



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Dinámica inmobiliaria y acceso al suelo urbano en una ciudad turística: San Carlos de Bariloche entre 1991 y 2010

Autores (en el caso de tesis y directores):

Víctor Damián Medina

Guillermo Tella, dir.

Tomás Alejandro Guevara, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Víctor Damián Medina

Dinámica Inmobiliaria y acceso al suelo urbano en
una ciudad turística: San Carlos de Bariloche entre
1991 y 2010

Volumen I

Tesis para optar por el Título de Doctor en
Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director: Guillermo Tella

Co-director: Tomás Guevara

San Carlos de Bariloche

Septiembre de 2016

Resumen

Los entornos naturales comportan una incidencia no menor en la localización territorial de los asentamientos humanos condicionando el crecimiento de las ciudades. La apropiación del suelo y las ventajas diferenciales que puede ofrecer el paisaje natural también retraducen la desigualdad social en los espacios urbanos, particularmente en aquellas ciudades que cuentan con propiedades ambientales altamente valoradas. Considerando el destino turístico de San Carlos de Bariloche, la intención de esta tesis es analizar como la desigualdad se vincula a sus tendencias de crecimiento, y como éstas pudieron haber estado operando en un contexto de valorización inmobiliaria y de restricciones vinculadas al acceso al suelo. El hecho de que el crecimiento urbano de la ciudad haya avanzado predominantemente sobre la costa centro-oeste del lago Nahuel Huapi, donde se encuentran los mayores atractivos turísticos, consigue instalar como interrogante el rol del medio natural local y los intereses inmobiliarios puestos en juego. Pero también el desarrollo habitacional en áreas de mayor rigurosidad climática y ambiental, hacia el sur y sudoeste del ejido, en los barrios conocidos como “del alto”, expresa la necesidad acuciante de muchos sectores populares de hacerse de suelo barato aún bajo estas condiciones. Ambas lógicas de crecimiento manifiestan de manera paradigmática las desigualdades en el espacio social, definiendo en buena medida la urbanización dispersa de la ciudad, mas también abren interrogantes respecto a las características del mercado inmobiliario local, las rentas del suelo implicadas y las políticas de planeamiento local que pudieron haber intervenido en las características de esta expansión urbana. Sobre todo a partir de la devaluación de 2002 cuando, en paralelo al resurgimiento de la actividad turística, comienzan a ser notorias las dificultades habitacionales vinculadas al acceso a la tierra y la vivienda, siendo la ocupación informal de terrenos una de sus manifestaciones más elocuentes. La recuperación de la economía local convivió con la toma de terrenos y la construcción de asentamientos habitacionales informales, que empezaron a tornarse cada vez más frecuentes. Esto dio cuenta de una problemática que comenzaba a establecerse como la otra cara de la moneda de un proceso de crecimiento en el que los precios de los inmuebles parecían haber ascendido significativa y diferencialmente respecto a los años precedentes de paridad y estabilidad cambiaria.

En este contexto, lo que se postula en esta tesis es que la valorización del suelo entre los años 1991-2010 –favorecida por políticas de planeamiento y regulación urbana que promovieron su explotación- no solo comportó una mayor restricción de acceso al suelo residencial, sino que lo hizo reproduciendo lógicas de crecimiento inscriptas en el territorio, y canalizadoras de la

desigualdad espacial local. En tal sentido, la dinámica inmobiliaria abierta en San Carlos de Bariloche con el fin de la convertibilidad, la devaluación de la moneda y el crecimiento económico subsiguiente, no hizo más que agudizar tendencias restrictivas de crecimiento propias de esta ciudad turística.

Abstract

Natural environments impact on the territorial location of human settlements conditioning the growth of cities. This appropriation of land and the differential advantages offered by the natural landscape also express social inequality in urban areas, particularly in cities with highly valued environmental properties. The aim of this thesis is analyze how the inequality in the touristic destination of San Carlos de Bariloche is linked to their growth trends, and how they may have been operating in a context of real estate valuation and constraints related to access to land. The urban growth of the city has moved predominantly on the mid-west coast of Nahuel Huapi Lake, where are the biggest tourist attractions. The question emerged is about the role of the local natural environment and the real estate interests. On the other hand the housing development in areas of greater stringency climatic and environmental, in the south and southwest of the city, expresses the pressing need of many people to obtain land even under these conditions.

Both logics of growth show inequalities in the social space in a paradigmatic way, and define the city's urban sprawl too. This lead to ask for the characteristics of the local real estate market, the involved land rents and the policies of local planning, which could have intervened on the characteristics of this urban expansion. Especially after of the devaluation in 2002, when the tourism started to rebound, the housing difficulties linked to the access to the land and the housing, became larger. The occupation of land has being one of the most eloquent expressions. The local economy's recovery coexisted with the land take-up and the construction of settlements housing informal, wich began to be more frequent. This give account of a new problematic in the growth process, in which real estate prices seemed to have risen significantly and differentially with respect to the previous years of parity and exchange rate stability.

In this context, what is postulated in this thesis is that the valuation of land in 1991-2010- covered by political of planning and regulation urban that promoted its exploitation- not only limited access to land, but it made playing logical of growth registered in the territory, and movement of the inequality spatial local. In this regard, the dynamic real estate open in San

Carlos de Bariloche to the convertibility, the devaluation of the currency and economic growth subsequent, exacerbated restrictive trends of growth of this tourist town.

Índice

Pág.

AGRADECIMIENTOS	9
PREFACIO	11
INTRODUCCIÓN	14
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	19
1.1 Presentación y fundamentación del problema.....	19
1.2 Hipótesis	23
1.3 Objetivos	23
1.4 Metodología	24
1.5 Estado de la cuestión.....	26
1.6 Enfoque teórico del problema	34
1.6.1 La renta del suelo urbano	38
1.6.1.1 Raíces conceptuales.....	39
1.6.1.2 La Renta del suelo en las ciudades	41
1.6.1.2.1 Las diversas clases de renta.....	43
1.6.1.3 El accionar del Estado	47
CAPÍTULO 2. EL CRECIMIENTO URBANO DE SAN CARLOS DE BARILOCHE	50
2.1 Los orígenes de la ciudad turística	50
2.2 Provincialización y continuum espacial	54
2.2.1 Las movilidades poblacionales y el mercado inmobiliario en una ciudad turística.....	58
2.3 Hacia el primer plan de ordenamiento	60
CAPÍTULO 3. UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL	63
3.1 El Plan director de 1979.....	63
3.2 Las rentas urbanas afectadas: algunas consideraciones.....	70
3.3 Las “rectificaciones” del Plan	73
3.4 Una ordenación trunca: las rentas del suelo en el entramado disperso de la ciudad	77
CAPÍTULO 4. LA DINÁMICA INMOBILIARIA LOCAL (1991-2010)	83
4.1 Situación nacional	83
4.2 La variable cambiaria: economía local y actividad inmobiliaria.....	86
4.3 El precio del suelo en tres áreas de la ciudad.....	94
4.4 El alcance del turismo y la valorización inmobiliaria	112
CAPÍTULO 5. POLÍTICAS DE PLANEAMIENTO INSTRUMENTADAS	115
5.1 El ocaso del Plan director.....	115
5.2 Decisiones urbanísticas anteriores al nuevo código	116
5.3 El nuevo código urbano	124
5.3.1 Antecedentes y contexto.....	124
5.3.2 El código de 1995: una normativa parcialmente aprobada.....	130
5.4 Devaluación y después.....	139
5.5 Las obras públicas durante el periodo.....	146
5.6 La participación estatal en un contexto de valorización inmobiliaria	157
CAPÍTULO 6. LA CUESTIÓN HABITACIONAL Y EL ACCESO AL SUELO URBANO.	164
6.1 La problemática habitacional	164
6.2 El acceso al suelo urbano	174
6.2.1 Acerca de los datos censales utilizados.....	174
6.2.2 Condiciones de tenencia y acceso al suelo	178
6.3 Crónica de un problema anunciado	193
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES GENERALES	200
7.1 Las restricciones “naturales” de una ciudad turística	200
7.2 Las áreas espaciales analizadas	207

7.3 Perspectivas de intervención.....	213
BIBLIOGRAFÍA.....	219
FUENTES CONSULTADAS.....	238
ANEXO.....	250

Índice de Figuras

Pág.

Figura 1. Fraccionamientos realizados en San Carlos de Bariloche, 1940-2000.....	52
Figura 2. Fotografía aérea de San Carlos de Bariloche, 1940.	56
Figura 3. Fotografía aérea de San Carlos de Bariloche, 1970.	57
Figura 4. Área de Implantación de la edificación, retiros de superficie y Área de Reserva Ecológica Interna en un predio subdividido. Modelo prototípico.....	69
Figura 7. Superficie de construcción solicitada (m2). San Carlos de Bariloche, 1992-2010.....	90
Figura 8. Superficie de construcción solicitada (m2) según usos. San Carlos de Bariloche, 1992-2010.	91
Figura 9. Superficie de construcción solicitada (m2) según usos. Río Negro (excluyendo San Carlos de Bariloche) 1992-2010.	92
Figura 10. Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar.	96
Figura 11. Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar (incipiente) hacia fines de la década de 1960. ..	98
Figura 12. Imagen en perspectiva de las tres áreas espaciales y el ejido urbano.	99
Figura 13. Precio promedio de bienes inmuebles ofertados (US\$/ m2) en San Carlos de Bariloche, 1991-2005.	101
Figura 14. Cantidad total de avisos de inmuebles ofertados (Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar), 1991-2005.....	102
Figura 15. Proporción de la oferta inmobiliaria en las áreas espaciales seleccionadas (%), 1991-2005.	103
Figura 16. Tipos de inmuebles ofertados según área, 1991-2005.....	105
Figura 17. Precio de suelo urbano ofertado (US\$/ m2) en casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar, 1991-2010.	106
Figura 18. Precio de suelo urbano ofertado (US\$/ m2) en el casco céntrico, 1991-2008.....	109
Figura 19. Precio de suelo urbano ofertado (US\$/ m2) en el barrio Belgrano, 1991-2007.	110
Figura 20. Precio de suelo urbano ofertado (US\$/ m2) en el barrio Frutillar, 1991-2010.....	111
Figura 21. Barrios ubicados al sudoeste de San Carlos de Bariloche, 1994.	123
Figura 22. Distribución de las cinco delegaciones municipales y sus respectivas áreas de planeamiento.	131
Figura 23. Fotografía de vivienda próxima a derribo (barrio Belgrano).	141
Figura 24. Fotografía de nuevo proyecto de edificación.	142
Figura 25. Nuevas edificaciones en barrio Belgrano.	142
Figura 26. Alcance de la red de gas, 1983-1991.....	149
Figura 27. Extensión de luminarias, 1983-1991.....	150
Figura 28. Obras de pavimentación (en miles de m2), 1983-1991.....	151
Figura 29. Red cloacal, 1991.	152
Figura 30. Régimen de tenencia en San Carlos de Bariloche, 1991-2010.....	181
Figura 31. Régimen de tenencia en barrio El Frutillar, 2001-2010.	182
Figura 32. Régimen de tenencia en casco céntrico, 2001-2010.....	184
Figura 33. Régimen de tenencia en barrio Belgrano, 2001-2010.	185
Figura 34. Régimen de tenencia según NBI en barrio El Frutillar, 2001-2010.	188
Figura 35. Régimen de tenencia según NBI en casco céntrico, 2001-2010.....	189
Figura 36. Régimen de tenencia según NBI en barrio Belgrano, 2001-2010.	190

Figura 37. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en barrio El Frutillar, 2001-2010.	191
Figura 38. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en el casco céntrico, 2001-2010.....	192
Figura 39. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en barrio Belgrano, 2001-2010.	193

Índice de Cuadros

	Pág.
Cuadro 1. Cantidad y tipo de ofertas de bienes inmuebles en el casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar, 1991-2005.....	104
Cuadro 2. Sectores de la ciudad, delegaciones municipales y unidades ambientales de gestión.....	132
Cuadro 3. Régimen de tenencia según departamentos de la provincia de Río Negro, 2010.....	180

AGRADECIMIENTOS

En principio, quisiera agradecer a mi familia, a Julieta y a mi hija Ema. Gracias por existir, por estar presentes.

Quiero agradecer especialmente a mis padres, Kiko y Liliana, por ser diversa la ayuda que me prodigaron a lo largo de estos años, sobre todo la relativa al emprendimiento de una carrera laboralmente incierta. A mi abuela Matilde, también, que ya no está y que nunca entendió nada de esto, pero cuyo amor trascendió ese y otros detalles.

Luego, acotando el espectro al ámbito de producción de esta tesis, quisiera agradecer la ayuda del CONICET: si no fuera por las dos becas de postgrado que me proporcionó, no habría dado comienzo y continuado este doctorado. También a mi lugar de trabajo a lo largo de estos seis años, Fundación Bariloche y las personas que trabajan allí. En conjunto, la diversidad ideológica y política de un lugar como Fundación Bariloche ayudó a hacer de este mundo un lugar más complejo e interesante que desconocía. Particularmente, debo mencionar a Luis, Manuel y Juan, que ambientaron dicharachosamente la jornada laboral, además de ayudarme a la impresión y puesta a punto de este y otros manuscritos. También a mis compañeras de oficina, Daiana y Andrea, y a mi director Guillermo Tella y co-director Tomás Guevara, que se encontraron con una tesis medianamente desarrollada (con las limitaciones que esto puede traer consigo).

Fuera del lugar habitual de desarrollo de mis actividades, involucrando más el trabajo “de campo”, quisiera agradecer a todas las personas que me ayudaron a hacerlo viable. Entre ellos se cuentan algunos empleados provinciales, pero, sobre todo, los empleados del Municipio de San Carlos de Bariloche. Desde este humilde lugar, quiero señalar la cooperación de los trabajadores de Catastro Municipal, el personal del poder ejecutivo nucleado en Despacho de gobierno, y, particularmente, de Jorgelina, bibliotecaria del Concejo Municipal. También a todos aquellos que brindaron su palabra en las entrevistas realizadas, especialmente a los que dispusieron generosamente de su tiempo y permitieron la prolongación del diálogo más allá de lo previsto.

Un lugar aparte merece la mayoría de las bibliotecas de San Carlos de Bariloche y su personal, ya que durante el último año y medio formaron parte de mis “lugares de trabajo”. Gracias a ellas conocí además a personas interesadas en la temática general de la tesis y sus posibles vínculos con otros ordenes locales.

Quisiera, a la distancia física y temporal, agradecer también al conglomerado de situaciones, personas e instituciones que marcaron, quizás más indirectamente, el camino

realizado y alentaron a que me decidiera a emprender cierta inserción académica y laboral, derivando en el desarrollo de esta tesis. En principio a antiguos compañeros del Cedop y al contexto de su funcionamiento, en el que transitaban algunos becarios CONICET y estudiantes/encuestadores de Sociales, que me motivaron de una forma u otra a presentarme a la primera postulación a beca.

Por último, también quiero agradecer a antiguos compañeros y compañeras de armas de la carrera de sociología que tuvieron que verse obligados a vender celulares o trabajar en call centers. Identifico en ellos el ansia inicial, el estímulo en seguir un trayecto profesional singular, una elección arriesgada y de no pocos abismos que, más allá de todo, vale la pena.

Prefacio

Esta tesis en algún momento tuvo un comienzo, un comienzo que a estas alturas no es del todo asible, temporalmente hablando. Formalmente, podría decirse que se inició en Buenos Aires hace más de seis años cuando obtuve la beca de doctorado CONICET, poco tiempo después de haber pensado un esbozo inicial del tema. Desde un primer momento se trató menos de una idea afianzada y encuadrada en un proyecto académico de consagración personal, que una necesidad laboral concreta a la que podía aspirar luego de años de inestabilidad post graduación. La idea de postularme a beca no derivó de la nada o del conocimiento de mis alternativas laborales luego de haberme graduado; no estaba inserto en ningún grupo de estudio académicamente reconocido, ni me había vinculado a alguna cátedra. Esto podría dar cuenta de cierta búsqueda personal por nuevos horizontes luego de seis años de denodado, ininterrumpido y desgastante estudio, pero también de orientaciones y salidas profesionales poco institucionalizadas en la carrera de sociología. Fue gracias al contacto fortuito con compañeros de trabajo, de un ámbito cercano a la influencia academicista, que empecé a esclarecer mis posibilidades –todavía abiertas por mi relativa juventud- de a ir por una beca. Con ayuda del que posteriormente se convertiría en mi director, el arquitecto Alberto Abaleron, comencé a trazar el plan de trabajo de mi investigación en San Carlos de Bariloche. La salida laboral ameritaba cualquier eventual mudanza, y esta localidad andina figuraba como una de las alternativas posibles.

Huelga aclarar que los disparadores del tema no fueron casuales. Dentro de las llamadas “sociologías especiales”, la sociología urbana era una de las que más me había atraído, y, en general, consideraba a los estudios urbanos un área de investigación potable y adscripta a problemas que podían concitar interés público (y, por tanto, interesantes para mí también). Respecto a la investigación en sí, recuerdo que me llamaron mucho la atención las masivas ocupaciones de terrenos en San Carlos de Bariloche que referían los diarios nacionales, regionales y locales. Expresaban una agudizada problemática habitacional que contradecía el supuesto bienestar general que describían los indicadores económicos. Más aún, ocurría en una ciudad turística que luego de la devaluación de la moneda atravesaba un período de excepcional bonanza económica, lo cual agregaba una mayor cuota de consternación al panorama y una primera percepción acerca de las desigualdades que podían estar imperando en su territorio. Esto fue determinante para despertar mi interés: una ciudad donde las asimetrías parecían ser muy notorias.

Una vez emprendida la investigación, llegaron los consabidos efectos y complejidades de su ejecución: parte de las fuentes que iban a ser consultadas, y que en un principio representaban ejes nodales de mi acervo de datos, como las encuestas de Abaleron de 1997 y 2005, fueron descartadas por diversas razones (que no vale la pena enumerar en este breve prefacio). Otros datos, como los relativos a la oferta inmobiliaria registrada en el período de estudio, fueron obtenidos superando no pocas dificultades. Sin embargo, todos fueron problemas salvables y, en cierto punto, previstos en cualquier investigación. Lo que no fue previsto en su justa dimensión fue el tiempo que insumió, como paso intermedio a la tesis doctoral, la tesis de Maestría. La necesidad de contar con más credenciales académicas ante una eventual carrera como investigador hizo que me decidiera por esta opción. De todos modos, constituyó un buen aprendizaje y una primera experiencia que terminaría por orientarme, no sin problemas, a la tesis de doctorado. También hubo bajas y altas de directores y co-directores que me obligaron a considerar aspectos que no había tenido en cuenta y a reconsiderar objetivos que ya creía inmodificables. Esto, en definidas cuentas, alargó e hizo más complejo el desarrollo de la tesis.

En el orden personal, el nacimiento de mi hija y su crianza a lo largo de sus cuatro años de vida significó un gran aliciente que me permitió afrontar mejor las tareas diarias, sobre todo hacia el final. Cada plan de trabajo presentado en las últimas instancias del doctorado significaba una exigencia nueva y, por qué no decirlo, un clímax de hartazgo generalizado, que me hubiera sido difícil de sobrellevar de no mediar la eterna y fulgurante sonrisa de mi amada hija Ema.

A cheap holiday in other people's misery
(Sex Pistols, 1977)

Introducción

La ciudad de San Carlos de Bariloche no deja de ser un lugar de diversos asombros visuales, particularmente algunos de ellos causan al visitante, al recién llegado o al forastero, un primer impacto del que es difícil desprenderse.

Habitualmente nos encargamos de acumular en nuestras retinas vastas notas informadoras y bibliografía referida a las desigualdades espaciales en los territorios de las ciudades que nos proporcionan el tacto y la sapiencia para naturalizarlas y construirlas como objetos de estudios. En tal sentido, San Carlos de Bariloche sintetiza desde lo visual las descripciones y los análisis espaciales que se realizan en los más variados foros académicos para darnos cuenta de que, llanamente, la desigualdad social existe. En la experimentación urbana de este centro turístico puede acaso tornarse hartamente elocuente aquel dicho que coloca a la imagen en superioridad a las palabras, y pueda afirmarse que, en efecto, vale más aquella que cualquier otra descripción, por más abundantes que se desplieguen los detalles. La propia extensión de la ciudad a lo largo de la costa del Lago Nahuel Huapi, sobre los paisajes de mayor atracción turística, constituye un primer indicador de este aserto, pero también los llamados barrios pobres “del alto” -ocultos “convenientemente” por la topografía del sur de la ciudad y su aridez climática- forman parte de la dualidad espacial que convoca al sugerente asombro. Dualidad que notoriamente logra hacerse visible por el entorno natural característico de la región andino patagónica, y que participa en los interrogantes respecto a las lógicas de ocupación territorial y las desigualdades espaciales que pueden vincularse a ellas.

Uno de estos interrogantes también involucra las posibilidades de acceso al suelo: si el medio ambiente supone un componente ineludible para entender la localización del interés inmobiliario también sugiere las restricciones que puede establecer el mercado ante un bien tan valorado por sus cualidades ambientales como lo puede ser el suelo urbano local. Si las cualidades diferenciales de la geografía barilochense definen las tendencias de crecimiento en espacios tan disímiles eso quiere decir también que no juegan un rol despreciable en el valor del suelo urbano, las rentas devengadas por la propiedad del mismo y sus posibilidades de acceso.

Pero además, considerando las dificultades habitacionales vinculadas al acceso al suelo urbano residencial y a la vivienda que empezaron a ser moneda corriente en gran parte del país luego de la devaluación de 2002, con la subsiguiente valorización inmobiliaria registrada por no pocos analistas -que incluso parecía afectar a todos los grupos sociales y no

solo a los más pobres-, guardaba interés en sí mismo la re traducción de este proceso en una ciudad turística expuesta al flujo cotidiano de visitantes de las más diversas procedencias.

De manera que el interés por el tema de tesis surge, por un lado, de una coyuntura específica y, por otro, de la manifestación de esa coyuntura en el contexto particular de una ciudad turística que paradigmáticamente parecía expresar en la urbanización de su territorio las asimetrías sociales imperantes. Esto fue lo que, en definitiva, disparó el tema y, ya de manera más específica, la introducción al problema de investigación que se aborda aquí.

Con el propósito de detallar estas cuestiones y el modo en que fueron surgiendo, en el capítulo 1 se plantea de manera más pormenorizada el tema y las preguntas que suscitaron el acercamiento al problema, pero también la hipótesis y los objetivos, general y específicos, de investigación. Se señalan los métodos de abordaje para cumplir con los objetivos señalados y se revisa la literatura existente, en la que fundamentalmente se presentan textos que aluden a rasgos identificables del mercado inmobiliario y el problema de acceso al suelo – particularmente en ciudades turísticas como Bariloche- en los procesos de urbanización y ocupación del espacio, pero también el rol del Estado y las políticas públicas locales en la estructuración del mercado inmobiliario y los precios del suelo. El enfoque conceptual también forma parte de este primer capítulo en el que se incorporan definiciones que refieren a las características espaciales de la ciudad, su vinculación estrecha con el entorno ambiental, y su abordaje desde la teoría de la renta del suelo, para analizar el crecimiento territorial de la ciudad y su relación con la valorización del suelo. También se identifica y define la “externalidad” del mercado inmobiliario local, y sus posibles determinantes, señalando la función del Estado y, particularmente, su rol en tanto agente que incide en la estructuración de las rentas del suelo a partir de las políticas públicas de ordenamiento territorial.

El capítulo 2 representa un abordaje histórico que tiene como objetivo referir los orígenes urbanos de San Carlos de Bariloche. En él se describe y analiza el rol del Estado nacional, a través de la gestión de Parques nacionales, y su relación con la promoción de la actividad turística en tanto factores que permiten explicar la incipiente expansión territorial de la llamada “Suiza argentina”. En este sentido, se da cuenta de la producción de la ciudad turística, y de algunos de sus efectos secundarios como el turismo residenciado y las migraciones de amenidad, pero también de los fraccionamientos indiscriminados que favorecieron la especulación inmobiliaria. Así, la referencia histórica no es casual: su fin es poner en evidencia la acción territorializadora del mercado inmobiliario local -identificando algunas de sus propiedades ínsitas- en una ciudad que hizo de su excepcional entorno ambiental un atractivo turístico.

En el capítulo 3 se analizan los principales lineamientos del Plan director de 1979 y las propuestas de regulación del uso del suelo que implicó. No supone meramente una contextualización del período específico que se toma en esta tesis, sino que permite junto al capítulo anterior identificar tendencias de crecimiento que terminaron de estructurar la urbanización dispersa de la ciudad y, junto con ello, la formación de espacios urbanos desiguales. La instrumentación del primer plan de ordenamiento, con sus expresiones normativas –el código de planeamiento y de edificación- termina de proyectar las tendencias de crecimiento, algunas de ellas incipientes, que se estaban formando en el territorio de la ciudad (y que posteriormente se terminarían consolidando). Las propuestas de contención y re direccionamiento que prescribe el Plan también iluminan acerca de las consecuencias espaciales de haber librado hasta ese momento el crecimiento urbano a la lógica del mercado y sostener la apertura de fraccionamientos por propósitos exclusivamente especulativos. A su vez, las sucesivas modificaciones que sufrió este Plan, principalmente a través de las reformas normativas en el código de planeamiento, terminan de dimensionar no solo las rentas del suelo afectadas y la centralidad descollante del mercado inmobiliario local en la expansión urbana de la ciudad, sino que también devela tempranamente la incapacidad municipal de sostener políticas de planeamiento integradas.

Una vez trazadas las características más salientes identificadas en el mercado inmobiliario local y su ascendencia en los contornos territoriales que fue asumiendo la ciudad, en el capítulo cuatro se aborda lo ocurrido en el periodo de estudio elegido (1991-2010). Se da cuenta de algunos determinantes de la dinámica inmobiliaria considerando en una primera aproximación el contexto nacional y local en la Bariloche de los años noventa y la posconvertibilidad. Se toman algunos indicadores como los permisos de construcción y los metros cuadrados solicitados para edificar y se hace una comparación a nivel nacional, provincial y municipal. También en este capítulo se inicia el análisis de las tres áreas espaciales elegidas: el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar. A partir de los datos de ofertas de inmuebles recogidas y de lo señalado por los agentes inmobiliarios entrevistados, se compara la evolución del precio del suelo en ellas. Se señalan las rentas de suelo posiblemente implicadas a partir de la identificación de los perfiles de cada área y su relación con éstas, lo que también permite explicar los distintos valores observados y como fueron creciendo diferencialmente a lo largo del periodo.

En el capítulo cinco se detallan las principales políticas locales de planeamiento que afectaron las condiciones de explotación del suelo durante el periodo estudiado, particularmente precisando lo ocurrido en las tres áreas espaciales escogidas. En tal sentido, se consideran en el

análisis las políticas municipales que disponen las condiciones formales y normativas de usos del suelo, entre las cuales se incluye la categorización de la tierra (urbana o suburbana, por ejemplo), su funcionalidad (o usos propiamente dichos: comerciales, industriales, residenciales, etc.), la densidad urbana y el volumen de espacio construido permitido. Para esto se recurre principalmente a documentos públicos (códigos, ordenanzas, resoluciones y disposiciones municipales) y, complementariamente, a testimonios ofrecidos por los entrevistados. Se enumeran y analizan, por un lado, los aspectos normativos y regulatorios vinculados al uso del suelo y, por otro, las obras públicas realizadas. Se dedica especial atención al código urbano aprobado parcialmente en 1995 y al tratamiento de las excepciones a la normativa -el modo de procesarlas- en la esfera pública. Se incluyen también las intervenciones del Municipio tendientes a dar respuesta a las necesidades habitacionales de la población que impactaron en el crecimiento y consolidación de los barrios “del alto” (entre los que se incluye El Frutillar) contribuyendo en la valorización de su suelo. En conjunto, se pretende estimar la incidencia de la acción estatal en las condiciones de explotación del suelo, la formación de rentas y los precios registrados en las áreas estudiadas.

En el capítulo seis se hace foco en la problemática habitacional analizando cómo se fue agravando a lo largo del periodo 1991-2010 y, especialmente, luego de la devaluación, a la par del crecimiento del precio de los inmuebles. La intención es ofrecer una síntesis descriptiva del contexto en el que se agudizaron las demandas habitacionales de la población durante los primeros años 2000 (donde la ocupación de terrenos ofreció la imagen más dramática pero no la única) a partir de las distintas intervenciones municipales que se elaboraron para atacar la problemática (creación de banco de tierras, instituto municipal de tierras y viviendas, ordenanza de plusvalía). En ellas puede observarse la dimensión que fue adquiriendo el problema conforme se agudizaban dichas demandas logrando dejar a un lado criterios de planeamiento y procedimientos normativos establecidos (para la aprobación de loteos y viviendas sociales, fundamentalmente). Pero también permite constatar como el anhelo, cada vez más desvanecido, de poder acceder a la tierra y a la vivienda, es decir, de poder ser dueño de un inmueble, dejó de ser un problema solo de los sectores populares para convertirse en una dificultad generalizada que permite entrever condiciones de acceso mucho más restrictivas. Hacia este objetivo se dirigirá la segunda parte de este capítulo abordando las condiciones diferenciales de acceso al suelo en las áreas espaciales seleccionadas. Entendiendo el problema del acceso al suelo como una marca de la desigualdad que se expresa en el espacio, la intención es indagar en las condiciones sociales de acceso a lo largo del periodo de estudio. A partir de la identificación de estas condiciones en las áreas escogidas, y sus cambios en la etapa estudiada,

se podrá comprender el carácter particular del problema habitacional vinculando algunas de sus implicancias en el orden general del crecimiento urbano de la ciudad.

Finalmente el capítulo siete contiene las conclusiones finales. En él se hace una recapitulación de las principales conclusiones de cada capítulo, que integran en conjunto el cumplimiento de los objetivos trazados, y las reflexiones que pueden derivarse en función de la hipótesis planteada. Se señalan, a su vez, algunos disparadores y la formulación de otras preguntas que podrían plantearse para complementar lo estudiado y contar con más elementos de verificación. También, en función de estas conclusiones, se presentan algunas alternativas de intervención pública que podrían instrumentarse en el futuro.

Capítulo 1. Introducción al problema de investigación

1.1 Presentación y fundamentación del problema

San Carlos de Bariloche es una ciudad turística ubicada al sudoeste de la provincia de Río Negro, al norte de la Patagonia argentina. Dueña de un entorno natural único, cuenta con sobrados lagos y cuencas hídricas que le permiten, junto al característico despliegue montañoso circundante, erigirse como un lugar de ensueños paisajísticamente privilegiado. Estas propiedades, históricamente celebradas, fueron también las que sentaron las bases materiales de su promoción y formación como destino turístico.

Sin embargo, sus bondades naturales prontamente también se convirtieron en objeto de apetencias que condicionaron la dirección del crecimiento de la urbe desde ámbitos lejanos a las entrañas de sus límites geográficos y jurisdiccionales. Sea porque Bariloche en sus orígenes formaba parte de la jurisdicción de los antiguos territorios nacionales o porque, una vez encuadrada en los límites provinciales, la autonomía y potestad local se subsumió a otros intereses igualmente alejados del arraigo local y la experiencia cotidiana de vivir en la ciudad.

En este marco, entonces, es que cabe pensar que sus atractivos naturales, únicos y escasos, propiciaron su destino y condición de presa de un mercado inmobiliario que trascendió sus fronteras. El hecho de que el crecimiento de San Carlos de Bariloche históricamente haya avanzado sobre la costa del lago Nahuel Huapi hacia el oeste consigue instalar como interrogante el rol del medio natural y del paisaje impar de la región en las lógicas de ocupación territorial. Permite avizorar positivamente su incidencia en la determinación de la estructura espacial y la orientación de su crecimiento disperso, en el que costa del Lago Nahuel Huapi y el patrimonio forestal aparecen como sus principales ejes rectores, condensando ambos la riqueza ambiental de la ciudad. Pero además, la utilización del suelo en su dilatado espacio urbano permite constatar la dispersión generalizada de la población y reconocer la distribución fragmentaria y desigual de infraestructuras y servicios públicos, donde conviven clases sociales cuyas diferencias –económicas, políticas, culturales- tienden a distribuirse y expresarse en el espacio urbano.

Considerando esto, el atractivo turístico particular de la ciudad como destino de montaña es un componente ineludible para entender las lógicas de ocupación y los intereses inmobiliarios puestos en juego, sobre todo en el casco céntrico y al oeste de la ciudad. A su vez, el crecimiento habitacional hacia el sur y sudoeste, en los barrios conocidos como “del alto”, ha denotado la necesidad acuciante de muchos pobladores de hacerse de viviendas aún en áreas

climáticas y ambientales no muy contemplativas, donde los fuertes vientos y las grandes nevadas se integran a la carencia total o parcial de servicios e infraestructura urbana. Para buena parte de la población, estas áreas han representado –históricamente- la única opción viable para acceder al suelo y a la vivienda frente a las inalcanzables ofertas de aquellas otras tierras frente a la costa del Lago.

En años recientes, sin embargo, una de las tendencias que se ha detectado luego de la devaluación de 2002 y el crecimiento económico que protagonizó la Argentina a partir de ese año fue el progresivo avance de la ocupación informal de la tierra. En comparación a las tasas de crecimiento, que marcaron un promedio del 8,5% anual acumulativo en el quinquenio 2003-2007 (Costa, 2010), el panorama vinculado a la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población no parecía ser demasiado alentador. La recuperación del empleo en amplias franjas de la población y la reducción de la pobreza que mostraban algunos indicadores convivía con la toma de terrenos y la construcción de asentamientos habitacionales informales cuya frecuencia amenazaba con tornarse cada vez más presente¹. Al igual que otras ciudades de Argentina, Bariloche no se mantuvo ajena a este fenómeno: las ocupaciones de terrenos indicaban un agudizado déficit habitacional que parecería ubicarse como la contraparte de un proceso de crecimiento en el que se presumía que los precios de los inmuebles habían crecido significativa y diferencialmente respecto a los años precedentes de paridad y estabilidad cambiaria. En este orden es, entonces, que las ocupaciones aparecían para mucha gente como una opción ajena al mercado formal y contrapuesta, claramente, a las opciones que disponían otros sectores.

Estas urgencias desatadas contribuyeron a sembrar interrogantes respecto a las condiciones de acceso al mercado inmobiliario formal que aunque desnudaban un problema habitacional particularmente agudo en los sectores más pobres de la población, parecían también afectar a gran parte de la sociedad local, enmarcando su sentido en tendencias de crecimiento en espacios urbanos desiguales.

Las preguntas que derivan de estas presunciones, que no ocultan una necesidad habitacional real, convidan a pensar en la agudización de las desigualdades espaciales y su manifestación urbana en el acceso a un bien tan caro para la vida en sociedad como lo es el suelo. En estos términos, ¿pueden acaso comprenderse las ocupaciones informales de terrenos

¹ Véase por ejemplo las ediciones digitales de los diarios Clarín (http://edant.clarin.com/diario/2006/04/05/sociedad/s-03303.htm), Río Negro (http://www1.rionegro.com.ar/arch200603/28/r28j28.php) y Bariloche 2000 (http://www1.rionegro.com.ar/diario/2009/02/14/1234581461175.php) y Bariloche 2000 (http://bariloche2000.com/noticias/leer/crudo-diagnostico-y-fuerte-demanda-por-las-viviendas/33378).

en San Carlos de Bariloche en el marco general de una mayor dificultad de acceso formal al suelo? ¿En qué medida pudo haber incidido la evolución del precio del suelo? ¿Crecieron a tal punto que incluso los barrios del alto barilocheño, tradicionalmente destino residencial de los sectores de menores recursos, dejaron de ser una alternativa viable? Y, además, tomando en cuenta la orientación turística de la ciudad y la afluencia de visitantes de distintas latitudes, ¿en qué medida pudieron haber intervenido las características del mercado inmobiliario local en esta problemática?, ¿pueden acaso inscribirse en las tendencias de crecimiento que históricamente decidieron la expansión urbana de la ciudad y sus desigualdades espaciales?

Estas preguntas pretenden orientar una búsqueda que contribuya a discernir el modo en que han cambiado las condiciones de acceso de buena parte de la población, pero también su relación con determinados espacios urbanos de San Carlos de Bariloche. Cabe estimar para ello el proceso de valorización del suelo barilocheño en años recientes, y con ello las posibilidades de explotación que ha supuesto la tenencia del suelo en esta ciudad. Deben identificarse entonces las rentas que son posibles de ser exigidas en una ciudad que hace de sus cualidades ambientales y paisajísticas un motivo de atracción, pero también aquellas que se forman a partir de las necesidades habitacionales de la población. Asimismo, considerando la trama espacial de la ciudad, ¿qué papel pudo haber tenido la acción estatal en la formación de estas rentas, en qué medida pudo haber contribuido en la valorización del suelo urbano? ¿De qué modo las políticas urbanas de planeamiento y regulación del uso del suelo intervinieron en el mercado inmobiliario y qué alternativas de respuesta ofrecieron ante situaciones que afectaban gravemente a la población como la necesidad de contar con suelo y vivienda donde residir?

Estas preguntas pretenden indagar en las posibilidades de acceso que establece el mercado y cuáles son las políticas urbanas que puede establecer el Estado para intervenir en su funcionamiento, pero también refieren a cómo puede éste contribuir a sostener procesos de desigualdad espacial en una ciudad que hace de su entorno ambiental su principal fuente de atracción turística. En tanto agente con capacidad de establecer políticas urbanas de planeamiento, el Estado cuenta con la potestad de intervenir en el mercado inmobiliario beneficiando la formación de determinadas rentas y desalentando otras. La acción estatal, la intervención pública, participa así en la formación de las rentas del suelo al hacerse cargo en muchas ocasiones de la inversión en obras y servicios públicos. Pero también establece prescripciones vinculadas a la ocupación del territorio y la funcionalidad (zonificación) de cada área de la ciudad, es decir, los usos permitidos, y las disposiciones referidas a la subdivisión del

territorio, el espacio permitido para construir y las normas de edificación, que inciden en el grado de explotación del suelo y las actividades que pueden realizarse en él.

Tomando en cuenta esto, es pertinente analizar estas preguntas a la luz de lo sucedido en tres áreas de la ciudad que son representativas del crecimiento urbano y la desigualdad espacial de la ciudad, esto es, la ciudad turística y la ciudad de los llamados barrios del alto. Por un lado, el casco céntrico encuadra en el primero de los espacios urbanos referidos, al ser el epicentro de las principales actividades económicas relacionadas al turismo y a los intereses inmobiliarios concentrados. Por otro lado, el barrio Frutillar es uno de los barrios del alto, al sudoeste de la ciudad, que ha representado históricamente una opción de acceso a la tierra y vivienda para buena parte de la población más pobre y de escasos recursos. Por último, el barrio Belgrano constituye un espacio de interés por ser un área residencial vinculada a los sectores medios y medios-altos de la ciudad que, aunque se encuentra contigua al casco céntrico -y, por tanto, al centro neurálgico de la actividad turística-, históricamente ha representado un espacio residencial intermedio entre éste y los barrios circundantes de la ciudad.

Teniendo en cuenta los perfiles de estas áreas como disparadores y condicionantes de la oferta y acceso al suelo urbano, se buscará identificar los principales tipos de renta predominantes. Simultáneamente a ello, la intención es profundizar en la incidencia que pudieron haber tenido las políticas urbanas locales, no sólo para reconocer su grado de participación en la valorización de estos espacios urbanos, contribuyendo a la comprensión de los fenómenos descritos, sino también para evaluar sus potencialidades como política regulatoria.

Cabe mencionar que algunas de estas cuestiones ya habían sido abordadas en un trabajo precedente que constituyó la tesis de Maestría del autor, en el que se buscó desentrañar el rol del Estado y las políticas públicas implementadas en relación al crecimiento de San Carlos de Bariloche. En términos generales, dicha tesis tenía como propósito analizar la expansión territorial de la ciudad, desde el enfoque analítico de las rentas de suelo, considerando las políticas urbanas que el Municipio puso en práctica. Particularmente, se interesaba por indagar en las implicancias inherentes a las contradicciones del modelo de acumulación capitalista en el territorio de las ciudades y los conflictos que pueden derivarse de la regulación de los usos del suelo en una localidad que hace de sus virtudes climáticas y naturales su principal fuente de atracción turística. Aunque lo ya realizado permite identificar algunas de las principales decisiones urbanísticas llevadas adelante, lo distintivo de esta investigación, y de lo que se propone como tesis doctoral, es analizar su incidencia en la dinámica de un mercado inmobiliario que, presumiblemente, creció exponencialmente durante el periodo que subsiguió

al fin de la paridad cambiaria durante los primeros años 2000. Pero fundamentalmente considerando que la valorización inmobiliaria y su relación con el aumento de las necesidades habitacionales de la población pudo haber consolidado y agudizado tendencias de desigualdad espacial vinculadas a las tendencias de crecimiento de la ciudad.

1.2 Hipótesis

La urbanización de la ciudad turística de San Carlos de Bariloche implicó la formación de rentas de suelo mediadas por el paisaje y el entorno natural del territorio. Dichas rentas representan las condiciones diferenciales de explotación del suelo que estructuraron la dirección del crecimiento urbano y la valorización de los distintos espacios de la ciudad intercediendo en las posibilidades de acceso a estos entornos. El devenir de este crecimiento condicionó incluso las iniciativas estatales de ordenamiento territorial que buscaron regularlo, determinando el carácter desigual y disperso de la traza urbana: sea a partir de la apropiación de los lugares que el mercado consideraba más atractivos por sus valores paisajísticos y turísticos, como a través de la ocupación de aquellos otros que, sin contar con estas características, suponían para muchos grupos sociales una opción de acceso al suelo más asequible (aunque ambientalmente menos atractiva). En este orden, la valorización del suelo urbano entre los años 1991-2010, favorecida por políticas de planeamiento y regulación urbana que promovieron su explotación, derivó en una mayor restricción de acceso al suelo residencial que se inscribe en estas lógicas de crecimiento.

1.3 Objetivos

Objetivo General: Contribuir al conocimiento de la desigualdad espacial en San Carlos de Bariloche considerando las condiciones de acceso al suelo urbano durante los años 1991-2010 en relación a la dinámica inmobiliaria local y las políticas de regulación urbana que intervinieron en la formación de las rentas del suelo.

Objetivo específico 1: Identificar las características del mercado inmobiliario de San Carlos de Bariloche a partir de las tendencias de crecimiento que determinaron su trama espacial, distinguiendo los principales tipos de renta urbana, en relación a las políticas de planeamiento instrumentadas.

Objetivo específico 2: Analizar la actividad inmobiliaria en tres áreas espaciales, el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar, indagando en las decisiones urbanísticas que pudieron haber afectado las condiciones de explotación del suelo en los años 1991-2010.

Objetivo específico 3: Evaluar las condiciones de acceso al suelo urbano residencial en el casco céntrico, el barrio Frutillar y el barrio Belgrano en relación a la problemática habitacional que atravesó la ciudad en el período de referencia.

1.4 Metodología

El desarrollo de la investigación se basa en un enfoque de triangulación metodológica en el que confluyeron tanto métodos cualitativos como cuantitativos.

Primeramente, a partir de la revisión bibliográfica se buscó identificar patrones de ocupación que sugirieran la localización del interés inmobiliario y la morfología del territorio de la ciudad, permitiendo de esta forma reconocer las características del mercado inmobiliario local y los factores que pudieron haber estado involucrados en el rumbo que tomó su crecimiento urbano. Haciendo uso de esta información se utilizó la teoría de la renta urbana, en particular las tipologías que desarrolla Jaramillo, para identificar los tipos predominantes de renta que pueden formarse en San Carlos de Bariloche, dirigiendo una mayor atención a las tres áreas específicas elegidas como espacios representativos de las desigualdades vinculadas al crecimiento de la ciudad. En consecuencia, se prestó particular reparo a la trama urbana y su encuadre en pautas de urbanización que la caracterizaran típicamente a fin de evaluar las rentas urbanas que pudieran proyectarse en su ejido. En este sentido, más allá de las fuentes secundarias bibliográficas (libros, artículos, documentos públicos) que se utilizaron, fueron de gran utilidad el análisis de las fotografías aéreas, pues a través de ellas pudo observarse la dirección de la mancha urbana y las tendencias predominantes de expansión territorial.

En cuanto a la intervención de las políticas de planeamiento, y considerando en el análisis los tipos de renta identificados, se utilizaron documentos públicos que expresaran la gestión urbana y el ordenamiento territorial de la ciudad, como planes urbanos, códigos de planeamiento, ordenanzas, resoluciones y disposiciones. Se incluyeron así todos los documentos públicos del Municipio de San Carlos de Bariloche que contemplaran las decisiones urbanísticas vinculadas a la explotación del suelo, entre las cuales se consideraron de mayor relevancia los códigos de planeamiento y, sobre todo, las ordenanzas, pues son los que definen normativamente los usos que puede tener el suelo en la ciudad². Entre los documentos analizados, figuran principalmente el código de planeamiento de 1980 y el código urbano de 1995; también, entre las ordenanzas, aquellas que significaron la modificación

² Por otro lado, se excluyeron las resoluciones, leyes y cualquier otra normativa general de competencia nacional y provincial que pudiera tener derivaciones o implicancias en el orden territorial local, puesto que lo que se pretendía reconocer era justamente la potestad municipal para decidir sobre los usos del suelo en su ejido territorial.

sustancial de ambos códigos, y otras de mayor o menor especificidad vinculadas a las áreas espaciales de estudio. Subordinadamente, también se analizaron resoluciones y disposiciones sobre aspectos más puntuales, como obras de infraestructura y, en el menor de los casos, fraccionamientos y loteos que, por tratarse de casos específicos, escapaban de las normas urbanísticas generales³. Esta instancia permitió el reconocimiento de las principales políticas adoptadas y su relación con las formas y los contornos que asumió el espacio urbano barilochense. A partir de los mencionados documentos se pudo identificar también la distribución característica de los usos del suelo en la ciudad y sus condiciones de explotación. Muchos de estos documentos se obtuvieron de la página web del Concejo Municipal y de visitas reiteradas a la biblioteca de este cuerpo deliberante, mientras que otros fueron localizados en las distintas dependencias del Municipio de San Carlos de Bariloche.

Para estimar la valorización del suelo en el periodo de estudio, se recabaron datos cuantitativos de ofertas de inmuebles en el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar. Para ello se utilizó como fuente primaria los avisos clasificados de una revista gratuita de circulación local que publica buena parte de la oferta inmobiliaria barilochense llamada “ABC”. Además, para complementar esta información, se usaron datos de ofertas provistos por la oficina de Catastro provincial, que en su oportunidad fueron facilitados por las distintas inmobiliarias que colaboran o colaboraron con este organismo. Simultáneamente –tomando en consideración las rentas urbanas identificadas- se emplearon algunos de los documentos públicos ya mencionados para analizar las decisiones municipales que pudieron haber cambiado las condiciones de explotación del suelo en las áreas seleccionadas (se hizo uso de ordenanzas, resoluciones y disposiciones referidas a cambios en la regulación del uso del suelo y a inversiones en infraestructura y equipamiento urbano que pudieran haber reacondicionado las mismas).

También se utilizaron estas fuentes de información para conocer la problemática habitacional local y las soluciones emprendidas por el Municipio orientadas a resolverlas, que principalmente fueron formuladas en las distintas normativas sancionadas por el Concejo municipal durante el periodo. Para estimar las condiciones de acceso de la población en las áreas de estudio se utilizaron datos provistos por los censos nacionales de 1991, 2001 y 2010, sobre todo en aquellos operativos en que se pudo disponer de información desagregada (a nivel de radio censal) en los casos seleccionados. Se recogieron datos de régimen de tenencia para evaluar la relación de acceso a los inmuebles de los hogares a partir de las distintas situaciones

³ El conjunto total de las fuentes señaladas se detalla al final de la tesis.

de tenencia de la vivienda; en tal caso, el acceso se definió por la propiedad del suelo y la vivienda de los hogares. Considerando las situaciones de tenencia, también se indagó en las relaciones mantenidas con otras variables, como las necesidades básicas insatisfechas y el nivel educativo de los jefes de hogar, a fin de reconocer las condiciones de acceso en las áreas seleccionadas y sus posibles modificaciones a lo largo del periodo estudiado. La utilización de estas fuentes censales conformó el grueso de las fuentes cuantitativas utilizadas en esta tesis.

Por último, para una mayor aproximación al campo de estudio, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes clave. Entre los entrevistados se cuentan funcionarios públicos y técnicos de las dependencias de la municipalidad –principalmente de planeamiento–, pero también profesionales que oportunamente ocuparon cargos públicos vinculados a la gestión urbana y agentes del sector inmobiliario. Las entrevistas fueron utilizadas a lo largo de la tesis según el perfil del entrevistado y la información que pudieron suministrar. Así, los funcionarios y técnicos de planeamiento permitieron la obtención de un conocimiento más detallado de las tendencias de crecimiento urbano y las políticas de planeamiento instrumentadas, lo que permitió a su vez reconocer las rentas del suelo proyectadas en el territorio y la dirección de la expansión urbana. Esta información se complementó con las declaraciones de funcionarios y ex funcionarios de otras áreas de gobierno para identificar las características de esa expansión y su relación con la desigualdad espacial local. Para esto último, también se dispuso de la información suministrada por los agentes inmobiliarios que, además de describir la dinámica inmobiliaria de los años de estudio y señalar las causas de la valorización del suelo, permitieron identificar las características del mercado inmobiliario local que pudieron haber intervenido.

1.5 Estado de la cuestión

Entre los estudios que aluden a la urbanización de ciudades turísticas asemejables por sus características espaciales a San Carlos de Bariloche, pueden mencionarse los emprendidos en regiones turísticas del litoral mediterráneo de España (Donaire, Fraguell y Mundet, 1997; Rovira Soto, 2008; González Pérez, 2001) –algunos enfatizando las problemáticas ambientales (Giussani, Luengo y Poujol, 2010)–, y en áreas costeras de América central (Martínez Borrego, 2009; Trejo ortega, 2010) y el litoral brasilero (Sonaglio y Silva Bueno, 2009). Más allá de los detalles brindados respecto a los procesos de urbanización en ciudades turísticas y lo poco sostenibles que pueden resultar en términos medioambientales, estos textos vinculan sus características espaciales al funcionamiento de mercados de suelo profundamente atravesados por la especulación inmobiliaria y la formación de rentas diferenciales. Bajo esta mirada, el tipo

de crecimiento urbano que describen, urbanísticamente difuso –disperso, poco compacto y con tendencia a la suburbanización-, responde a una demanda turística que centrada en valores de amenidad ambiental se referencia espacialmente a expensas de todo orden y/o regulación urbana. Más aún, autores como Trejo Ortega y González Pérez señalan como estos fenómenos asociados a la actividad turística se vinculan, a su vez, a determinadas desigualdades espaciales –mientras que otros, más específicamente, relacionan la urbanización difusa a situaciones de gentrificación y segregación socio espacial (Martínez Borrego, 2009; Pérez Campuzano, 2010; Castillo Pavón y Villar Calvo, 2011)-, poniendo en entre dicho la potencialidad que pueden tener las políticas públicas urbanas para contribuir a reducir o mitigar estas asimetrías. En tal sentido, la desigualdad espacial comporta una de las características identificables en este tipo de ciudades que permiten distinguirlas de otras más específicas, como la segregación residencial, en la que intervienen, además de “la existencia de una diferenciación o distribución desigual de ciertos grupos sociales al interior del espacio urbano” (Brun, Jacques, 1994; 22 en Castillo Pavón y Villar Calvo, 2011), las relaciones jerárquicas que se establecen a partir de estas diferencias (Castells, 1997, p. 204) y otras dimensiones de orden más subjetivo vinculadas a percepciones y estigmas territoriales (Sabatini, 2003) en las que “los grupos sociales recurren a la segregación para afirmar sus propias identidades sociales” (Castillo Pavón y Villar Calvo, 2011, p. 88).

Si se los analiza en un plano conjunto, los autores mencionados sintetizan, en definitiva, las relaciones que se establecen entre ciertas particularidades espaciales identificables en las ciudades turísticas, como la dispersión de su trama urbana –en términos de infraestructura, servicios y asentamientos residenciales-, y las condiciones diferenciales que presenta su suelo y su expresión en la formación de determinadas rentas urbanas que, en tanto elementos conceptuales, permiten comprender su crecimiento disperso. Pero también la localización de estas rentas en los entornos naturales que guardan mayor interés turístico por sus posibilidades extractivas supone la concurrencia de intereses inmobiliarios que trascienden la oferta y demanda local, conformando un mercado atravesado por estos intereses en el territorio. Suponen la formación de rentas diferenciales en función del mayor o menor valor de amenidad ambiental que ostentan algunos lugares por sobre otros, estableciendo con ello, también, las condiciones diferenciales de acceso a estos reductos y la orientación desigual del crecimiento urbano. De manera que las rentas del suelo se entrelazan tanto con el carácter disperso de dicho crecimiento como con sus expresiones de desigualdad espacial.

En centros turísticos más cercanos regionalmente a San Carlos de Bariloche como los del litoral argentino, en particular la ciudad bonaerense de Mar del Plata, se enfatiza más aún

la centralidad que tuvo la actividad turística en los procesos de urbanización y, particularmente, la participación de las corrientes migratorias –externas e internas- en su crecimiento (Mantero, 1997; Ferraro, Zulaica y Echechuri, 2013), fenómeno que además es estudiado en ciudades intermedias de reciente apogeo turístico en las que también se señala el problema ambiental que acarrearán (Castronovo y Valenzuela, 2005). Esto devela la intervención de estas “externalidades” en el mercado inmobiliario local y en el crecimiento de estas ciudades, dejando huella de los efectos que provoca el turismo en los proyectos de vida de muchas personas que, en el mediano y largo plazo, terminan estableciendo en forma permanente su residencia en estos centros urbanos. Desde esta óptica, también son analizados los procesos de expansión urbana vinculados a la apropiación del entorno ambiental como elementos característicos de la desigualdad espacial y el acceso diferencial al territorio que tienen los distintos grupos sociales (Celemín, 2012).

Entre los textos que analizan algunas de las características urbanas que fue adquiriendo históricamente Bariloche, se pueden mencionar los de Hernández y Mochkosky (1974), Vapñarsky (1983) y Abaleron (1992), quienes señalan los procesos de subdivisión indiscriminados y los efectos perjudiciales que tuvo la ocupación del suelo en una ciudad que a partir de las políticas de Parques Nacionales hizo del medio natural el principal sustento de su actividad económica. Particularmente Abaleron (1992, 1993, 1994, 2009) señala también como la urbanización de la ciudad respondió a distintas tendencias de acceso al suelo en las que tomaron forma intereses y necesidades de distintos grupos sociales que definieron la ocupación desigual de los espacios urbanos en función del valor diferencial de sus espacios naturales y los distintos niveles de rigurosidad climática correspondientes a ellos. De hecho identifica distintos tipos de desigualdad relacionados a la localización espacial de la población y sus diversos entornos ambientales, tomando en consideración entre ellos el régimen de tenencia de suelo y vivienda como indicadores de las condiciones de acceso al suelo urbano (2009). Sin embargo, no forma parte de sus objetivos indagar en la evolución del precio de los inmuebles luego de la devaluación de 2002 como fenómeno vinculante a la desigualdad espacial y a las dificultades locales de acceso a los mismos.

De más reciente publicación, Rodríguez (2011) reactualiza, atendiendo la revalorización de los espacios turísticos de la última década, el problema ambiental de la ciudad relativo al crecimiento urbano y la ocupación de espacios otrora naturales que ya había sido advertido por los autores mencionados, lo que permite inscribirlo en clave histórica como un problema de debate permanente, abrevando en la vinculación “entre el medio ambiente y el desempeño económico del turismo”. Por su parte, Matossian (2010, 2011) encuadra el proceso de

urbanización de la ciudad en lógicas de diferenciación socio espacial que, además de la dimensión económica, reconoce otras manifestaciones. Afirma que el crecimiento urbano disperso expresa una fuerte fragmentación y polarización social y económica que también se manifiesta en el orden cultural, en el plano simbólico de las representaciones que hacen de su experiencia sujetos concretos. La desigualdad espacial se identifica claramente en el contraste social y económico de dos áreas específicas de la ciudad (la ciudad turística y la ciudad de los barrios “del alto”) pero también en la construcción de las identidades barriales y en las representaciones simbólicas (de los sujetos) de las fronteras territoriales, lo que acerca su abordaje al estudio de la segregación espacial. Sin embargo, al igual que Rodríguez y el resto de los autores que analizan las características espaciales de Bariloche no vinculan la trama de la ciudad a las particularidades de su mercado inmobiliario, o mejor, a las rentas del suelo que pueden formarse en una ciudad turística y que condicionan su crecimiento afectando incluso las políticas de regulación urbana que puedan instrumentarse; menos aún indagan en cómo la capitalización de éstas en el precio del suelo puede contribuir a dificultar su acceso. A pesar de que la problemática habitacional vinculada al acceso a la tierra y a la vivienda es señalada - sobre todo a partir de las ocupaciones informales que se sucedieron a mediados de los años 2000 (Caram, 2009)-, esta no suele ser vinculada a circunstancias de desigualdad espacial propias de la ciudad y al carácter específico de un mercado inmobiliario como el barilochense. Tampoco se problematiza el rol del Estado municipal en el marco general de las políticas urbanas de planeamiento de la ciudad, y la potestad que tiene como agente público para regular las condiciones de explotación de la tierra y, por tanto, las rentas del suelo⁴, como factores intervinientes en la modelación del precio de los inmuebles. Hacerlo supondría un acercamiento al mercado inmobiliario local y a los mecanismos que podrían estar obrando para que la población más pobre termine optando por la tenencia informal de la tierra, lo que conllevaría a

⁴ Situación que se contrapone, en este sentido, a otros centros urbanos en los que estas relaciones han sido abordadas. Así, tomando en cuenta el periodo que comporta buena parte del interés de esta tesis por el crecimiento que supuso la dinámica inmobiliaria luego de la devaluación de 2002, deben mencionarse los trabajos de Baer (2008 y 2012) que analizan el crecimiento del precio de los inmuebles, principalmente en Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y su vinculación con el escenario socio-habitacional emergente. Además de señalar las características que asumió el mercado inmobiliario en el periodo también apunta como problema las condiciones de accesibilidad que deparó dicho proceso, resaltando que al tiempo de que muchos indicadores relativos a las condiciones de vida de la población, como los que miden la pobreza, la indigencia y el empleo, comenzaron a mejorar, los vinculados a las condiciones habitacionales, en cambio, se deterioraron ostensiblemente. En dichos trabajos se analiza el papel del Estado desde los intentos de provisión de viviendas sociales para favorecer el acceso de los más pobres a la tierra y vivienda pero también se advierte acerca de la necesidad de implementar medidas preventivas –como política pública- que regulen el precio de los inmuebles.

su vez la apertura de otros interrogantes respecto al papel del Estado en la regulación de dicho mercado, más allá de su rol como proveedor de viviendas y/ o loteos sociales⁵.

Más abocados a este propósito, existen algunos estudios referidos a ciudades turísticas cercanas a San Carlos de Bariloche, en clima y geografía, que destacan el explosivo crecimiento urbano que tuvieron éstas en años recientes señalando, entre otros fenómenos, la ampliación del mercado inmobiliario y la valorización de la tierra. Identifican en las condiciones de amenidad ambiental propias de estas ciudades las causas de la dinámica migratoria que intervino en la estructuración de sus mercados inmobiliarios. En este orden se inscriben los artículos de Grippo y Visciarelli (2007), González, Otero, Nakayama y Marioni (2009) y Zingoni, Martínez, y Quartucci (2007) que refieren a algunas de las “consecuencias no deseadas” del turismo en el orden urbano de algunas ciudades argentinas orientadas a esa actividad. Estos autores destacan el crecimiento migratorio en estos destinos, señalando los vínculos permanentes que mantienen los visitantes con los lugares turísticos visitados y los efectos cotidianos que producen en el medio local. Sea que arrojen luz sobre las consecuencias del llamado “turismo residenciado” (Grippo y Visciarelli, 2007) o las “migraciones de amenidad” (González, Otero, Nakayama y Marioni, 2009), en ambos casos se señala el vínculo entre las movilidades poblacionales, el crecimiento demográfico de estas ciudades y la especulación inmobiliaria que suscita la valorización del suelo y su precio, del que dan muestras la construcción ingente de inmuebles y la venta y alquiler de propiedades. De manera más precisa, González, Otero, Nakayama y Marioni (2009) se acercan al objeto de estudio de esta tesis al abordar diversas problemáticas asociadas al crecimiento urbano y la configuración del espacio en destinos turísticos de montaña, cercanos a Bariloche en su topografía y características físicas y ambientales. Evalúan las consecuencias urbanas que supusieron las migraciones de amenidad en cuatro destinos turísticos de montaña: San Martín de los Andes, Villa La Angostura, El Bolsón y Villa General Belgrano. El principal mal que detectan, asociado a la llamada “sombra del turismo”, es el comportamiento especulativo de los agentes inmobiliarios, pero también señalan la confluencia de otros fenómenos que afectan a la configuración espacial de estas ciudades como, por ejemplo, la sustitución y desplazamiento laboral de antiguos pobladores por nuevos residentes. Más allá de que las migraciones de

⁵ Papel que, por ejemplo, destaca detalladamente Clichevsky para el caso de la ciudad de Buenos Aires en “Política social urbana” (1996). Allí, la autora cuantifica y analiza las políticas urbanas implementadas por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el establecimiento de la Democracia hasta los inicios del Plan de Convertibilidad registrando las relaciones entre el Estado y el sector privado de la construcción, y la influencia de éste en el desarrollo de las políticas urbanas del período. Destaca principalmente la diferencia entre la planificación formal expresada sobretodo en el Código de Planeamiento y la planificación informal, sujeta a las presiones e intereses de los agentes privados.

amenidad no agotan los diversos tipos de migraciones y los vínculos que establecen los migrantes con los destinos turísticos, que en modo alguno se circunscriben a los valores de amenidad ambiental, es importante destacarlas por su relación estrecha con estas ciudades, pudiendo situarse entre las principales causas de crecimiento poblacional y urbano, y subordinando incluso otros factores de atracción (laborales, familiares).

Por otro lado, Zingoni, Martínez, y Quartucci (2007), refiriéndose a San Martín de los Andes, destacan con énfasis la mayor concurrencia de intereses inmobiliarios y la valorización del suelo como rasgos distinguibles de este tipo de ciudades, sobre todo a comienzos de la última década. Pero además señalan una vinculación concreta entre la valorización del suelo y la participación que puede tener el Estado en un proceso de urbanización no planificado ni controlado. La reflexión general, sin embargo, se dirige a atribuir al Estado un rol activo y clave en el funcionamiento del mercado inmobiliario antes que como agente con la potestad general –y más incluyente- de regular y planificar el crecimiento urbano. Logra poner en evidencia elementos específicos y propios de este tipo de ciudades que ayudan a su tipificación, indicando que políticas deben ser instrumentadas; sin embargo, no dispone de datos que certifiquen, o que logren dar cuenta, de la evolución de los precios en el periodo estudiado y como podrían afectarlos las políticas urbanas instrumentadas por el Estado y sus consecuencias en términos de acceso al suelo⁶. Menos aún, como el crecimiento urbano en estas ciudades puede vincularse a procesos de desigualdad espacial que las afectan, es decir, condiciones de orden más estructural que podrían estar operando.

Aunque existen puntos de concordancia con los trabajos mencionados, este estudio pretende resaltar la contradicción que significa la evolución del precio de los inmuebles, en la especificidad de un centro turístico como Bariloche, y las necesidades habitacionales de sus pobladores, cuando estas no parecen persistir sino a condición de ser una el reverso de la otra. Lo que la tesis busca aportar es la visibilización de esta contradicción no solo desde la coyuntura

⁶ Tomando en cuenta el contexto latinoamericano, pueden enumerarse algunos estudios que de manera sistematizada ha emprendido el Lincoln Land Institute en relación a los mercados inmobiliarios, el precio del suelo y las políticas urbanas aplicadas. Los mismos hacen foco en las decisiones estatales que a través de obras públicas y acciones regulatorias intervienen en la formación de plusvalías urbanas (rentas del suelo) incidiendo en la formación del precio de los inmuebles en las ciudades. Algunos de ellos abordan las situaciones particulares de Colombia (Maldonado Copello, 2006) y Brasil (Fernandes, 2004), dos de los países que cuentan con leyes nacionales que explicitan las asociaciones positivas que existen entre las acciones estatales y el precio de los inmuebles (Maldonado Copello, 2006; Fernandes, 2004). También desde esta usina de pensamiento se hace hincapié en las políticas de Estado que afectan las condiciones de explotación del suelo y su valorización, destacando además su mayor o menor incidencia en la provisión y acceso al suelo urbano residencial (Smolka y Amborski, 2003 y Morales Schechinger, 2005). Autores como Smolka y Amborski (2003) y Morales Schechinger (2005) insisten incluso en la conveniencia de que el Estado aplique instrumentos que recuperen los beneficios generados a los propietarios privados y los distribuya al conjunto de la sociedad, resaltando los efectos positivos que pueden tener estas decisiones en términos de acceso al suelo servido.

de un período de valorización que fue suprimiendo las aspiraciones de acceso al suelo residencial para el conjunto de la población –más allá de que en algunos grupos esto se haya agudizado más que en otros- sino desde su encuadre en procesos históricos que definieron la urbanización desigual de la ciudad como parte de sus características estructurales, es decir, como elementos intrínsecos a su propio desarrollo, y acaso definidores de desigualdades espaciales inherentes a destinos turísticos como Bariloche.

Al hacerlo convoca a situar el acceso al suelo urbano como una de las formas en que se expresa la desigualdad espacial en el territorio, en relación estrecha con las tendencias históricas de crecimiento urbano y las rentas del suelo localizadas, que sellan en definitiva las posibilidades de tenencia –diferenciales- que tiene cada grupo social. Para ello se consideran en el análisis las tendencias de subdivisión y ocupación del territorio barilocheño como indicadores no solo de la impronta territorializadora del mercado inmobiliario, sino –más aún- de la desigualdad localizada en el espacio, esto es, el crecimiento urbano de la ciudad como fenómeno inescindible de la desigualdad espacial. La expansión urbana y las circunstancias bajo las cuales fueron creados determinados barrios de la ciudad se tomarán como procesos que en sí mismos permiten comprender el interés, y también el desinterés, expresados en el mercado inmobiliario local de ocupar determinados espacios atravesados y valorados por sus propiedades ambientales. En una ciudad turística donde prevalece el valor ambiental y turístico de su suelo como una de sus características distintivas, esto debe ser tenido en cuenta al analizar los intereses y necesidades que determinaron su crecimiento.

En este último sentido, la localización primera del interés inmobiliario en los lugares de mayor atractivo natural y visual, en desmedro de otros que poseen características adversas - y hasta climáticamente perjudiciales para el desarrollo de asentamientos habitacionales-, será tomado como un indicador de las posibilidades desiguales que tienen los grupos sociales de acceso al suelo barilocheño. Otros fenómenos más específicos que también expresarían estas desigualdades, como las movilidades urbanas, la exclusión social en el espacio y/o la segregación urbana no forman parte del análisis que aquí se quiere seguir por considerarlos, justamente, expresiones particulares de un fenómeno más general que las atrapa, que, si bien también expresan experiencias de acceso al suelo urbano, no se circunscriben a las situaciones de tenencia, que es el aspecto -acaso más básico- que aquí se quiere tener en cuenta para analizar las condiciones de acceso. Tampoco se considera necesario indagar en el rol que pudieron haber tenido determinados actores en el rumbo que tomó la urbanización de la ciudad -como agentes inmobiliarios, grandes propietarios y desarrolladores o las propias organizaciones vecinales, que en Bariloche tuvieron y tienen participación en la producción de suelo urbano accesible-,

porque no es el objetivo seguir las expresiones individualizadas de las relaciones de poder local, sino más bien identificar las tendencias generales de crecimiento impresas en el territorio. Siguiendo este propósito es que también se toman en consideración las políticas de planeamiento del Municipio, pues a partir de ellas pueden rastrearse estas tendencias y como fueron consolidándose a partir de sus mediaciones regulatorias ayudando a identificar, a su vez, las rentas localizadas y, a partir de ellas, las condiciones de explotación diferenciales que tienen algunos suelos por sobre otros (definiendo distintas posibilidades de acceso). Más allá de que políticas nacionales y provinciales pudieron haber intervenido en el devenir espacial (sobre todo Parques Nacionales antes de la provincialización del territorio), el interés se ubica en la potestad pública del Estado local de planificar el crecimiento de su territorio a través de la normativa urbanística. Los códigos urbanos y las ordenanzas, por citar dos instrumentos normativos, constituyen documentos “testigo” que dibujan la huella de los intereses inmobiliarios y su impacto en el crecimiento de la ciudad, pero también condensan las respuestas dadas a las necesidades habitacionales de vastos sectores de la población que repercutieron en su expansión urbana.

Tomando las tres áreas espaciales seleccionadas para el análisis –el casco céntrico de la ciudad, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar-, el interés radica también en conocer cómo estas tendencias de crecimiento pudieron haberse manifestado durante la década de 1990 y, sobre todo, a comienzos de los años 2000, cuando muchos centros urbanos del país, y particularmente algunas ciudades turísticas como Bariloche, experimentaron sendos procesos de valorización del suelo. En pos de este objetivo, se busca develar las acciones de intervención pública que pudo haber sobrellevado el Estado local: las decisiones urbanísticas que tomó en tanto agente que cuenta con la facultad de instrumentar políticas de planeamiento y su incidencia en la estructuración del mercado inmobiliario, las rentas del suelo, los precios de los bienes transados y el crecimiento urbano mismo de la urbe. Entre ellas se cuentan las vinculadas a la obra pública, pero también las relativas a la gestión de usos del suelo que conlleven modificaciones en la regulación de su uso y explotación. Además encuadra como objeto de interés las consecuencias sociales y urbanas que derivan de la inacción o pasividad ante determinados problemas urbanos, y también las decisiones políticas que implicando soluciones habitacionales, al mismo tiempo suponen decisiones urbanísticas que afectan el crecimiento de la urbe y el precio del suelo.

1.6 Enfoque teórico del problema

Si se quisiera ensayar alguna clase de semblanza sucinta de lo que puede describirse como crecimiento urbano en San Carlos de Bariloche, habría que comenzar empleando el término *sprawl* o urbanización difusa. Esto es, un tipo de crecimiento disperso, poco compacto y con tendencia a la suburbanización, en el que además es estrecho, y se asume fraternal, el contacto con la naturaleza (Anton Clavé, 1998). Históricamente, la ocupación del territorio se ha distinguido por la dispersión generalizada de los asentamientos habitacionales en los que puede reconocerse, acaso como rasgo sintomático, la dotación parcial de infraestructuras y equipamiento urbano y la insuficiencia en la calidad de los servicios que debe prestar el municipio (como la recolección de basura y la limpieza general) a lo largo de un extenso ejido de poco más de 27000 hectáreas. En este sentido, el carácter disperso de sus propiedades urbanas propende a encuadrar en la definición de ciudad difusa que formula Francesco Indovina:

La ciudad difusa, fórmula que como es obvio constituye una contradicción en términos, se da cuando una determinada y amplia porción de territorio urbanizado ofrece gran abundancia y variedad de funciones, caracterizándose por una amplia dotación de servicios pese a que estén esparcidos por el territorio, y cuando –éste es el principal requisito– es utilizada por la población allí asentada como si de una ciudad se tratara. Es la cuestión de los equipamientos y de su uso lo que justifica dicha denominación (Indovina, 2007, p. 18).

La dispersión característica de los asentamientos habitacionales emparenta a San Carlos de Bariloche con otras ciudades turísticas en las que habitualmente se subraya como cualidad característica la disparidad manifiesta entre el elevado número de loteos aprobados y el moderado ritmo de crecimiento de su planta edilicia (Borja, 2001). Autores como Barsky (2005), que abordan el estudio del periurbano y el problema inherente a la diferenciación espacial del campo y la ciudad, al analizar la fisonomía típica del crecimiento urbano de ciudades como México señalan el carácter laxo de esta distinción geográfica y la carencia de una delimitación precisa que separe tajantemente a ambos espacios (Barsky, 2005, p. 1). Barsky vincula el espacio periurbano y su carácter transicional entre ciudad y campo con otras expresiones conceptuales tales como: contorno de ciudad, extrarradio, periferia urbana o ciudad difusa. La labilidad que distingue a este espacio de transición se presenta en el entrecruzamiento de actividades económicas propias de cada uno de estos ámbitos, donde la industria convive con espacios rurales o campestres más propensos al desarrollo de actividades agrícolas. Ávila Sánchez (2009) también se orienta en esta dirección al identificar en el periurbano, en la mixtura

del campo y la ciudad, la imprecisa división entre las actividades industriales y agrícolas. Pero además destaca ciertas características propias del periurbano latinoamericano que lo alejarían de los fenómenos que se desarrollan en los países industrializados, relacionando estas características a patrones de ocupación residencial y de diferenciación territorial expresadas en las maneras de apropiarse y hacer uso de dicho espacio (Ávila Sánchez, 2009, p. 105). Javier Delgado (2003) refiere también a “un dilatado espacio periurbano” (15) que rodea a las ciudades pero no lo reduce, como sugiere Barsky –y como deja entrever también Ávila Sánchez-, a una relación de endeble transición entre ciudad y campo, en la que se identificaría la continuidad y superposición dispersa de actividades productivas. En vez de ello, enumera otros aspectos que concurren en la estructuración de las ciudades difusas, que ayudan a identificar no sólo un orden económico sino también vínculos de índole social y más estrictamente urbanos (como la inversión en obras de infraestructura) que explicarían determinados efectos: cambios de usos del suelo, fragmentación de actividades productivas y distribución de los asentamientos residenciales, en tanto expresiones espaciales de distintas manifestaciones de la desigualdad social (Delgado, 2003, p. 24).

Es importante tener en cuenta estos aspectos en San Carlos de Bariloche, principalmente en relación a las motivaciones que pudieron haber signado la localización residencial de sus habitantes. El anhelo de buena parte de ellos de vivir en el bosque y en la costa de los lagos ha traído consigo la dotación de determinadas infraestructuras y servicios urbanos que, conspirando contra el ecosistema que originalmente despertó el interés de vivir en él, han definido la opacidad transitiva entre el espacio urbano y el espacio natural como característica distintiva del crecimiento disperso de la ciudad (Medina, 2015). Su trama espacial, tendiente a la suburbanización y a la formación de centros secundarios o sub-centros, responde a un proceso de urbanización propio, signado históricamente por la promoción turística de su entorno natural, más que a tendencias actuales vinculadas a transformaciones urbanas derivadas de la globalización (De Mattos, 2002 y 2010).

Como han afirmado algunos autores (Prados, 2006 y 2011 y González, Otero, Nakayama y Marioni, 2009) las áreas naturales se han transformado en un valor inmobiliario muypreciado y objeto de interés que deciden el traslado y el asentamiento residencial permanente de muchos habitantes. Las llamadas migraciones de amenidad o *amenity migration* (Moss, 2006) refieren a esa tendencia, es decir, al crecimiento poblacional motorizado por personas que observan en las ciudades de notoria presencia ambiental-paisajística un sitio ideal para vivir. Esto se vincularía a las características de un mercado inmobiliario complejo en el que, además de la demanda local, toman parte no solo los que ocasionalmente visitan la ciudad

y cuentan con el privilegio de acceder a segundas residencias, el llamado turismo residenciado (Grippio y Visciarelli, 2007), sino también aquellos que habiendo sido turistas deciden asentarse definitivamente en el lugar por la calidad natural del ambiente y la tranquilidad que les puede ofrecer.

Alternativamente, María José Prados Velasco (2002, 2006, 2010 y 2011) introduce el término naturbanización para caracterizar el efecto y la interacción que produce el crecimiento urbano en espacios naturales circundantes a Parques Nacionales, describiendo como en algunos sitios de España la desconcentración y movilización poblacional se dirige hacia áreas de mayor atractivo natural y paisajístico (generalmente, aquellas que se encuentran cercanas o pertenecientes a la órbita de algún Parque Nacional). Señala como elementos definatorios del fenómeno un elevado crecimiento demográfico, como consecuencia de un aumento significativo de la población migrante, y un entorno medioambiental y paisajístico reconocido socialmente en el territorio (Prados Velasco y Ramos, 2010). La contraurbanización, en tanto fenómeno que describe la desconcentración poblacional en las grandes ciudades por una pérdida en la calidad de vida, comportaría el trasfondo de estos procesos migratorios y el asentamiento de nuevos pobladores en estos espacios naturales (Prados Velasco y Cunningham, 2002). En estos términos, la naturbanización describiría una dinámica relativamente actual de crecimiento poblacional basada en preferencias residenciales vinculadas a entornos naturales de reconocida calidad paisajística: “Si la contraurbanización cuestiona el protagonismo detentado por los grandes centros urbanos como focos de atracción demográfica, la naturbanización viene a explicar el atractivo de las áreas rurales de características especiales como lugares de ocio, trabajo y residencia” (Prados Velasco y Cunningham, 2002, p. 428).

Las migraciones de amenidad y los procesos de naturbanización -por las movilidades poblacionales que involucran- son conceptos muy sugerentes para entender la dinámica espacial de San Carlos de Bariloche. Si bien ambos aluden a procesos demográficos recientes, ayudan a comprender concomitantemente algunas características morfológicas del entramado espacial y su devenir histórico. Permiten entender no solo el crecimiento disperso y la ocupación de diversas áreas paisajísticamente estratégicas, sino también las tendencias especulativas que podrían haber gobernado la apropiación de su suelo sobre áreas en que -más temprano o más tarde- era esperable su valorización y, por tanto, la demanda concurrente de no pocos interesados.

Al respecto, es interesante consignar el concepto de valor público acuñado por Saavedra y Mokate (2004), que Zingoni, Martínez y Quartucci (2007) traen a colación cuando refirieren

las cualidades ambientales de San Martín de los Andes. Es un valor que bien puede extenderse a San Carlos de Bariloche y a otras ciudades turísticas de similares características.

El Valor Público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por la ciudadanía colectiva, o el conjunto de la sociedad. Es necesariamente consumido o disfrutado de manera colectiva. Las preferencias públicas necesariamente están en el corazón del valor público. No obstante, el “público” no se trata de una mera agregación de preferencias individuales (2), sino de una decisión colectiva con respecto a lo que es valioso y prioritario (y lo que debe ser producido) para el conjunto social (Saavedra y Mokate, 2004, p. 5).

Aunque señalan que es un valor intangible sostenido por las personas que habitan el lugar, por la ciudadanía colectiva, enumeran una serie de características locales que le otorgarían ese valor: así figuran aspectos tales como la vista al Lago Lacar, la primacía montaña/vegetación y la tranquilidad, entre los factores que podrían enumerarse. Otros autores, destacando las características únicas que presentan los destinos turísticos, también mencionan este valor:

Muchos de los destinos turísticos de montaña y playa de nuestro país reúnen las condiciones para generar en el imaginario colectivo la visión de un espacio de aldeas que comparten ciertos valores públicos comunes que ofrecen mejores oportunidades para el desarrollo humano. El valor se relaciona con la capacidad de generar gozo, deleite o bienestar, brota del calce entre necesidades y deseos y las oportunidades que se abren de los servicios que se ofrecen. El valor público se distingue de otros tipos de valor por ser percibido por la ciudadanía de manera colectiva. Las preferencias públicas necesariamente están en el corazón del valor de lo público (González y Otero, 2012, p. 3)

Pues bien, en el caso de Bariloche deben también ser considerados los valores públicos que intervienen sobre las preferencias de las personas que residen en la ciudad. Puede especularse que los valores públicos ambientales formaron parte importante de las motivaciones que acompañaron los procesos migratorios contribuyendo históricamente en la estructuración de sus condiciones urbanas actuales. Así, el crecimiento urbano no puede ser comprendido sin considerar el anhelo de confraternizar con la naturaleza y, particularmente, de apropiarse de la vista al lago Nahuel Huapi, acompañando con ello los riesgos de predación de la vegetación autóctona y las áreas boscosas.

Debe destacarse entonces la importancia que adquiere la localización del suelo y, particularmente de manera mayúscula, el componente medio ambiental en la formación de las rentas del suelo en las ciudades turísticas, que en el caso de Bariloche supone un atributo diferencial y distintivo que atraviesa al conjunto de los suelos situados en ella. Este componente

“extra” acentúa el privilegio de la localización y el precio que se paga por el usufructo de su suelo, que no sólo comprende sus funciones actuales sino también el abanico potencial de sus usos venideros (Morales Schechinger, 2005). Estos privilegios de localización del suelo, que hace que algunos lugares de las ciudades sean más apreciados y demandados que otros –y que en Bariloche destacan con mayor intensidad por el entorno natural que la rodea-, comprende un proceso en el que los dueños de la tierra buscan exigir la mayor renta posible para la explotación de una propiedad que no es accesible para todos (Fischer, Jäger y Parnreiter, 2003). En consecuencia, los sectores que tengan mayor capacidad de pago y puedan afrontar esta exigencia tendrán acceso a aquellos suelos que dispongan de las mejores condiciones ambientales de la ciudad, mientras que los sectores de menores recursos, excluidos de estos sitios, se localizarán en los lugares menos valorados y, generalmente, carentes de todo atractivo turístico, representando un “ajuste” a las posibilidades de acceso de los grupos sociales a los distintos suelos de la ciudad e incidiendo con ello en su “estructura socio-espacial” (Fischer, Jäger y Parnreiter, 2003, p. 1).

1.6.1 La renta del suelo urbano

El suelo urbano se diferencia del suelo rural por poseer un valor de uso específico y complejo, diferenciado del valor de uso de cada una de sus partes, que tiene un efecto concreto y útil de aglomeración (Topalov, 1979). Constituye un recurso escaso que no solo tiene una expresión física como lote ubicable en los dominios de una ciudad. El suelo urbano requiere un medio, un acondicionamiento físico y social, que permita la formación de asentamientos habitables donde la formación y articulación con actividades no residenciales componen factores de relevancia (Trivelli, 1982, p. 8). Dichos factores hacen a la heterogeneidad del suelo urbano, puesto que por las características de su entorno, y de su ubicación en el contexto urbano general, no hay posibilidad de que existan dos lotes iguales en la ciudad (Trivelli, 1982, p. 13).

Estas cualidades, que hacen al uso del suelo en las ciudades origina –no ya solo como elemento escaso, de existencia limitada- un tipo de renta en particular: la renta del suelo urbano. La ubicación y estructuración de estas rentas expresan el movimiento de los capitales en busca de su valorización, obrando como elementos de “señalización” espacial de las actividades económicas y del mercado inmobiliario que se estructura alrededor de ellas. En este sentido, los distintos tipos de rentas urbanas que pueden formarse y exigirse ofician de indicadores espaciales de los límites urbanos de una ciudad, arrojando pistas acerca de cuáles fueron los elementos actuantes que determinaron su ocupación y crecimiento, es decir, la valorización del capital en el espacio. Esto permite una somera aproximación y orientación en relación al valor

de uso (y valor de cambio) de la tierra y su rol en la configuración del espacio urbano y las mercancías inmobiliarias transadas. El escalonamiento típico de las actividades predominantes y las rentas asociadas pueden ofrecer claves que dilucidan el proceso de urbanización involucrado que –sopesando, además, el rol del Estado–, contribuya a explicar la ocupación de ciertos lugares que condicionan la dirección del crecimiento urbano y los precios de los inmuebles en las zonas más altamente demandadas.

1.6.1.1 Raíces conceptuales

El papel de los terratenientes y la importancia de la tierra como factor productivo en el capitalismo han sido tempranamente discutidos durante la consolidación de éste entre los siglos XVIII y XIX. Smith, Ricardo y Marx⁷ iniciaron el abordaje analítico que confluiría en la fundamentación teórica de la renta de la tierra, su emergencia y su exigencia por parte de sus propietarios. Pero también contribuyeron a su estudio Malthus y, más tardíamente, Henry George⁸.

Sin embargo, fue David Ricardo (1973) quien selló los pilares, los principales cimientos, de una teoría que todavía en sus elementos generales se mantiene vigente. Señalaba que la renta era una parte del trabajo productivo que exigía el dueño de la tierra por el hecho de hacer uso de ella. De acuerdo a Ricardo, este trabajo podía ser más o menos productivo en función de las diferentes calidades que presentara la tierra, es decir, sus “energías productivas”, lo que en definitiva permitía que su dueño pudiera exigir una renta por su uso. En efecto, las desiguales aptitudes que tiene la tierra para su explotación, considerando la imposibilidad de su reproducción y finitud, hace posible que su dueño exija una renta a todos aquellos que deseen hacer uso de sus recursos y propiedades naturales. Esta renta variará en función de las diferentes aptitudes que tenga la tierra para el aparato productivo, que en Ricardo se definirán por los grados de fertilidad que presente –es decir, la cantidad de bienes primarios posibles de obtener– y por su mayor o menor distancia y acceso al mercado. La renta aumenta cuando las mejores tierras son ocupadas y el inversor capitalista se ve obligado a utilizar tierras de inferior calidad:

⁷ La “Riqueza de las Naciones” de Adam Smith fue publicado en 1776. David Ricardo publicó “Principios de Economía y tributación” en 1817; en tanto Carlos Marx dio a conocer “El Capital” en 1867. Cabe aclarar que el tomo III de esta última, el que trata acerca de la renta de la tierra, fue publicado póstumamente en 1894.

⁸ Autor de “Progreso y Miseria” (2004), obra publicada en 1879, Henry George fue un economista estadounidense de fines del siglo XIX reconocido por proponer la creación de un impuesto único del 100% a la renta de la tierra; consideraba que su apropiación privada era la causante de los problemas económicos y la desigualdad social reinante. Es por ello que creía también que el resto de los impuestos, que en sus términos gravaban de manera injusta el trabajo y las ganancias privadas, debían ser suprimidos (Ramos Gorostiza, 2008). Algunos de estos juicios cobran actualidad cuando se debate si tributos como el impuesto inmobiliario deben gravar solo la base suelo o la totalidad de la propiedad inmueble con las mejoras edilicias incluidas.

las peores tierras necesitan una inyección mayor de trabajo para igualar la productividad de las tierras que le siguen en calidad⁹.

Si bien Ricardo repara en las propiedades diferenciales que tiene la tierra respecto a otros bienes naturales, como su irreproducibilidad y escasez -y que la identifican-, no señala de igual modo que, en un régimen de producción capitalista, ésta es una mercancía sujeta al dominio privado. Esta relación de apropiación es la que pondrá en evidencia Marx (1995) al desarrollar el concepto de renta absoluta, puesto que la sujeción jurídica de un bien finito e irreproducible hace posible que todos los propietarios exijan renta, aún aquellos que poseen las peores tierras. A pesar de que muchas de ellas no cuenten con características diferenciales que se traduzcan en una mayor capacidad productiva, los dueños de las tierras igualmente perciben una renta a un precio positivo por la potencialidad que tienen de sobrellevar la producción agrícola.

Pero Marx también incorpora otro tipo de rentas sirviéndose de esta primera clasificación ricardiana. Así identifica dos tipos de rentas diferenciales, la renta diferencial tipo I y la renta diferencial tipo II, que tienen su razón de ser no solo en la calidad de la tierra sino también en el capital invertido para su puesta en producción. La renta diferencial tipo I emerge en aquellos terrenos en los que habiéndose invertido una cantidad de capital similar que en otros arrojan, sin embargo, ganancias diferenciales que se ubican por encima de la media (sobre ganancias) por la mayor aptitud de su suelo para la producción y su cercanía al mercado. En tanto, la renta diferencial tipo II surge cuando se invierte de manera diferenciada, una mayor dotación de capital, en terrenos que originalmente poseían cualidades semejantes (en fertilidad y proximidad al mercado): la sobre ganancia que arroja la mejora del suelo sobre el que se hizo una mayor inversión es absorbida por el capitalista pero puede llegar a convertirse, con el paso del tiempo y con las inversiones de dimensiones similares que se hagan en otras tierras, en una renta superior que terminen exigiendo los terratenientes.

Además, Marx también incluye una renta que deriva de las características irreproducibles del terreno, esto es, la renta de monopolio. Esta última toma forma en aquellas tierras que por sus atributos naturales y/o condiciones de producción únicas facilitan la proliferación de determinadas mercancías, pero que no son pasibles de ser ampliados a voluntad. La magnitud de esta ganancia extraordinaria está dada por la diferencia entre los precios de monopolio y los precios “normales” y depende fundamentalmente de las relaciones

⁹ Las tierras de más baja calidad, las que a priori no generarían ganancias para los capitalistas por su escasa fertilidad, solo van a utilizarse si se les garantiza una ganancia media; esta es la razón por la que los precios de los productos agrícolas se fijan desde lo que se produce en las peores tierras.

de fuerza entre oferentes y demandantes que estén dispuestos a pagar por un bien que es escaso. Este diferencial productivo que detentan algunos pocos terrenos termina traducéndose en la renta de monopolio que exigen sus propietarios. Entre los dos últimos tipos de renta referidos puede observarse, como elemento distintivo, que la magnitud de la renta diferencial está determinada por la expresión cuantitativa de las diferencias en las condiciones de producción, en cambio, en el caso de la renta de monopolio son más determinantes las condiciones de oferta y demanda de los productos en cuestión.

1.6.1.2 La Renta del suelo en las ciudades

El desarrollo conceptual de Ricardo y Marx en torno a la renta de la tierra hace foco predominantemente en lo que sucede en la actividad agrícola (en menor medida, también, en la producción minera), pero no trasladan su abordaje analítico al ámbito de las ciudades (y, en consecuencia, su manifestación en ellas). Esto es comprensible ya que aunque la revolución industrial dotó a las ciudades de un mayor protagonismo productivo, en el momento en que estos autores editaron sus obras los grandes centros urbanos debían aún consolidarse como tales.

Samuel Jaramillo (1982 y 2009), partiendo de las distinciones conceptuales que tempranamente introdujera Ricardo, retoma los tipos de rentas desarrollados por Marx y analiza sus manifestaciones en el orden urbano de las ciudades. Sumado a ello, también se hace acreedor de su concepción teórica general y como él también se pregunta e indaga en las causas que determinan que la tierra tenga precio pero no valor, puesto que ésta no es producto del trabajo social. Halla la respuesta en la renta de la tierra: su apropiación privada habilita a exigir un pago, una contraprestación que sus propietarios demandan por permitir su explotación como factor de producción. Además, al igual que Marx, Jaramillo afirma que la renta es una porción de la plusvalía social extraída al conjunto de los trabajadores asalariados que en lugar de ser totalmente captada por los capitalistas es parcialmente absorbida por los terratenientes (Jaramillo, 1982):

La tierra es una condición de producción (objeto y medio a la vez) que no se encuentra en poder de los capitalistas, no es producible, ni es reproducible. Entonces el terrateniente está en condiciones de exigirle al capital parte de sus ganancias por su particular condición de propietario de un bien insustituible para la producción. Este reclamo es la renta (Jaramillo, 1982, p. 5).

Si bien Marx sugiere la posibilidad de aplicar este esquema analítico al papel genérico que el suelo adquiere como factor imprescindible en el entramado de producción capitalista, no termina de detallar el carácter singular que presenta la renta en las ciudades, donde las

condiciones para la producción y reproducción del modelo de acumulación son otras (Jaramillo, 1982). Orientado a este propósito, Jaramillo apunta a distinguir los usos de cada tipo de suelo, marcando las distancias entre suelo rural y suelo urbano, y las condiciones de explotación que involucran, de acuerdo al lugar que ocupan como soportes de las relaciones de producción capitalista. De esta forma, define dos tipos de articulación que tiene la tierra en función de su “ámbito” de actuación: la “articulación simple” y la “articulación compleja”. La primera remite al orden rural, a los productos del trabajo que tienen como soporte a la tierra y son independientes de ella. La “articulación compleja”, en tanto, refiere propiamente a la utilización del suelo en las ciudades e implican, justamente, otras relaciones sociales y económicas que hacen complejo su uso y lo distinguen del rural (Topalov, 1979). En el orden urbano lo que se produce en su suelo forma parte inescindible de éste y de las actividades que se desarrollan en él:

En el rango específico urbano, de otro lado, la relación humana con la tierra adquiere otro sentido: ya no van a ser las propiedades vegetales de ésta las que tienen que ver con su objetivación, sino otra de sus características, su potencialidad de proporcionar espacio, lugar físico para desarrollar actividades (Jaramillo, 2009, p. 94 y 95).

Así, en las ciudades no solo surgen las condiciones necesarias para la producción de las mercancías sino también para su comercialización. Mientras que en el suelo rural lo producido logra deslindarse del lugar de producción, es decir, las mercancías producidas se vuelven independientes de su suelo, en el suelo urbano, en cambio, lo producido y su soporte son inseparables (Jaramillo, 1982, p. 18). El suelo urbano no solo tiene ligazón con el espacio que se construye sobre él, el cual “debe ser considerado como un bien, como un producto del trabajo” (Jaramillo, 1982, p. 18) y diferente de aquel, sino que también se vincula con los procesos económicos que se vinculan al consumo de este espacio construido, es decir, al proceso de circulación de las mercancías inmobiliarias. A estas relaciones del orden urbano capitalista Jaramillo las denominara, respectivamente, “articulaciones primarias” y “articulaciones secundarias” del suelo, conformando su integración un tipo de “articulación compleja” propia del ámbito de las ciudades. Esta propiedad conjunta del suelo urbano es la que, en definitiva permite establecer la diferencia analítica entre las rentas urbanas primarias, vinculadas a la producción del espacio construido, el espacio urbano, y las rentas urbanas secundarias, relacionadas a su consumo y, particularmente, a la localización del suelo donde se encuentra este espacio. Esto se vincula a las posibilidades de acceso al suelo urbano, pues la producción del espacio construido y su consumo, en forma de vivienda, de hábitat residencial,

dependerá en buena medida de las rentas que puedan esperarse captar en determinados lugares de la ciudad. Las mayores rentas posibles de ser obtenidas, capitalizadas en el precio del suelo, podrán ser soportadas solo por aquellos que tengan la capacidad económica de hacerlo, obliterando así -en mayor o menor medida, según los lugares de la ciudad- las necesidades habitacionales del resto de la población y provocando la segmentación social del espacio al garantizar el acceso exclusivo de grupos privilegiados a territorios positivamente connotados (Jaramillo, 1999, p. 115).

1.6.1.2.1 Las diversas clases de renta

Las rentas primarias diferenciales deben su origen a las diferentes capacidades de edificación que tienen los terrenos, esto es, a las distintas aptitudes que presenta cada uno de ellos para la producción de espacio construido. Son rentas que surgen de las capacidades productivas del suelo y, al igual que en su manifestación rural, responde a dos tipos. La renta primaria diferencial de tipo I refleja las variadas condiciones físicas y naturales (topográficas, geológicas, etc.) del suelo, lo que genera un mayor o menor costo de edificación y, con ello, rentas urbanas diferentes¹⁰. Huelga decir que la incidencia de esta renta es relativa ya que los suelos tienden a tener “calidades geológicas” similares y si bien existen diferencias vinculadas al costo de transporte de los materiales para producir lo que se construye, estas tienden a ser limitadas gracias a los medios de locomoción existentes, lo que termina “igualando” a los distintos lotes de la ciudad (Jaramillo, 2003, p. 35)¹¹. La renta primaria diferencial de tipo II, en cambio, ocupa un lugar más destacado en las ciudades, puesto que se vincula a la construcción en altura, a la cantidad de metros de espacio construido, que pueden soportar determinados terrenos ante una mayor dotación de capital invertido (Jaramillo, 2009, p. 136). Si bien estas condiciones de explotación diferenciales son las que permiten que inicialmente el inversor capitalista pueda obtener una sobre ganancia, ante la generalización de esas condiciones en otras áreas de la ciudad y la competencia entre los capitalistas por aprovecharlas, hace que la misma sea posteriormente absorbida total o parcialmente como renta. También es oportuno señalar que esta renta puede estar regulada por el accionar del Estado, en su carácter

¹⁰ La altura de los terrenos y su morfología pueden llegar a requerir la instrumentación de técnicas constructivas que supongan un mayor costo que el que quizás pueda demandar un terreno plano.

¹¹ No obstante lo cual, Jaramillo (2003) también señala que la localización constituye un factor a tener en cuenta en la formación de esta renta por los costos diferenciales de aprovisionamiento que pueden tener los terrenos según su mayor o menor distancia de los principales centros de dotación de servicios públicos (agua potable, electricidad, etc.) (p. 20 y 21).

de agente de planeamiento, quien puede determinar, por ejemplo, la máxima altura que pueden tener las edificaciones en cada área de la ciudad.

Finalmente, debe consignarse, al igual que en el caso agrícola, la existencia de una renta que perciben todos los suelos: la renta urbana absoluta. La apropiación privada del suelo urbano, formalizada en el orden jurídico burgués, propicia su conversión en un bien potencialmente apto para soportar distintos procesos de acumulación que el capital puede sobrellevar en la ciudad. Esta condición –universal en el marco de las relaciones de producción capitalistas- es la que permite que aún en tierras que no cuentan con cualidades especialmente beneficiosas –o diferenciales- para dicha acumulación, puedan exigirse rentas para habilitar su uso. Las condiciones de esta exigencia están dadas –justamente- por la propiedad “urbana” de la tierra, el entramado que supone la existencia de otros inmuebles y actividades y, particularmente, la provisión de valores de uso complementarios –entiéndase bienes y servicios- que califican al suelo como urbano (infraestructura de servicios, vías de circulación, asfalto, entre otros). En este sentido es que Topalov (1979) también destaca esta cualidad diferencial del suelo urbano respecto al rural al definir un valor de uso específico y complejo, característico de las ciudades, en el que confluyen estos valores de uso urbano mencionados, produciendo determinados efectos de aglomeración. La propiedad “urbana” del suelo, la circunstancia diferencial de tener un uso alternativo al rural con estos efectos, es la que en sí misma permite a cada propietario exigir una renta por el uso potencial que pueda llegar a tener su terreno. El hecho de que este valor de uso complejo no pueda segmentarse sin perder sus cualidades específicas es lo que inhibe su conversión en un valor mercantil que pueda ser apropiado de forma privada. Por este motivo, será el propio Estado el que frecuentemente se encargue de cubrir los costos de dotación de muchos de los valores de uso urbano que lo componen.

La localización de los terrenos agrega un factor extra de diferenciación en la producción del espacio urbano, pero Jaramillo (2009) señala que las ventajas de localización en las ciudades son especialmente decisivas en el proceso de consumo y uso de este espacio. Algunos de estos usos se ubican en regiones o áreas de la ciudad en las que el ambiente físico-natural facilita el desarrollo de actividades específicas en esos lugares, por la ventaja que puede significar su cercanía a recursos naturales esenciales para la puesta en producción de algún bien o servicio. Pero existen otras actividades que no obedecen a ninguno de estos requisitos. Su distribución pareciera más bien sostenerse en relaciones de convención social que permiten reconocer en qué sitio de la ciudad van a establecerse unas y en qué sitios otras (Jaramillo,

2009, p. 120)¹². Propiamente, las rentas que derivan del proceso de circulación del espacio construido, es decir, del consumo de este espacio y sus diferentes usos, son las rentas secundarias. La formación de estas rentas se vincula estrechamente a la localización de los bienes inmuebles en la ciudad: existen lugares identificables por el conjunto de la población que suelen concentrar determinadas actividades específicas, centros de comercio y servicios de todo tipo que por su ubicación preferencial y, por tanto, sus mayores posibilidades de usufructo, soportan rentas secundarias diferenciales. Una de ellas es la renta secundaria diferencial de comercio, que deriva de la contienda entre los distintos comerciantes por ocupar los sitios más en los que la velocidad de rotación del capital es más rápida por la mayor afluencia de potenciales compradores. Dada la funcionalidad diferencial de la ciudad, las diversas actividades que se distribuyen en ella operan decididamente en la potencial venta de los productos puestos en circulación y, en consecuencia, en el direccionamiento de los capitales comerciales en aquellas áreas que mayores probabilidades ofrezcan para la realización de sus mercancías¹³. Por ello, de manera escalonada, esta renta se manifiesta en la ocupación de las áreas más privilegiadas, pero también en aquellas más marginales que garantizan un umbral mínimo de ganancia para el capital comercial que decida radicarse allí.

Entre el conjunto de las rentas secundarias, Jaramillo también menciona aquellas que surgen del proceso de circulación de los diferentes hábitats residenciales, que se corresponden directamente a las diferencias de clase existentes en una sociedad capitalista. Así, la renta de monopolio de segregación surge a partir de la carga simbólica, investida de pertenencia social, que algunos sitios representan para las clases más acomodadas. Son destinos reservados solo para una minoría de elegidos que despoja de sus posibilidades de acceso a la mayor parte de la sociedad. Esta valorización positiva del hábitat residencial, Jaramillo parecería ubicarla sólo en cuanto a una relación de pertenencia y de símbolo de diferenciación de las clases altas de una sociedad (a las que se podrían añadir los sectores medios). Sin embargo, la valorización positiva del hábitat residencial no necesariamente debe vincularse a un motivo de pertenencia social, sino al solo hecho de explotar determinados lugares preferenciales que, por ser escasos, están determinados por la oferta y la demanda.

¹² Lo cual no implica que los agentes involucrados en la utilización del espacio urbano no puedan actuar activamente en su modificación.

¹³ La configuración espacial de una ciudad no la decide ningún capital individual sino que es fruto de un proceso histórico colectivo e impersonal que ha derivado en la distribución funcional de sus usos urbanos, entre ellos, el uso comercial. De todas formas, esto no quiere decir que cada capital particular no pueda ejercer presión para cambiar la zonificación en áreas en donde la normativa pública, por razones de ordenamiento urbano o cuidado del medio ambiente, es el único factor inhibidor.

La renta diferencial de vivienda comprende, en cambio, las preferencias “pragmáticas” de otra clase, la clase trabajadora, y las ventajas de localización que significan para ésta residir en viviendas cercanas a las fuentes de empleo y los centros comerciales de provisión de bienes y servicios. La mayor o menor distancia a estos “centros neurálgicos” conlleva un costo de desplazamiento en tiempo y transporte que se traduce en las rentas diferenciales exigidas por los dueños de las viviendas mejor ubicadas.

También, aunque Jaramillo consigna la existencia de rentas secundarias diferenciales en la industria¹⁴, asociadas a las condiciones diferenciales de producción que puede ofrecer un sitio sobre otro, señala a su vez que la localización de tal o cual establecimiento productivo es indistinto para el capital industrial, pues los costos de traslado y comercialización de lo producido tienden a ser iguales en toda la ciudad. Empero, de las actividades industriales se derivan otras rentas, aquellas que se vinculan a la regulación del Estado y los usos permitidos que pueden tener en áreas delimitadas de la ciudad. Esta circunstancia, en definitiva, conduce a los capitales industriales a la disputa territorial y a la formación de un tipo de renta: la renta de monopolio industrial.

Para ya hacer referencia al caso de Bariloche, entre el conjunto de rentas que Jaramillo tipifica, deben recibir especial atención las rentas secundarias, pues a partir de ellas puede interpretarse más cabalmente la orientación que ha tomado el crecimiento urbano de la ciudad. En las ciudades las rentas secundarias adquieren mayor centralidad que las rentas primarias por la importancia que adquiere el consumo del espacio construido, es decir, su circulación y, por ende, su localización en los diferentes puntos de la ciudad. Sin embargo, en destinos turísticos de montaña como San Carlos de Bariloche, esta centralidad puede ser todavía más pronunciada, particularmente en las áreas suburbanas, donde el valor público de la naturaleza imperaría como uno de los principales factores de ocupación del suelo. En estos términos, las rentas diferenciales que pueden exigirse condicionan su acceso y la desigual distribución de los asentamientos habitacionales en el territorio: expresan así la lógica subyacente bajo la cual el mercado inmobiliario termina materializando las diferencias sociales en el espacio (Duhau, 2013, p. 82). Lógica que, por otra parte, también se encuentra mediada por las políticas públicas urbanas que, al implantar normas de regulación y usos del suelo, moldean también la producción y división social del espacio residencial (Duhau, 2013, p. 82).

¹⁴ Rentas secundarias porque no se forman en actividades concernientes a la producción del espacio urbano sino de su consumo, aunque su consumo sea productivo.

1.6.1.3 El accionar del Estado

El Estado es un actor clave en la estructuración de la renta urbana, pues dispone de herramientas regulatorias que afectan el entorno urbano y las condiciones de explotación del suelo. Asumiendo que es un agente decisor con capacidades relativamente autónomas de cualquier otro agente o sector empoderado de la sociedad (Poulantzas, 1969 y 2005 y Mann, 2006), es de interés consignar su rol como agente de planeamiento a partir de las políticas urbanas que puede instrumentar en este sentido.

La autonomía relativa comprende el ejercicio de ciertas capacidades inherentes al Estado, en un ámbito de competencia territorial definido (Mann, 2006) -su jurisdicción socioespacial y organizativa-, sobre el que despliega su mayor o menor autonomía en “relación a las principales agrupaciones de poder de la ‘sociedad civil’” (Mann, 2006, p. 1). Este supuesto autonómico, que fundamentalmente pretende alejarse de cualquier perspectiva que conciba al Estado como mera expresión de intereses en pugna, no tiene por objeto afirmar ninguna clase de neutralidad ideológica que lo aparte de sus consecuencias conflictivas respecto a los poderes intersectoriales de clase (Poulantzas, 2005). Tiene más bien la intención de encuadrar su accionar y las políticas públicas que formula y pone en ejecución en un marco que destaque una posición propia y de interacción con otros sectores de la sociedad¹⁵. En este orden deben considerarse las decisiones vinculadas al planeamiento urbano que pueden ser adoptadas en una ciudad, puesto que el Estado cuenta con la potestad, justamente como agente de planeamiento, de formular políticas que definen los criterios de ocupación del territorio y las condiciones generales de explotación del suelo que, capitalizadas en su precio, pueden incluso afectar su acceso.

Pedro Abramo (2003) refiere que existen tres lógicas de acción social que median en el acceso de la sociedad civil al suelo urbano: la lógica del Estado, la lógica del mercado y la lógica de la necesidad, la cual supondría la respuesta de los más pobres a la imposibilidad de cubrir sus demandas en el marco de las otras dos (siendo canalizada en el acceso informal al suelo urbano). Sin embargo, aunque define la lógica estatal como aquella en la cual “la sociedad civil y los individuos se someten a una decisión del poder público que asume la responsabilidad de definir la selección que garantice el mayor grado de bienestar social”, en la que el Estado “define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano” (2003, p. 1), no terminan siendo claras las atribuciones y los límites que signarían

¹⁵ De tal modo, las políticas estatales pueden adquirir la porosidad suficiente como para ser articuladas a partir de acuerdos (formales e informales) entre distintos grupos privados de la ciudad, los cuales pueden llegar a negociar con las instituciones del sector público la gestión y las decisiones de gobierno (Stone, 1993).

a esta lógica en contraposición a las otras dos. En tal sentido, el Mercado definido como “mecanismo social” de encuentro entre los que ofrecen suelo y los que desean comprarlo también está condicionado por las políticas urbanas de planeamiento establecidas por el Estado. La lógica estatal, respondiendo a demandas y necesidades sociales, puede de hecho regular ese “mecanismo” de acceso formal al suelo. En este aspecto se acuerda entonces con Canestraro - y con Caram, quien también señala el inconveniente de pensar estas tres lógicas como compartimentos estancos (2009, p. 26)- al afirmar que:

El Estado, en última instancia, no solo está presente en su lógica sino también en las otras dos: regulando (o no) el mercado y posibilitando (o no) que los sectores más vulnerables accedan al hábitat; y, finalmente, que la lógica de la necesidad progresivamente va fusionándose y superponiéndose con la del mercado, que si bien podría considerarse como dentro de los cánones de lo considerado como informal, funcionaría con mecanismos propios del formal, estableciendo límites borrosos entre las mismas (Canestraro, 2012, p. 180).

En efecto, al intervenir de manera directa a través de inversiones en obra pública, infraestructura y demás equipamiento urbano, y/o en forma “indirecta” estableciendo marcos regulatorios que definen, por ejemplo, los usos aceptables que puede tener determinada zona (industrial, residencial, comercial) desde los códigos de zonificación, el Estado interviene también en la formación de las rentas urbanas y en la estructuración de las reglas de juego del mercado inmobiliario que fija las condiciones de acceso al suelo. Cualquiera de las rentas mencionadas en el apartado anterior (absoluta, primaria y/o secundarias y sus diferentes tipos) pueden verse afectadas por estas disposiciones que en conjunto confluyen en la configuración del espacio urbano. De hecho, utilizando el término “plusvalías urbanas” algunos autores refieren los beneficios percibidos por los propietarios privados gracias al accionar del Estado destacando simultáneamente la necesidad de recuperarlos o compartirlos (Furtado, 1997; Henao González, 2005; Smolka y Amborski, 2003 y Morales Schechinger, 2005). Estos beneficios suelen producirse con la modificación de usos o capacidades volumétricas de construcción o a partir de la realización de obras públicas que mejoran la accesibilidad del suelo y/o lo dotan de componentes que lo transforman en suelo servido¹⁶. Bajo este enfoque, los instrumentos de recuperación de plusvalías asumen una importancia fundamental para la aplicación de políticas urbanas tendientes a ofrecer respuestas al problema del acceso al suelo urbano. Así, por

¹⁶ El problema del término “plusvalía urbana” es que pareciera disipar el fenómeno que de hecho la explica: la renta de la tierra. Y con ello no resuelve el problema fundante que da origen a la renta, la propiedad privada de la tierra.

ejemplo, Borrero Ochoa y Durán Trujillo (2009) estudian el efecto que la aplicación de ellos ha tenido en la variación de los precios de los inmuebles en algunas ciudades colombianas. De igual modo, Jaramillo (2003) también analiza la aplicación de estas políticas urbanas (aunque desde la óptica de una teoría que en los autores mencionados brilla por su ausencia, o al menos no es explícita). La teoría de la renta del suelo urbano que desarrolla conforma un marco analítico que explica de donde proviene el “valor” de la tierra y permite discernir la relación entre las políticas públicas, el mercado inmobiliario y el precio del suelo. De manera que los mecanismos de regulación del uso del suelo que detenta el Estado no solo son destacados como parte del armazón de políticas urbanas que pueden ser utilizados para planificar el crecimiento de una ciudad sino también como instrumentos públicos que simultáneamente pueden fomentar o desalentar la valorización de los inmuebles.

Asumiendo entonces que el Estado contribuye activa o pasivamente en la configuración espacial de las ciudades y considerando que las políticas públicas muchas veces expresan la intención de resolver problemas que ingresan en su agenda (Oszlak, 2011), es de interés dirigir el análisis hacia la intervención pública -considerando algunas características propias que presenta el mercado de suelo en San Carlos de Bariloche- y de qué modo contribuye a condicionar el acceso al suelo. Para ello es apropiado mencionar algunas de las circunstancias históricas relativas a la ocupación y uso del espacio físico que participaron en la expansión territorial de la ciudad. Estas circunstancias deben ser tomadas en cuenta como factores partícipes de la configuración de los patrones de ocupación y la dirección del crecimiento urbano, pero también en la estructuración de su mercado inmobiliario. A su vez, abren las puertas para pensar en la localización de las rentas urbanas en la ciudad, sus condiciones de formación y surgimiento, y el rol del Municipio y las políticas instrumentadas. La participación del medio natural autóctono de la región comprende un factor ineludible a tener en cuenta en la formación de las rentas absolutas, pero también en el resto de las rentas que Jaramillo define en su tipología (particularmente las secundarias). Se observará en ellas algunas de las condiciones vinculadas a su proyección como destino turístico que plausiblemente definieron algunas de las características del mercado inmobiliario de San Carlos de Bariloche y su trama espacial.

Capítulo 2. El crecimiento urbano de San Carlos de Bariloche

2.1 Los orígenes de la ciudad turística

El rumbo que tomó el crecimiento urbano de San Carlos de Bariloche debe inscribirse en el marco de una trama de decisiones en las que el gobierno nacional cumplió un papel destacado. La centralización de potestades dispuestas y orientadas a fortalecer un Estado-Nación en ciernes que aún debía consolidar sus fronteras, ameritaba sembrar de “argentinidad” los territorios incorporados luego de la “Conquista del desierto”. En este orden, puede comprenderse que la creación de la Colonia agro-pastoril Nahuel Huapi y la reserva de tierras para el trazado del casco urbano del –por aquel entonces- poblado San Carlos en 1902 haya sido decidida por intermedio de un decreto del poder ejecutivo nacional. Como otras decisiones que sobrevendrían luego, este decreto no tomó en cuenta las singularidades físicas y ambientales de la zona (Bessera, 2006, p. 8). Esto llevó, por ejemplo, a que no se tuviera en cuenta el relieve y el clima frío propio de la región andina y, en consecuencia, la factibilidad de una economía agrícola-ganadera (más próxima a los llanos bonaerenses) como la que se pretendía promover en el naciente poblado (Bessera, 2006, p. 8). En sí misma, la creación de una colonia agrícola-pastoril respondía a un contexto histórico en el que Argentina, “granero” del mundo, se alzaba como uno de los principales países productores y exportadores de bienes primarios y, por tanto, poblados como Bariloche, pertenecientes a la jurisdicción federal de los territorios nacionales, debían continuar por esta senda productiva¹⁷.

En esta parte del mundo, las intervenciones del Estado nacional en la región se materializaron a través de la gestión de gobierno de Parques Nacionales y, particularmente en el caso de la ciudad objeto de estudio, en función de su pertenencia al Parque Nacional del Sur (posteriormente denominado Nahuel Huapi). La ubicación de San Carlos de Bariloche dentro de dicho Parque comportó una incidencia no menor en su conversión en un centro de atracción turística y, asociado a ello, en el propio crecimiento de los márgenes territoriales de la ciudad¹⁸.

¹⁷ Territorios que posteriormente se definirían bajo los límites político-territoriales de las actuales provincias. Una vez finalizada la campaña del desierto, el Estado Nacional dispuso la subdivisión y reparto de las tierras obtenidas. Se dio paso al ordenamiento jurídico-administrativo con la creación de los territorios nacionales y la sanción de una serie de leyes que lo reglamentaron. Primero se creó la gobernación de la Patagonia y luego los otros territorios nacionales: “en 1884, con el objetivo de consolidar la organización militar y afianzar la soberanía nacional, se promulgó la ley 1532 de ‘Organización de los Territorios Nacionales’, que estableció las divisiones de la gobernación en cinco jurisdicciones. Se fijaron así los límites correspondientes a los de las actuales provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego” (Méndez, 2010, p. 67 y 68).

¹⁸ Por cierto, algunas visitas aisladas y la infraestructura necesaria para recibirlas existían ya a comienzos de siglo, pero fue desde la gestión de gobierno de Parques Nacionales que el Estado nacional tomaría parte activa en la conversión de la región andina como receptáculo de flujos turísticos.

El 8 de abril de 1922, con la intención de preservar los recursos naturales situados en la región, se creó por decreto presidencial el Parque Nacional del Sur, designándose como director provisorio a Emilio Frey en la Dirección General de Tierras (Bessera, 2006, p. 12). Dos años más tarde se formalizaría la creación de la Comisión “Pro Parque Nacional del Sur” que sería la encargada, por orden del Ministerio del Interior, de realizar las obras de infraestructura tendientes a promover la actividad turística en la región (Ruffini, 2006, p. 4). La intención era reglamentar las tareas del Parque y concretar en acciones puntuales las intenciones enunciadas al momento de su creación.

El perfil turístico de la ciudad terminaría por potenciarse en 1934 cuando, en paralelo al arribo del ferrocarril, se crea la dirección de Parques Nacionales y lo que entonces era el Parque Nacional del Sur cambia de denominación y se transforma en el Parque Nacional Nahuel Huapi (Núñez y Vejsbjerg, 2010, p. 933). De este modo, al promediar la década de 1930 y hasta mediados de la siguiente, comenzaría a crecer pujantemente la actividad y el perfil turístico de la ciudad, adquiriendo un rol central en su promoción la gestión del arquitecto Ezequiel Bustillo (Bessera, 2008, p. 16 y 17). A partir de este momento, Parques Nacionales influiría decididamente en la dirección que tomaría la territorialización antrópica de la ciudad y el sentido de ocupación que sellaría su crecimiento urbano futuro. Inmediatamente se establecieron una serie de convenios con el Municipio -en la figura de Víctor Gonella, intendente y presidente del concejo municipal y Emilio Frey, Intendente del Parque Nacional Nahuel Huapi- proclives al emprendimiento de obras vinculadas a la urbanización de la ciudad y la prestación de servicios públicos. Muchas de estas obras dirigidas al acondicionamiento de la ciudad fueron financiadas por el Estado nacional: “Esto se vio favorecido debido a la comunidad de intereses y la amistad personal entre Bustillo y los intendentes Frey y Gonella, que permitió la firma de convenios por los cuales, a cambio de ayuda financiera, el municipio se comprometía a encarar la obra edilicia” (Méndez, 2010, p. 241).

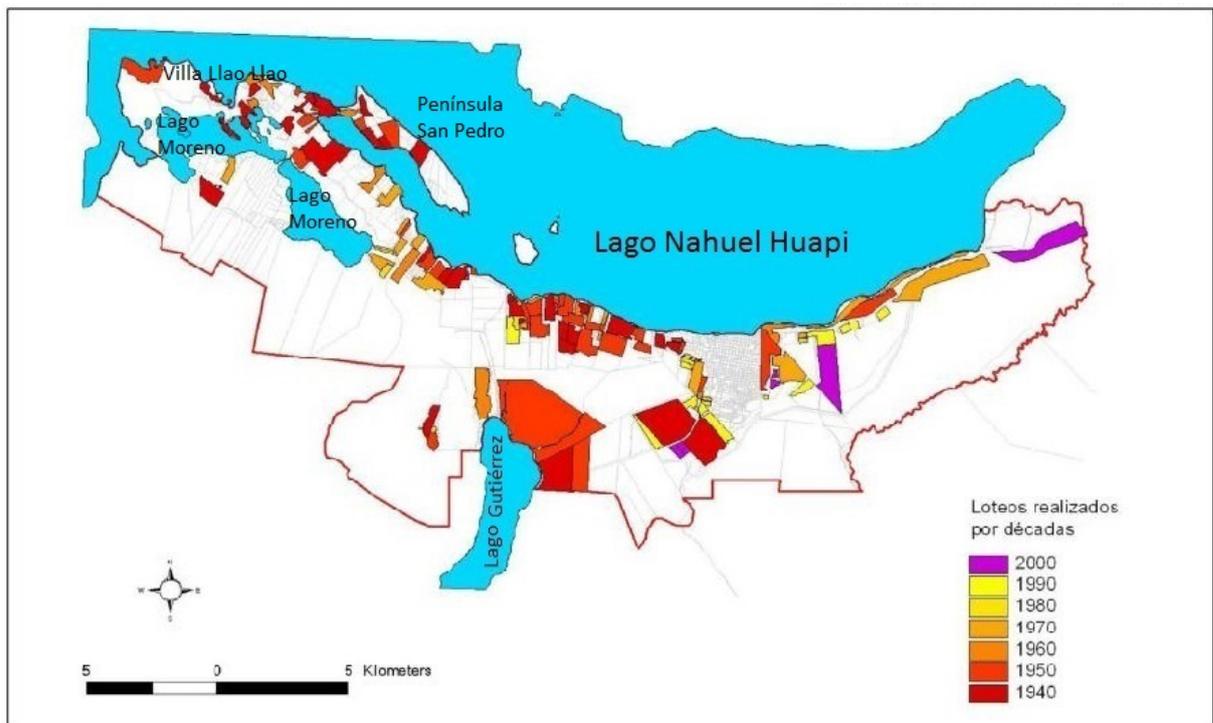
Con este propósito se llevaron a cabo trabajos de urbanización y se amplió la cobertura de agua corriente, cloacas y pavimentación (Vapnarsky, 1983, p. 108). También durante aquellos años, como parte del conjunto de modificaciones, comienza a delinearse parte del perfil arquitectónico típico de la ciudad, del que sería su mayor expresión el Centro Cívico, epicentro del casco urbano, pero también una de las edificaciones de mayor destaque visual y singularmente bella en sus contornos neogóticos: la catedral “Nuestra Señora del Nahuel

Huapi¹⁹. Sumado a este conjunto de emprendimientos, el Estado nacional facilitó planes de préstamo para la refacción o construcción de nuevos hoteles. En definitiva, se trató de realizar el sueño ideario de la llamada “Suiza argentina” a partir de la puesta en construcción de infraestructuras y provisión de servicios que permitieran acondicionar un entorno pensado para el visitante, siendo su figura más elocuente, y símbolo de la fastuosidad turística, el hotel Llao-Llao.

A su vez, a través de Parques Nacionales también se inició la expansión hacia el oeste “transfiriendo a particulares la continuación de la zona urbana en esa dirección” (Abaleron, 1992, p. 14) y autorizando una seguidilla de fraccionamientos que ya hacia la década de 1940 alcanzaban el área de lo que hoy se conoce como Villa Llao-Llao. Se aprobaron loteos en áreas boscosas y de mayor valor natural-paisajístico en paralelo a algunos de los circuitos de tránsito recientemente habilitados que, en definitiva, habían sido ideados para alcanzar aquellos destinos de nutrida belleza pero de difícil acceso.

En el siguiente mapa puede apreciarse como muchos de los fraccionamientos realizados entre las décadas de 1940 y 1960 tuvieron como destino predominante el oeste de la ciudad, sobre la costa del Lago Nahuel Huapi.

Figura 1. Fraccionamientos realizados en San Carlos de Bariloche, 1940-2000.



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Parque Nacional Nahuel Huapi.

¹⁹ En ese contexto se construyó el pavimento del tramo que comunica a la zona del Llao-Llao con el centro de Bariloche (que hoy atraviesa a gran parte de la ciudad), pero también otros importantes caminos de acceso como el de Circuito Grande, el trayecto a San Martín de los Andes y el recorrido de traslado al cerro Tronador.

La mayor parte de los fraccionamientos se ejecutaron entre las décadas de 1940 y 1950, cuando todavía Parques Nacionales dirigía los destinos de San Carlos de Bariloche, un período en el que también la ciudad alcanzó prácticamente la totalidad de su ejido actual (de una superficie de 7809 hectáreas fijada por decreto del poder ejecutivo nacional en 1929, ascendió a 13622 en 1944 y a 22027 en 1952). Del total de subdivisiones realizadas en la ciudad, poco más del 60 % tuvo lugar en esos años (aproximadamente, 2260 hectáreas); es más, solo en la década de 1940, se fraccionó el 38 % (1280 hectáreas).

Se subdividió tierra en distintos puntos geográficos -sur y este, por ejemplo-, pero la mayoría se localizó en sitios de costa de lago, preferentemente cercanos al centro, y en sitios que aun estando más alejados de este formaban parte del entorno de los principales atractivos turísticos, lo cual explica también los distintos tamaños de los lotes creados (de entre 400 y 3800 metros cuadrados, aproximadamente). La mayor accesibilidad que posibilitó el asfaltado de la principal avenida que corre hacia el oeste –la avenida Bustillo- consolidó el interés inmobiliario en esa dirección (a lo que también contribuyó el otro conector vial que, de forma paralela, atraviesa la parte oeste de la ciudad, la Avenida Pioneros) (Abaleron, 1992)²⁰. Sin una regulación precisa que los habilitara, los loteos se aprobaron sin que mediaran requisitos de acondicionamiento y equipamiento urbano, y bajo un criterio de trazado de calles, en damero, que no siempre se ajustaba a la superficie irregular de los terrenos. Al describir el carácter de tales fraccionamientos, el ex director de Planeamiento de la ciudad, Rubén Mandrini, en una entrevista con el autor señalaba:

Los loteos convencionales, los que tenemos edad conocemos, que eran de la década del cuarenta, del cincuenta, que eran, digamos, tener un plano grande y picar carne y venderlo en pedacitos, inclusive si el terreno, la topografía del terreno no era apta; por eso aparecen en Bariloche terrenos con cuadrícula aplicadas en sectores donde la topografía no lo permite (Mandrini, 2010, entrevista con el autor).

Puesto que los terrenos se fraccionaban sin ningún tipo de control o criterio que sostuviera alguna clase de planificación, tampoco era exigible la dotación de infraestructura y servicios públicos. Una preocupación que no tenían muchos de los adquirientes, ya que frecuentemente eran personas que no vivían en Bariloche y no tenían intenciones de construir

²⁰ Posteriormente, junto al crecimiento de la conectividad local, también se facilitarían la conexión externa con los potenciales turistas a partir de la inauguración del aeropuerto en 1966 (Niembro, 2011, p. 8) y la pavimentación de la ruta 237 en 1968 (Abaleron, 1992, p. 23).

viviendas para residir allí, lo cual en definidas cuentas derivaba en un sinnúmero de terrenos vacíos y despoblados (Méndez e Iwanow, 2001, p. 187).

2.2 Provincialización y continuum espacial

Aunque ya habían comenzado a ser cuestionadas las continuas intervenciones del gobierno nacional por parte de algunos pobladores que observaban con recelo la influencia “externa” en los destinos de la ciudad-sobre todo con la creación del Municipio en 1930-, Parques Nacionales siguió decidiendo sobre el destino de las tierras ubicadas en sus límites jurisdiccionales²¹. Hasta la provincialización de Río Negro en 1955, liberó buena parte de ellas al mercado inmobiliario contribuyendo a estructurar el carácter desordenado y disperso de su traza urbana (Abaleron, 1992)²². Como ya se había hecho mención, la gran mayoría de las tierras loteadas se ubicaban al oeste del casco urbano. Contrariamente, la mayor parte de las tierras que todavía no habían sido subdivididas y sobre las cuales todavía se podía ejercer dominio para decidir el rumbo del crecimiento, se ubicaban al sur y este de la ciudad, en sitios climáticos más rigurosos, y menos propensos, por sus condiciones desérticas, a la desbordante y espesa vegetación de aquellas. Esto comportaba no sólo un indicador del proceso especulativo que se había cernido sobre la ciudad sino que también daba cuenta de las características de un mercado inmobiliario sujeto a los influjos de la promoción turística sobre el territorio. En efecto, la estructuración de la oferta y demanda inmobiliaria traducida en los contornos espaciales de la ciudad se correspondía al impulso que Parques Nacionales quiso darle a esta actividad. Impulso que incluso se potenciaría con la llegada del peronismo al poder político que, con la extensión de beneficios sociales entre las clases trabajadoras, dispararía la apertura y promoción del turismo a sectores que previamente habían tenido pocas posibilidades de conocer la ciudad y sus principales atractivos naturales.

Después del proceso de expansión y crecimiento que se dio en las décadas del '30 y '40 en Bariloche, que desencadenó un turismo de elites y la enajenación del espacio por la oligarquía porteña, durante la etapa del '50 al '70 se implementará una política llamada

²¹ Si bien durante el debate que dio origen a la ley de Creación de Parques Nacionales (ley 12103) era mayoritaria la posición de preservar la autonomía de los gobiernos municipales, en la práctica la ubicación geográfica de Bariloche fue más determinante en la aplicación mermada de este principio (Méndez, 2010: 240). Cuando se creó el Municipio, sus autoridades estuvieron de acuerdo con el proyecto de provincialización de los territorios nacionales que comenzaba a debatirse (Méndez, 2010: 246); Río Negro ya había superado la cantidad de 60000 habitantes que se requería como condición mínima para acceder al status de provincia y contar con autonomía (Luorno, 2008). No obstante, la provincialización no se constituyó en un hecho hasta varios años más tarde, cuando en 1957, en un proceso democrático en el que el peronismo estaba proscripto, se eligieron a los convencionales constituyentes y, al año siguiente, al primer gobernador constitucional, el frondizista Edgardo Castello.

²² A dos años de provincializado el territorio, en 1957 se aprueba la ley nacional 14.487 -“Ley Luelmo”-, que habilitó la cesión al Municipio de tierras fiscales que Parques Nacionales poseía dentro del ejido de la ciudad.

turismo social. Así Bariloche será también un lugar de turismo para la clase media y los sectores populares (Agüero, 2007, p. 25).

La promoción y visibilización de sus bondades ambientales hizo posible que muchos visitantes vieran en ellas un objeto de deseo, conformando una dinámica inmobiliaria compleja y abierta a la concurrencia de muchos interesados. A partir de la década del sesenta, sin el resguardo proteccionista que todavía podía representar pertenecer a un parque nacional, los loteos se mantuvieron (Vapnarsky, 1983, p. 111). Cuando ya muchas de las decisiones vinculadas al planeamiento de Bariloche estuvieron a cargo del Estado local, se fraccionaron alrededor de 270 hectáreas. Con menos tierras disponibles, la mayoría de los loteos se concentraron en algunas zonas céntricas y en entornos naturales del área oeste, sobre la costa del Lago Nahuel Huapi y Moreno, muchos incluso cercanos a la costa del lago Gutiérrez, pero también en lugares distantes de preciada belleza visual, como península San Pedro, a veinte kilómetros del casco céntrico (Abaleron, 1992).

De manera que el traspaso a la órbita municipal no supuso un cambio rotundo en relación al modo de abordar la cuestión territorial y las políticas vinculadas a ella. El hecho de que el propio Municipio vendiera muchas de las tierras que Parques le había cedido para uso público (Méndez e Iwanow, 2001, p. 187) evidenciaba que algunas tendencias pasadas se sostenían más allá de las jurisdicciones de gobierno. Asimismo, tampoco comportaban subdivisiones que guardaran relación con las necesidades habitacionales de la ciudad que, aunque sostenía un crecimiento demográfico continuo desde 1947, en 1960 apenas contaba en toda la zona urbana con 15995 pobladores.

En el área desde el límite oeste del casco urbano y hasta Playa Bonita había en 1960 1249 personas, en Llao-Llao 376, y en la Península de San Pedro 274. Esto es un total de 17894 habitantes, cifra que está aún por debajo del total del ejido puesto que falta sumarle parte de la población rural, que para el total del departamento ascendía a 5179 personas (Abaleron y Del Popolo, 1994, p. 5).

De manera que ya hacia la década de 1960 se perfilaba la configuración espacial que caracterizaría a la ciudad y las tendencias de crecimiento que comenzaban a ser predominantes. A comienzos de dicha década buena parte de la población local se encontraba separada en grandes distancias territoriales y espacios vacantes, algo que solo podría explicarse por las intenciones de sus propietarios de permanecer en entornos naturales privilegiados residiendo en ellos, o esperando la oportunidad propicia para vender sus terrenos. El crecimiento poblacional de la ciudad que había comenzado a ser expresamente manifiesto durante la

consolidación de su perfil turístico a mediados del siglo XX con “tasas de crecimiento medio anual muy altas que duplicaron las de la provincia (entre 1947 y 1980) e inclusive triplicaron las del país (entre 1947 y 1991)” (Matossian, 2008, p. 3), lejos de desvanecer estas tendencias las afianzaron concentrando población en varios aglomerados ubicados al oeste y en cercanías a la costa de los lagos²³.

En las siguientes imágenes aéreas puede observarse el rumbo que comenzó a tomar el crecimiento urbano en el período de subdivisiones comprendido entre los años 1940 y la década de 1970. Se destacan inicialmente las líneas de subdivisión -caminos, calles y manzanas- en el casco céntrico y posteriormente, ya en los años setenta, el avance discontinuo hacia algunos sectores del área oeste y sur y sudoeste del ejido (donde posteriormente se localizarían los llamados barrios “del alto” y, particularmente, el barrio Frutillar).

Figura 2. Fotografía aérea de San Carlos de Bariloche, 1940.



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

²³ Aun considerando la mayor concentración de habitantes en el casco céntrico en contraste con el resto de las áreas suburbanas (Acevedo y Del Popolo, 1994).

Figura 3. Fotografía aérea de San Carlos de Bariloche, 1970.



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Sin embargo, antes de que entrara en vigencia el plan director de 1979 –o quizás por este motivo-, durante la década de 1970 los fraccionamientos continuaron, aunque en una medida que en promedio tendió a ser menor que la registrada en años anteriores, loteándose aproximadamente 203 hectáreas (Abaleron, 1992). Brindando un somero diagnóstico a mediados de dicha década, Raúl Hernández, uno de los ideólogos del Plan Director de 1979, describía lo que había significado hasta ese momento el crecimiento turístico de la ciudad y sus consecuencias urbanas:

Sin lugar a dudas el desarrollo turístico de Bariloche se produjo sin ninguna pauta de plan o programa, o simple espíritu de conservación. En esta región se abrieron los caminos y calles sin ningún principio de trazado regional, se avanzó sobre bosques con loteos guiados por puros propósitos especulativos, se talaron áreas cubiertas de especies únicas en edad e imponencia, se levantó un poblado sin ningún signo de unidad expresiva capaz de guardar una forma arquitectónica coherente con su paisaje. Y lo que fue peor aún, se sobredimensionó el área de servicios urbanos –el ejido- que ninguna ni próspera municipalidad que fuere podría mantener sus servicios con un mínimo de calidad (Hernández, 1975, p. 3).

En una publicación anterior, el mismo Hernández (1974), presagiando un escenario muy poco alentador respecto a las tendencias de crecimiento de la ciudad, señalaba que el uso intensivo y discrecional del espacio físico, vinculado a efectos propios de la actividad turística,

planteaba serios interrogantes a su conservación dado el progresivo avance de asentamientos urbanos y semiurbanos sobre la naturaleza y la creación de nuevos accesos en áreas cuyo contacto debía ser restringido²⁴. En relación a la intensificación del uso del suelo, también subrayaba la asimétrica relación entre los fraccionamientos concedidos y las necesidades de desarrollo urbano de la ciudad que pudieran justificarlos. Refería así un problema recurrente en San Carlos de Bariloche: la disparidad entre el número de loteos aprobados y las zonas efectivamente edificadas, que cubrían sólo el 10% de las áreas que se habían subdividido, hacían constatable la presencia de un proceso auto sostenido que no se vinculaba a presiones o necesidades de desarrollo urbano (Hernández, 1974, p. VII).

2.2.1 Las movilidades poblacionales y el mercado inmobiliario en una ciudad turística

El suelo urbano no solo compromete una faceta productiva indispensable para el desarrollo de las actividades económicas en una ciudad, sino que también es un elemento de emplazamiento básico condensador de bienes y servicios útiles para los asentamientos residenciales. Por tal motivo, cabría preguntarse, considerando las cualidades naturales de Bariloche, qué fenómenos podrían estar involucrados a la fisonomía espacial descrita y, en consecuencia, que factores estructurales podrían referir a la dinámica del mercado inmobiliario local. En este sentido, las llamadas migraciones de amenidad o *amenity migration* (Moss, 2006) y el turismo residenciado (Grippio y Visciarelli, 2007) pueden explicar la manifestación de estas tendencias. Permiten comprender el crecimiento poblacional en entornos naturales privilegiados como Bariloche y el traslado y asentamiento residencial, temporario o permanente, de muchas personas que asocian a ellos una mayor calidad de vida transformándolos en valores inmobiliarios muy preciados. Estos fenómenos, junto al de naturbanización (Prados Velasco, 2002, 2006, 2010 y 2011) -que también identifica procesos migratorios vinculados a la amenidad ambiental-, refieren a procesos singulares de crecimiento y expansión del ejido urbano que pueden revelar algunas de las características morfológicas del entramado espacial de la ciudad que han sido señaladas. Permiten entrever también el perfil de un mercado inmobiliario complejo, asociado a las movilidades poblacionales que origina la actividad turística, en el que, además de la demanda local, toman parte otros actores que atentos a las “aptitudes” del paisaje de San Carlos de Bariloche diversifican el interés inmobiliario expandiendo el radio geográfico de los potenciales demandantes de su suelo.

²⁴ Hernández analizaba el problema en términos de vínculo interactivo entre las sociedades receptoras de contingentes turísticos, como el caso de Bariloche, y las sociedades de procedencia. De allí que identifica al turismo como actividad social invasora que desborda a la sociedad receptora, alterándola respetuosa o irrespetuosamente en sus valores originales, en lo natural y en lo cultural (Hernández, 1974, p. IV).

Al respecto, no son pocos los libros y los artículos locales (Abaleron, 1992; Abaleron y Del Popolo, 1994; Méndez e Iwanow, 2001; Kropff, 2002; Abaleron, 2009; Matossian, 2008 y 2010; Méndez, 2010; Benclowicz, 2012) que refieren a la importancia histórica del componente migratorio en el crecimiento demográfico de la ciudad. Es más, se destaca la participación dominante de migrantes desde la fundación misma de la ciudad: hasta mediados de los años treinta del siglo pasado, previo a la llegada del ferrocarril a la región y antes de que Bustillo estuviera al frente de Parques Nacionales y se pretendiera argentinizar la región, la economía de Bariloche se estructuraba en gran medida gracias a los vínculos productivos y comerciales establecidos con Chile (Méndez, 2010). Pero no solo chilenos eran lo que alimentaban este circuito, había alemanes, italianos y españoles que también lo conformaban; muchos de ellos, de hecho, habían formado parte del grupo de pioneros de la naciente localidad andina, y otros tantos se transformaron en los primeros migrantes.

Algunos de los autores mencionados destacan el origen y procedencia de estos migrantes, particularmente en el caso de los chilenos, vinculándolos a situaciones de pobreza y desigualdad (Abaleron, 2009) y, de manera más específica, a fenómenos de segregación urbana (Matossian, 2008 y 2010). Méndez e Iwanow (2001) y Benclowicz (2012) destacan sobre todo la inclusión de migrantes internos de la línea sur de la provincia de Río Negro que, junto a los chilenos, no solo conformarían el grueso de la clase trabajadora local sino también de los residentes de los barrios altos del sur de San Carlos de Bariloche (Benclowicz, 2012, p. 86). Sin embargo, son migraciones vinculadas a la satisfacción de necesidades laborales que en gran medida sobrevinieron luego de la consolidación del turismo como principal actividad y fuente de empleo. No hacen referencia a otras motivaciones -sobre cuya existencia podría especularse en una región de grandes atractivos naturales y paisajísticos-, y como éstas pudieron haber intervenido en el crecimiento de la ciudad. En este sentido, las migraciones de amenidad, el turismo residencial y los procesos de naturbanización definen mejor las características principales e identitarias que pueden tener las migraciones en ciudades turísticas como Bariloche, particularmente en relación al impacto espacial que sobrellevan (lo que se quiere tener en cuenta aquí).

De manera que la aspiración a una mayor calidad de vida asociada al entorno natural andino debe destacarse entre las motivaciones de muchos de los migrantes que, a la par de un interés laboral, se vieron atraídos por las bondades ambientales de la ciudad, lo que permite explicar, a su vez, el mixturado origen y perfil de los interesados por residir en su suelo y la ocupación de determinadas áreas, propiciando la extensión territorial y suburbana de la ciudad. Esta característica de San Carlos de Bariloche se corresponde a la ocupación temprana de

algunos de los sitios más atractivos de la localidad, que, como se mencionó, ya comenzaban a constituirse en importantes asentamientos residenciales a comienzos de la década de 1960, como por ejemplo, Villa Llao-Llao, Península San Pedro y Playa Bonita (Abaleron y Del Popolo, 1994). Asimismo, la influencia migratoria en el conjunto total de la población continuó siendo importante en décadas más recientes, lo que permite entrever que los atributos diferenciales de amenidad socialmente apreciados pudieron haber sostenido la distribución de la demanda inmobiliaria a lo largo y ancho de su territorio, y con ello las tendencias de crecimiento urbano dominantes²⁵.

2.3 Hacia el primer plan de ordenamiento

El crecimiento urbano de San Carlos de Bariloche se vinculó estrechamente al naciente rumbo turístico que comenzó a tomar la ciudad a mediados de la década de 1930 del siglo pasado. El crecimiento disperso y predatorio de los recursos ambientales del territorio, orientado hacia los principales atractivos turísticos y paisajísticos, empezaría a sellar sus trazos urbanos y, con ello, sus consecuencias críticas, a mediados de la década de 1970, unos años antes de la aprobación del Plan director y los primeros códigos de planeamiento y de edificación de 1980. Ya comenzaban a avizorarse y ser notorios los problemas relativos a la falta de planificación en un contexto en el que simultáneamente se interponían de manera confusa los límites jurisdiccionales de Parques, la zona de frontera, la zona militar, y los correspondientes a la provincia y el Municipio, entorpeciendo de esta forma cualquier tipo de proyecto que pretendiera dar un contenido unitario a la planificación. Así es como hacia fines de dicha década la proliferación de fraccionamientos y la -ya en ese entonces- notoria ocupación dispersa del territorio comenzaba a ser motivo de preocupación. Entre las problemáticas derivadas, se constataba que el crecimiento hacia el oeste conducía a un paulatino pero sostenido deterioro del bosque cordillerano y otros entornos paisajísticos.

En todo este proceso no jugó un papel menor la ubicación de la ciudad en un Parque nacional, no sólo por la magnificencia de un ambiente paisajístico privilegiado, propia de la región del Nahuel Huapi, sino también por la presencia y la intervención central del Estado nacional en el territorio. En efecto, el hecho de comenzar a ser una ciudad turística no tuvo que

²⁵ Acevedo y Del Popolo (1994) informaban que según cifras del censo de 1980 la mitad de la población de San Carlos de Bariloche había nacido en otra provincia o en algún país extranjero. Si se considera que dicho censo no contabilizaba a los rionegrinos que habían nacido fuera del ejido de la ciudad, puede estimarse que la participación de los migrantes internos en el total era todavía mayor. Tomando tan solo a los migrantes externos (países limítrofes u otros), Bariloche superaba a la media nacional: casi el 18% de su población era extranjera, contra el 7% que lo era en todo el país (Acevedo y Del Popolo, 1994, p. 14).

ver con decisiones que involucraran a una dinámica local, si se entiende por ella la identificación de necesidades surgidas en el seno de una comunidad establecida y con intereses comunes que la promovieran. Este impulso al turismo, que buscó a su vez consolidar una pretendida y temprana identidad urbana, no era ajeno a motivos que tenían que ver con el fortalecimiento de las fronteras territoriales de un Estado-Nación aún en ciernes.

Así es como las decisiones del poder central marcaron la ajenidad de una ciudad cuya funcionalidad se basaba en intereses políticos y económico supralocales que remarcaban su importancia para la dinámica de otros órdenes, turísticos y/o fronterizos, en razón de los cuales se terminó definiendo la orientación de su crecimiento territorial. En este sentido, Parques Nacionales se constituyó en la década del treinta del siglo pasado en el principal artífice del perfil turístico de una ciudad que luego de la campaña del desierto se encontraba, al igual que otras regiones recientemente anexadas, entre los planes de nacionalización del Estado argentino.

La necesidad de argentinizar un territorio podría explicar por qué la gestión de Parques Nacionales permitió el fraccionamiento de vastas hectáreas de lo que posteriormente, con la extensión de su jurisdicción, pasarían a formar parte del ejido territorial de San Carlos de Bariloche, condicionando las posibilidades futuras de planeamiento urbano (incorporando junto a las nuevas tierras los fraccionamientos dispersos), pero no termina de desentrañar los móviles que concursaron en la motorización de dicha permisión. En paralelo deben incluirse otros intereses que a mediados del siglo XX definieron la localización de estos fraccionamientos: no fue casual que los primeros loteos hayan tenido lugar en las áreas boscosas y lacustres de mayor disfrute paisajístico, de entornos naturales privilegiados, al oeste del casco céntrico.

El hecho de que durante décadas se haya subdividido a lo largo y ancho de lo que hoy constituye la extensa superficie de la ciudad, sin que mediara en ello una vinculación clara con sus necesidades de desarrollo urbano (Abaleron, 1992, p. 48), permite pensar en la apropiación de la tierra asociada a fines especulativos en la que era esperable un alto valor de cambio futuro. Sin embargo, no es posible comprender la estimación general de la suba de este valor si no existiera un mercado que pudiera hacerlo efectivo. Bajo estas consideraciones es que deben ser sopesadas –como sostén de los comportamientos especulativos- las migraciones de amenidad y el turismo residenciado como factores de incidencia histórica en la demanda inmobiliaria en San Carlos de Bariloche. El imaginario y las representaciones sociales de la ciudad turística (Hiernaux, 2002; Judd, 2003), en una región ilustrada con grandilocuencia por no pocos operadores turísticos, seguramente contribuyeron -amén del sostén de sus propias cualidades naturales- a la confluencia de amplios contingentes de visitantes que luego se transformaron en

residentes permanentes²⁶. Estas movilizaciones poblacionales –asociadas a los efectos del turismo– permiten no solo identificar la “externalidad” de origen del mercado inmobiliario local, sino también las motivaciones que signaron –históricamente– el consumo paisajístico de la región y las preferencias residenciales de muchas personas que se localizaron en los entornos naturales de la ciudad. Pero también permiten avizorar las tendencias de localización residencial y de acceso al suelo que podían tener algunos sectores sociales y no otros: los valores de amenidad asociados a la interacción con la naturaleza comenzarían a intervenir en la cristalización de distancias sociales que se retraducirían en la expansión territorial de la ciudad.

En estos términos, ya en el ocaso de la década de 1970 había un sobrado panorama de las incidencias que el desarrollo turístico tenía sobre la dinámica inmobiliaria y sus impactos en el crecimiento urbano y el medioambiente local. Se desprendía también de ello las consecuencias nocivas futuras que derivarían de la persistente ausencia de políticas urbanas que mediaran en la regulación del mercado inmobiliario y los usos discrecionales que se hacían del suelo. Este panorama era el que iba a afrontar el Plan director a principios de la década siguiente, buscando contrarrestar y reorientar mediante una serie de indicadores urbanísticos y divisionales el crecimiento futuro del territorio de la ciudad.

²⁶ Se acuerda, entonces, con Nogués Pedregal, que a su vez coincide con Chadeffaud (1987) al afirmar que el espacio turístico, “representa la proyección de los ideales y mitos de la sociedad global (...) donde se acumulan las imágenes y valores que dan sentido, que sirven de referente, y que median en la comprensión de las prácticas sociales que ocurren en el entorno turístico” (Nogués Pedregal, 2007, p. 3).

Capítulo 3. Una propuesta de ordenación territorial

3.1 El Plan director de 1979

En el capítulo anterior se describían algunos de los hechos históricos que confluyeron en el crecimiento urbano de la ciudad que hacia fines de la década de 1970 derivaron en la necesidad emergente de encauzar y dar orden al mismo. La propuesta para este capítulo es analizar la política urbana de planeamiento que pretendió instaurar el Plan director de 1979 con la sanción de los códigos de planeamiento y edificación de 1980. Esto terminará de completar el contexto urbano-espacial de la ciudad hasta comienzos de la década de 1990. Asimismo, es de interés relacionar este pretendido “nuevo orden” con las tendencias de crecimiento dominantes hasta ese momento, los intereses inmobiliarios y las rentas urbanas afectadas como factores diferenciales del acceso al suelo. En este sentido, la intención incluye, además, indagar en las reacciones que supuso la aplicación del Plan y sus expresiones normativas; esto permitirá exhibir los intereses encontrados entre la política de planeamiento del Municipio y el mercado inmobiliario local.

El Plan director que se elaboró para Bariloche aludía entre sus objetivos a algunas preocupaciones relativas a las pautas de crecimiento predominantes de la ciudad y sus principales consecuencias urbanas. Con anterioridad a dicho Plan, no se habían sancionado prescripciones generales ni mucho menos plexos normativos que integrados respondieran a un plan de ordenamiento del territorio de San Carlos de Bariloche. Aunque había habido trabajos como el Plan físico de Hardoy de 1964 y el de Odilia Suárez de 1977, estos estudios no tuvieron una traducción efectiva en la legislación urbana de la ciudad. Si existían un conjunto de ordenanzas que pretendían normar de manera parcial algunos aspectos edilicios y de ocupación del espacio, pero no respondían a un criterio unívoco que las encuadrara en un orden y sentido reconocibles²⁷. Esto, en definitiva, tendía a la permanencia y continuidad de los problemas urbanos que se describieron más arriba y que evidenciaba la ciudad hacia la década de 1970:

²⁷ Uno de ellos era el “reglamento de construcciones” de 1954 que, centrado en el perímetro urbano, dividía el área en seis zonas definiendo los usos del suelo y los materiales permitidos para las edificaciones (Suarez, 1977). El otro derivó del trabajo de Hardoy que, sin haber llegado a aplicarse en su totalidad, sirvió de apoyo para el armado del “reglamento de subdivisiones” aprobado en 1965 (ordenanza 17-o-1965): “El ‘Reglamento de Subdivisiones’ de 1965 mantuvo el esquema general de las zonas propuestas por el ‘Plan Físico’ en el texto del ejido pero readaptó, radicalmente, las superficies de parcelamientos permitidos. Así, zonas de fracciones de 150 Ha. Se redujeron a 2 Ha. o ¼ de Ha., otras de 2 Ha. a ½ Ha., de 5 Ha. a 1000 m², y en las zonas de reservas montañosas se admitió la subdivisión mínima de 20 Ha” (Suarez, 1977, p. 152).

usos discrecionales del suelo que agravaban y hacían insostenible la conservación del entorno natural.

No pocas de estas “cuestiones urbanas” habían sido analizadas por distintos profesionales –como la ya mencionada Odilia Suárez- que habían advertido el peligro que encerraban en sí mismos los continuos fraccionamientos, los criterios indiscriminados que gobernaban sus aprobaciones y el factor turismo como elemento explicativo y propulsor del desbordante y disperso crecimiento urbano. Raúl Hernández, arquitecto y sociólogo, era uno de estos profesionales que en Fundación Bariloche estudiaba las problemáticas urbanas de ciudades andinas como Bariloche y San Martín de los Andes. Observaba en ello una participación no poco significativa del turismo y los efectos que retraducía en el espacio. Como se había señalado, buena parte de sus esfuerzos se centraron en analizar el impacto que la actividad turística tenía sobre la naturaleza y la sociedad receptora local -en sus manifestaciones más visibles, pero también en aquellas más indirectas y residuales-. Analizaba con preocupación el rumbo que tomaba el crecimiento de la ciudad y, sobre todo, el modo en que lo hacía, devastando el medio natural y extendiendo las áreas suburbanas de baja densidad.

En virtud de estos antecedentes, fue convocado, junto a un nutrido grupo de especialistas de distintas disciplinas, a idear el que posteriormente sería denominado “Plan de Ordenamiento ambiental y Región Andino Patagónica”, cuyas expresiones normativas constituirían el código de planeamiento y de edificación de 1980. El “Plan director”, formalizado a través de un acuerdo entre la Subsecretaría de ordenamiento ambiental de la Nación, la Secretaría de planeamiento de la Provincia de Río Negro, y la Municipalidad de Bariloche, fue aprobado por ordenanza en 1979. Comprendía, más allá de los objetivos generales de planificación y ordenación territorial, una intención inédita: poner freno a la depredación del entorno natural, enfatizando la limitación de actividades urbanas y el uso condicionado o directamente proscripto en ambientes cuyo cuidado y preservación debía ser priorizado. De sus objetivos se desprendían preocupaciones vinculadas a las tendencias de crecimiento urbano y sus efectos principales en el hábitat natural de la región.

Las intenciones del Plan eran estimular el crecimiento hacia el Este de la ciudad, zona de estepa, de planicies y clima seco apto para edificaciones, y desalentarlos en aquellas zonas poco propicias para la congregación de asientos habitacionales: el Sur y el Oeste de la ciudad. Entre sus metas figuraban reconocer el crecimiento y expansión del bosque y diferenciarlo de las actividades propiamente ciudadinas, es decir, poner freno a la mancha urbana que se expandía hacia el oeste por la Avenida Bustillo, lo que implicaba, además de los naturales, mayores costos municipales para asegurar la prestación de servicios. Asimismo, se buscaba desalentar

el crecimiento urbano al Sur y Sudoeste de la ciudad, ya que por su rigurosidad climática era conveniente desalentar la ocupación poblacional en dichas áreas.

La implementación del Plan se sintetizaba en las siguientes metas:

- 1- Distinguir entre la ciudad y el bosque, y limitar para ello la mancha urbana que crece a su costa.
- 2- Introducir el concepto de Área de implantación (AIM) y hacerlo aplicable en el espectro suburbano. En tanto instrumento de planeamiento, disponía que en los nuevos asentamientos la utilización de una parte del terreno fuera destinada a la preservación del entorno boscoso y el escurrimiento de aguas.
- 3- Alejar de las costas de los lagos la congestión vial, proponiendo un camino paralelo a la Avenida Bustillo que uniera el Este y el Oeste (circuito de los tres lagos).
- 4- Promover la modificación del circuito de tránsito urbano y reubicar la terminal de ómnibus lejos del casco céntrico.
- 5- Incorporar las Áreas de Reserva Ecológica (externa e interna, AREE y AREI, respectivamente). En el caso de nuevas subdivisiones, y para la mayor parte de los casos, esto implicaba subdividir solo el 30% y dejar el 70% restante como AREE. Para los predios ya subdivididos, se debía dejar un área de reserva ecológica interna (AREI) aledaña al área de implantación.
- 6- Evitar que las nuevas implantaciones descompongan el entorno natural del bosque.
- 7- Dotar de áreas verdes al centro de la ciudad propiciando su acceso.
- 8- Proteger mediante recovas la circulación peatonal en el casco céntrico de la ciudad.
- 9- Contrarrestar el crecimiento disperso de las construcciones suburbanas a través de áreas verdes que las interconecten.
- 10- Procurar que las implantaciones no atenten contra las cualidades naturales de las pendientes.

La mayor preocupación de Hernández estribaba en limitar la expansión hacia el Oeste que la propia dinámica del mercado inmobiliario local había desatado. Más allá de estimar acciones complementarias relativas al tránsito vehicular y al descongestionamiento del centro de la ciudad, su propuesta de contención urbana y reparación del medio natural, inevitablemente debía derivar en medidas de planificación que intervinieran y regularan un mercado que históricamente había dejado su huella en el territorio. Así, el código de planeamiento, en abierta concordancia a la preservación del medio ambiente que se preconizaba desde el Plan, dividía

territorialmente la ciudad en áreas en las cuales la preocupación ecológica definía el criterio de distinción y el sentido de su aplicación. De tal forma, se dispusieron las siguientes áreas de planeamiento: área Urbana (UR), área de Generación Ecológica (GE) (área suburbana), área de Regeneración Ecológica (RE) (área suburbana) y el área correspondiente a Villa Catedral (VC) (área suburbana). Según Jorge Albertoli, técnico de la Secretaría de planeamiento de la ciudad, se proyectaba una ciudad en la que se invirtiera la dirección del crecimiento. En sus palabras, el objetivo era:

Dividir territorialmente en tres áreas principales, que son 'área Urbana', propiamente dicha; hacia el este lo consideró 'Generación Ecológica'. Lo que pretendía hacer era que Bariloche crezca hacia el este, lo que era bastante lógico, que es bastante lógico, porque es una zona de menor impacto sobre el bosque, mayor asolamiento; y hacia el oeste lo definió como "área de Regeneración Ecológica" (Albertoli, 2010, entrevista con el autor)

Para cada una de estas áreas se definieron sub-áreas y se estableció porcentualmente las funciones (o usos) que cada edificación podía tener, definiendo las funciones principales y complementarias de cada sub-área. En términos generales, en el radio céntrico se admitían usos con fines residenciales, casas de familia o complejos edilicios de hasta treinta unidades, y usos complementarios a ellas como depósitos y estacionamientos. Pero también los usos comerciales y de servicios, particularmente en el casco céntrico, vinculados a la actividad turística de la ciudad: hoteles en sus más variadas dimensiones. La distribución funcional aprobada en la normativa respondía más bien al reconocimiento de un área, el casco urbano, que ya se había consolidado como centro comercial y de atención de servicios vinculados al turismo.

En las áreas de generación ecológica también se favoreció la construcción con fines residenciales, particularmente en las sub-áreas ubicadas al este del ejido, donde se deseaba orientar el crecimiento urbano, que recibieron indicadores urbanísticos altos (considerando el carácter suburbano del área). Mayormente se trataba de estimular la construcción de viviendas individuales que pudieran complementarse con construcciones destinadas a actividades de esparcimiento al aire libre, deportivas y/o de campamento. En otras sub-áreas directamente no se permitía la edificación de grandes hoteles ni edificaciones residenciales que excedieran la vivienda individual como unidad habitacional; dadas sus propiedades suburbanas, sólo se permitían actividades agropecuarias y de extracción forestal que permitieran el resguardo del ambiente nativo. Una de estas sub-áreas era la Pampa de Huenuleo, en el sector Sur-sudoeste de la ciudad, que recibió indicadores urbanísticos muy restringidos para edificar.

De todas formas, ninguna de las áreas mencionadas revestía el grado de emergencia ambiental comparable a las áreas que Hernández denominó de “regeneración ecológica”:

Hacia el Oeste lo define como área de regeneración ecológica, el área más sensible, naturalmente más sensible hacia el Oeste. Entonces ya había una mayor ocupación, una mayor apetencia; la ocupación siempre fue hacia el Oeste, desde el casco urbano hasta el Llao-Llao, que era paisajísticamente más rica, con más bosque. Esta zona la consideró una zona más sensible; entonces pretende preservarla” (Albertoli, 2010, entrevista con el autor).

Las áreas de regeneración ecológica eran las que mayor atención habían recibido por el progresivo avance de la mancha urbana y la necesidad no solo de detener dicho crecimiento sino, más aún, de recuperar el bosque en algunas zonas, recuperar el paisaje y protegerlas de una mayor antropización. La mayoría de ellas se ubicaban al oeste del casco urbano, en paralelo a la costa del lago Nahuel Huapi, y recibieron, en consonancia a las pautas pregonadas en el Plan, usos muy restringidos e indicadores urbanísticos que limitaban severamente las posibilidades de explotación de los suelos allí ubicados.

Además, junto a otras propuestas como las prescripciones en torno a la trama circulatoria²⁸ y la protección de la naturaleza ante emprendimientos arquitectónicos que pudieran dañarla, se destacaba la materialización normativa de dos conceptos que buscaban resguardar las condiciones naturales de la región y controlar el consumo del entorno ambiental: el Área de Implantación (AIM) y el Área de Reserva Ecológica (ARE). Ambos fijarían las condiciones de ocupación de los nuevos asentamientos en subdivisiones ya existentes y en terrenos por subdividir, convirtiéndose en dos de los principales instrumentos de regulación de las condiciones de explotación del suelo.

El AIM refería a la proporción de un predio dado que podía destinarse a la edificación y a los objetos arquitectónicos aledaños que la complementarían. Esta proporción variaba en función de la ubicación del predio: en el área urbana, y de manera uniforme, el AIM representaba el 100% mientras que en las áreas suburbanas, donde verdaderamente afectaba su variación y urgía conservar las masas boscosas y otras cualidades naturales propias de la ciudad y la región, este porcentaje tendía a ser menor según cada área y sub-área y, relativamente, a

²⁸ El Código de planeamiento buscaba que en las arterias primarias, como Avenida Bustillo y Avenida de Los Pioneros, que son las principales redes viales de conexión del centro al oeste, no se permitiera el estacionamiento a la veda del camino. En orden a ello, los locales comerciales, conociendo que podían incentivar ese tipo de estacionamiento, debían ubicarse al interior de los barrios pero no sobre estas Avenidas. Además, en la arteria principal de la ciudad, la mencionada Avenida Bustillo, las construcciones debían guardar una medida de retiro de 10 metros, y en los sectores ubicados más al oeste hasta de 15 (desde arroyo Gutiérrez hasta Circuito chico) y 25 (Circuito chico).

medida que aumentaba el tamaño de cada predio. Así, mientras que el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) -que mide la proporción que existe entre el área de edificación propiamente dicha y la superficie del predio- en el área urbana alcanzaba dos tercios del lote (66%), en las áreas suburbanas donde mayor era el volumen de edificación permitido (que no era en todas) el FOS máximo fijado era del 33%. De igual manera, en las áreas urbanas, junto a la altura, se permitía una mayor cantidad de pisos edificables (más de cuatro), como también la construcción de torres en el sub-área correspondiente al casco céntrico. En el área suburbana, en cambio, el Factor de Ocupación Total (FOT) -que define la superficie máxima que se puede construir- era mucho más restringido: solo en algunas sub-áreas, y en predios de gran superficie (que alcanzaran los 5000 metros cuadrados), se podía construir como máximo poco más de cuatro pisos de tres metros de altura cada uno.

Con la invención de las Áreas de Reserva Ecológica (ARE) se declaraba abiertamente la ambición conservacionista del Plan director, complementándose con el AIM en sus dos versiones: el Área de Reserva Ecológica Externa (AREE) y el Área de Reserva Ecológica Interna (AREI).

El AREE era un requisito con el que debían cumplir los terratenientes para poder subdividir: se presentaba como un área de preservación natural externa a la creación de nuevos predios y la implantación de futuros asentamientos. En este sentido, el AREE se constituyó en un importante limitante para los fraccionamientos que se quisieran realizar, sobre todo en áreas suburbanas que todavía no habían sido loteadas (eran contadas las sub-áreas urbanas en las que se solicitaba AREE). En efecto, el código de planeamiento permitía subdividir, aproximadamente, sólo el 30% de los predios, además de otras exigencias vinculadas a la dotación de servicios; el 70% restante debía formar parte del AREE²⁹³⁰. Si se tiene en cuenta que lo que podía construirse en este 70% era muy limitado y sólo se permitía urbanizar en el 30% del predio original -al que además había que restarle calles, reserva fiscal y espacios verdes-, la ecuación no terminaba siendo muy convincente para los propietarios y los grandes desarrolladores urbanos. La exigencia de AREE definía un objetivo conservacionista que, reduciendo la cantidad explotable, desalentaba nuevos fraccionamientos y, por ende, la

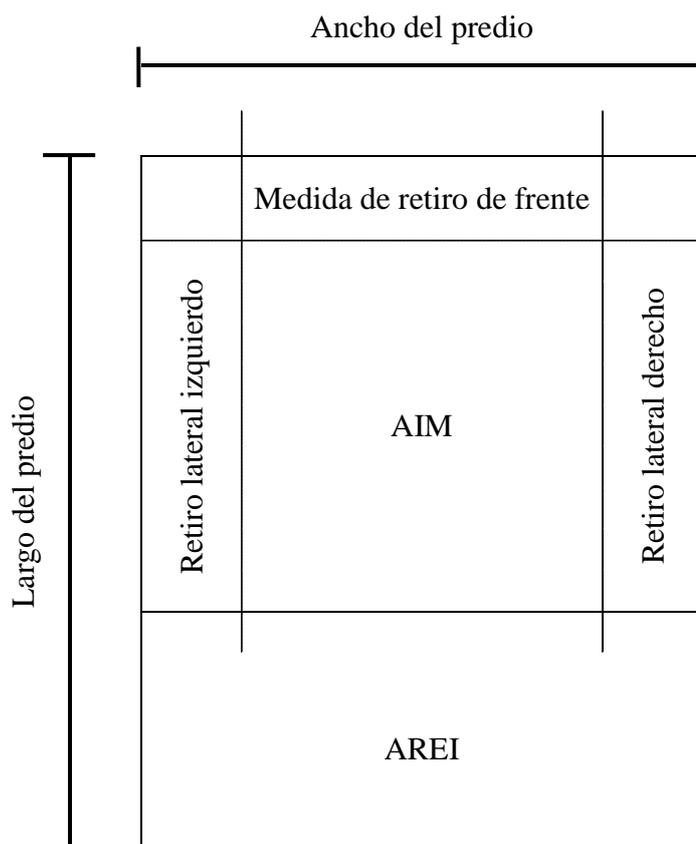
²⁹ En las sub-áreas urbanas en las que se prescribía la exigencia de AREE esta relación era ligeramente menos dispar.

³⁰ La situación dominial que se planteaba en el código respecto a esta área era confusa. Pertenecía al o los propietarios del área subdividida, pero no se podía disponer de ella más que como área de reservorio ecológico que debía preservarse obligatoriamente. Un parte de su suelo podía utilizarse como centro de servicios comunitario, pero era un porcentaje mínimo de su superficie. Resultaba así un área verde no pública que debía mantener los atributos naturales previos a la subdivisión; esto en la práctica terminó derivando, a menos que mediara la voluntad del o los propietarios para su protección y cuidado, en su abandono.

incorporación de suelo urbano pasible de percibir renta. En consecuencia, esta medida suponía cuestionar la lógica especulativa de la adquisición de la tierra poniéndole un freno a las continuas subdivisiones y al valor y reservorio de inversiones que significaba tener una propiedad inmueble en Bariloche.

El AREI, en tanto, hacía referencia a la preservación de áreas naturales al interior de lotes ya subdivididos del área suburbana, esto es, al interior de asentamientos que, además del AIM y los retiros laterales y frontales, debían preservar un sector de reserva natural acorde al entorno del lugar. Por ejemplo, en un lote suburbano ya subdividido de 1000 metros cuadrados podía corresponderle un AIM aproximado de 400, 240 o 200 metros cuadrados (según cada sub-área y de acuerdo al criterio de preservación expresado normativamente en el código de planeamiento que debían respetar los nuevos asentamientos); descontando el AIM y los retiros laterales y frontales, el resto de la superficie del predio debía destinarse a AREI.

Figura 4. Área de Implantación de la edificación, retiros de superficie y Área de Reserva Ecológica Interna en un predio subdividido. Modelo prototípico.



Fuente: elaboración personal en base al código de planeamiento de 1980.

De manera que, al igual que el AREE pero en predios ya subdivididos, el AREI también limitaba las capacidades explotables de la tierra, al menos en relación a la superficie

edificable. La preservación del medio natural autóctono, o su recuperación, al interior de cada predio en las áreas suburbanas suponía también, como el AREE, recortar la indiscriminada tendencia de hacer de la tierra barilocheña un puro objeto de valor.

3.2 Las rentas urbanas afectadas: algunas consideraciones

El AREE y el AREI junto al AIM fueron los principales instrumentos que dispuso el código de planeamiento para intentar encauzar el orden territorial de San Carlos de Bariloche a principios de la década de 1980. Ante el crecimiento de nuevos asentamientos, respondían al objetivo de conservar y restablecer un medio natural que daba muestras de irremediable y profunda degradación. Pero también los indicadores urbanísticos y los usos asignados a cada sub-área se correspondían al objetivo mayor de promover la ocupación en los sitios ambientalmente menos problemáticos, hacia el este de la ciudad –donde no había prácticamente atractivos naturales que pudieran verse amenazados por la explotación del suelo–, y desalentarla en aquellos que ya se encontraban en riesgo de desaparecer, es decir, de contener la tendencia de crecimiento que el mercado había marcado territorialmente hacia el oeste. Apuntando a este objetivo confluyeron el AIM y el AREI, obligando a cumplir con las áreas de retiro laterales y de reserva ecológica en los predios subdivididos en los que se proyectaran nuevos asentamientos. El Factor de Ocupación del Suelo (FOS) disponía valores sustancialmente bajos en la mayoría de las áreas suburbanas; de igual forma el Factor de Ocupación Total (FOT) era menor en estas áreas. También, en forma paralela, las densidades habitacionales otorgadas en cada sector de la ciudad encontraban sentido en la medida que buscaban evitar el crecimiento suburbano hacia el oeste del ejido. En conjunto, estos indicadores reducían las capacidades que la tierra podía ofrecer como soporte a los procesos productivos asociados a ella. El establecimiento diferenciado de indicadores urbanísticos en las áreas urbanas y suburbanas apuntaba, en definitiva, a la identificación y distinción clara de dos áreas, la ciudad y el bosque, que lograra detener el crecimiento hacia el oeste de la mancha urbana y compactar, en la medida de lo posible, el futuro crecimiento de la ciudad y, en todo caso, re direccionarlo hacia el este.

El problema es que a partir de estas medidas se atacaban intereses inmobiliarios largamente creados que vieron reducidas sus expectativas de rentabilización. Sumadas, este conjunto de disposiciones normativas afectaban en los hechos la cantidad de tierra factible de ser explotable. Al intervenir sobre el mercado inmobiliario, al tiempo que se desalentaban los fraccionamientos especulativos el Estado fijaba nuevos parámetros de explotación del suelo que amenazaban con poner en riesgo la rentabilidad que había supuesto históricamente la apropiación de la tierra en Bariloche.

En términos de la teoría de la renta desarrollada por Jaramillo, se podría argumentar que el establecimiento de condiciones y restricciones a la cantidad de tierra potencialmente explotable limitó la renta urbana absoluta que eventualmente se hubiera podido exigir por esas tierras, pero también del resto de las rentas, primarias y secundarias, que derivan del uso de la tierra en una economía capitalista. Remitiendo a los tipos de renta expuestos en el marco teórico, el Plan director normaba sus condiciones de explotación estableciendo límites y patrones constructivos desiguales que afectaban las rentas primarias diferenciales. Además, en abierta concordancia al establecimiento de los indicadores urbanísticos mencionados arriba, los usos permitidos se encuadraron en el plan general de recuperar áreas naturales que indefectiblemente se perderían si no se establecía un orden en el territorio. De esta forma, también se fijaban condiciones y constricciones al mercado inmobiliario limitando la utilización del suelo y reduciendo las expectativas de exigir rentas secundarias en aquellos sectores que por sus características naturales localizadas eran motivo de atracción turística y podrían ser mayormente demandados para residir y/o para iniciar actividades comerciales y de servicios. Así, aunque en muchos de estos sitios se habilitaban usos residenciales mínimos, como viviendas individuales, no se permitían -o se concedían mínimamente- otros usos complementarios, como los comerciales y de servicios, necesarios para quien tuviera deseos de vivir lejos del área urbana.

Los usos residenciales pero, sobre todo, comerciales y de servicios turísticos en el área urbana, el casco céntrico y su inmediata periferia, estaban ya consolidados, por lo que el código cumplía con la convalidación normativa de un orden ya reconocido al que en todo caso debían reglar determinados parámetros volumétricos vinculados a las condiciones de edificación (la excepción la constituían las costas de lago, cuya recuperación se pretendió efectuar denegando casi toda clase de usos). El cerro Catedral representaba el centro vacacional por antonomasia para practicar esquí. Al ser un área turística consolidada en este sentido, se permitían las ocupaciones residenciales, viviendas individuales y de mayor porte y hoteles, en simultáneo a la actividad comercial y de servicios turísticos.

En las áreas de generación y regeneración ecológica la situación era otra. Las áreas de generación ecológica cuya ocupación se estimulaba, se ubicaban hacia el este y sudeste de la ciudad, sectores en donde se pretendía el desarrollo de nuevos asentamientos. Estos territorios, caracterizados por la aridez de su suelo, de climas secos y ajenos a la tupida vegetación y plenitud arbórea del oeste, constituían el sostén ideal para el re direccionamiento del crecimiento urbano que proponía el Plan director. Sin embargo, el crecimiento de esta área no se concretó por las trabas de los dueños de las tierras que no estaban de acuerdo con los

proyectos de urbanización que se querían promover allí (Albertoli, 2010, entrevista con el autor). No era objeto, como sí lo es en la actualidad, de apetencias particulares que la doblegaran y promovieran su fraccionamiento. Todavía no era un “nicho” inmobiliario de interés para el mercado, razón por la cual lejos podría esperarse la concurrencia de capitales en esa dirección, y esperar que por “circunstancias meramente jurídicas” (Jaramillo, 2003, p. 9) aparecieran. De manera que por más que la reglamentación urbana promoviera la ocupación en esa área, hacía falta también que la propia estructura del mercado lo hiciera posible (Jaramillo, 2009, p. 311).

En cambio, en otras sub-áreas de generación ecológica vinculadas a las actividades agrícolas y forestales y otras destinadas a la producción industrial, muchas ubicadas al sur y sudoeste de la ciudad, se admitían como máximo la construcción de viviendas individuales y hoteles pequeños pero se descartaban implantaciones habitacionales en gran escala. También se restringían los usos comerciales, y los índices de ocupación otorgados eran más bajos que en otras áreas suburbanas, donde ya de por sí eran bajos (comparados con los de las áreas urbanas).

Pero fundamentalmente la intención del Plan director era desalentar el crecimiento urbano hacia el oeste y compactar su extensión, que, librado exclusivamente a la lógica del mercado inmobiliario, tendía predominantemente a continuar en esa dirección. El área de regeneración ecológica que se ubicaba allí, con sus correspondientes sub-áreas, correspondía a la demarcación de una zona reservada a la recuperación de las cualidades ambientales de la ciudad turística, es decir, a la restauración de su patrimonio natural. Particularmente, la sub-área de recuperación (RE/D) y los sectores aledaños a las costas de los lagos Nahuel Huapi, Moreno y Gutiérrez. En estos sectores se condicionó severamente la implantación de asentamientos, pues no sólo les fueron asignadas las menores densidades poblacionales posibles sino que también los factores de ocupación eran muy bajos. Al ser también sub-áreas en las que expresamente tomaban cuerpo los objetivos ambientales y preservacionistas del Plan director, los usos permitidos eran muy acotados –casi exclusivamente residenciales y circunscriptos, especialmente, a las viviendas individuales-. El resto de las sub-áreas, aunque disponían de más y diversos usos, también tenían densidades e indicadores urbanísticos bajos, mas no con la impronta que enfatizaba la “regeneración ecológica” de aquellas³¹.

³¹ Una sola sub-área de regeneración ecológica tenía indicadores urbanísticos y densidades poblacionales altas. Este sector, como se mencionó más arriba, comprendía la zona oeste aledaña al casco céntrico hasta el kilómetro ocho, entre la Avenida Bustillo y la Avenida de Los Pioneros. Es de suponer que su consolidación como área residencial y de servicios condicionó sus posibilidades de reconversión.

3.3 Las “rectificaciones” del Plan

Prontamente, la implementación de este Plan comenzó a transfigurarse a partir de una serie de modificaciones y excepciones que sufrió, principalmente, el código de planeamiento de 1980. A sólo tres años de aprobado este último, tuvo su aparición la primera ordenanza modificatoria que, a través de nuevos incisos y artículos, flexibilizaron las restricciones originales y debilitaron los instrumentos normativos ideados para alcanzar los objetivos propuestos. Las principales modificaciones referían a la definición del ARRE y los criterios de subdivisión y magnitud de las parcelas a subdividir:

El 70% era el AREE. Estamos hablando del esquema original. En el 30% vos tenías que establecer el asentamiento de uso humano. ¿Qué significaba eso? Parcelas, el sistema circulatorio calles, reserva fiscal y espacios verdes, lo de uso humano directo; el resto era AREE, y en ese terrenito de 30% cada uno tenía su AREI. Las inmobiliarias, las principales interesadas en esto, comenzaron a calcular y quedaba una cosa así como de 9 a 1. A ellos les interesaba saber cómo vendible para edificar; lo demás era para cumplir. Ahí empezó todo un tema de presiones que después fue lo primero que se desvirtuó (...) Entonces la relación anterior quedó más parecida a 50-50 que como había arrancado (Mandrini, 2012, entrevista con el autor).

Se atendieron así demandas de sectores inmobiliarios que durante tres años habían esperado cambios en la normativa que, en muchos casos, so pretexto del contexto dictatorial en el que fue implementado, denunciaban las restricciones que el Plan director les imponía. La ordenanza 5 (5-o-83), que es la que modificaba algunos artículos del código de planeamiento, establecía que las cesiones de tierra correspondientes a circulaciones vehiculares, áreas verdes y de reserva fiscal podían formar parte del AREE. Un propietario no estaba obligado a ceder parte de la tierra que le habían permitido subdividir para cumplir con estos requisitos sino que la podía sustraer de aquel. Esto en definitiva implicaba, por un lado, la reducción de la superficie destinada a preservar el patrimonio natural propio de la región y, por otro, el aumento de hecho de la superficie subdividida al no tener que restar la superficie correspondiente a las cesiones obligatorias.

La ordenanza señalada también especificaba los límites de recuperación de la costa del Lago Nahuel Huapi que en el código de 1980 no habían sido precisados. Al hacerlo dividía el sub-área original UR/E en UR/E1 y UR/E2, en la que ésta última adquiriría categoría de sub-área residencial II y cambiaba sustancialmente sus indicadores urbanísticos al incorporar normas de subdivisión y construcción en altura menos restrictivas. Esto no sólo la asemejaba a otras sub-áreas urbanas de la ciudad sino que también la apartaba del destino conservacionista inicial (reservada solo para la UR/E1) “mejorando” sustancialmente las condiciones de explotación de

los predios allí ubicados. Cabe agregar, igualmente, que ambas sub-áreas ampliaban sus capacidades funcionales, es decir, los usos que podía tener la superficie edificable.

También en las sub-áreas de recuperación ecológica RE/D, es decir los sitios en los que el Plan Director expresamente postulaba su urgente regeneración, se incrementó un 25% la superficie del área de implantación (AIM) y un 15% la superficie máxima a construir en aquellos predios que contaran con electricidad, agua corriente y calles abiertas. También, a los lotes que disponían de estos servicios se les aumentó considerablemente la cantidad de usos posibles (originalmente se podía edificar con fines exclusivamente residenciales y solamente viviendas individuales). Algo similar ocurrió con las sub-áreas de regeneración ecológica de las costas del Lago Nahuel Huapi: sectores que tres años atrás habían sido objeto de severas restricciones incrementaron significativamente las posibles funciones que podían tener.

En el caso de los lotes que se encontraban afectados por retiros obligatorios en rutas y costas de lago se elevaba hasta un 80% los valores de FOS y FOT para compensar las modificaciones que soportara el AIM. En cuanto al tamaño de las parcelas que se podían subdividir, se modificaban los mínimos resultantes tanto en el área céntrica como en el barrio Belgrano, dos de las áreas específicas que se observarán más detenidamente en el apartado siguiente: de un mínimo de 2500 m², ambas áreas cambiaban a 2000 y 1500 m², respectivamente. En otras sub-áreas urbanas cercanas al centro, que debían definir AREE si subdividían y el tamaño del terreno sobrepasaba los 2500 m² se les concedió un límite máximo mayor, de 5000 y 10000 m², beneficiando a no pocos propietarios que dejaron de estar obligados a ceder tierras para ese fin. También se redujeron las medidas de retiro en las construcciones de las principales calles y rutas, en buena parte de los conectores turísticos que dirigían el tránsito hacia el oeste de la ciudad.

Luego se sucedieron otras ordenanzas que incluso atendiendo casos más concretos, en su acumulación terminaron desvirtuando las intenciones preservacionistas y reorientadoras del crecimiento urbano que se pretendían establecer. Como se mencionó, uno de los objetivos del Plan director era detener las tendencias de suburbanización hacia el oeste del ejido urbano. Para ello otorgaba indicadores urbanísticos altos a un área suburbana específica que prácticamente ya se había consolidado y que abarcaba el sub-área comprendida entre Avenida de Los Pioneros y Avenida Bustillo hasta el kilómetro ocho, aproximadamente. Traspasado ese límite, se pretendía evitar la proliferación de asentamientos humanos para el resto de las sub-áreas, que recibieron factores de ocupación muy bajos y usos lo suficientemente acotados como para desalentar su ocupación. Así, la intención del Plan era que los centros de servicios y los comercios de los asentamientos ya consolidados se ubicaran al interior de éstos y no sobre los

márgenes laterales de los principales conectores viales, puesto que de este modo no sólo se facilitarían el flujo de tránsito sino que también se contribuiría a contener la expansión suburbana al obstaculizar el acceso a bienes y servicios sobre las Avenidas Bustillo y Pioneros. Sin embargo, contrariando la intención del Plan Director, en 1987 el Municipio habilitó el uso comercial y de servicios en los predios ubicados al costado de estas Avenidas que no contaran con acceso a través de arterias secundarias (ordenanza 31-c-87). Entre los considerandos de la ordenanza, se señalaba la circunstancia de que ya existían -de hecho- actividades dedicadas al comercio y/o a los servicios turísticos en esas áreas. El argumento para legalizar esa situación era

que la tendencia espontánea detectada entre otros hechos, por las muchas solicitudes presentadas a la Secretaría de Obras Públicas, es la instalación de actividades comerciales, turísticas, de esparcimiento etc., precisamente sobre las vías principales de circulación, que son las dotadas de mejor infraestructura de todo tipo, tránsito de público y comercialmente más favorables (ordenanza 31-0-87).

Se reconocía que las principales vías de circulación de Bariloche eran las más atractivas para la instalación de cualquier comercio, pues la facilidad de acceder a las mercancías, la posibilidad inmediata de detenerse, constituían un factor incidente en la determinación de la compra para cualquier automovilista. La “expansión turística” también aparecía en el centro de las argumentaciones, revalidando el perfil turístico de la ciudad su potestad ante cualquier otra razón de orden urbano; el acceso cómodo e inmediato de los turistas a los lugares de aprovisionamiento lo justificaba.

También comenzaron a ser recurrentes las excepciones particulares que, por acumulables, contribuyeron a que desaparecieran en la práctica muchas de las imposiciones y limitaciones que la normativa imprimía sobre la explotación de la tierra, su uso y la capacidad constructiva permitida (resoluciones del ejecutivo 365-i-88 y 492-i-88). A tal punto comenzaron a ser recurrentes las excepciones a la normativa que, luego de seis años de aprobado el código, ya se observaba la necesidad de cambiarlo o modificarlo. Así se crea en 1986 una Comisión de obras y servicios públicos para evaluar los “casos especiales” que no se ajustaran a la normativa (ordenanza 10-c-86). En la ordenanza que aprobó la creación de esta comisión ya se proyectaba eventualmente la modificación del Plan director y los códigos de planeamiento y edificación.

En conjunto, y en relación a la fisonomía urbana de la ciudad, esto significaba el fracaso de las aspiraciones fundacionales del Plan director y el tipo de crecimiento que se deseaba para la ciudad. En cambio, se consolidaba, aunque de una manera un poco más atenuada, el consumo de los espacios naturales y la dirección del crecimiento urbano que

históricamente habían propiciado los intereses inmobiliarios en la región. Buena parte de las modificaciones a la normativa mencionadas expresaban, en definitiva, el sostenido y progresivo crecimiento hacia el oeste, a lo largo de los llamados “kilómetros” (como se suele mencionar coloquialmente el recorrido que cubre en esa dirección las Avenidas de Los Pioneros y, sobretodo, Bustillo, los principales conectores que unen a la ciudad).

Pero también el sector sur-sudoeste, donde se ubican buena parte de los “barrios altos” de Bariloche -los más pobres de la ciudad-, fue partícipe de un sostenido crecimiento, aunque sus tendencias de ocupación eran relativamente más recientes que en el oeste. Este es el caso, por ejemplo, de “El Frutillar”, un barrio situado en la sub-área de generación ecológica “Pampa de Huenuleo” que en principio se quería destinar a actividades agropecuarias y/o forestales. Lejos de reconvertirse, este barrio comienza a crecer notoriamente durante toda la década de 1980: en 1985 se incrementan las frecuencias diarias del transporte público de pasajeros (217-i-85) y se establecen sus límites territoriales. Estos hechos, sumados al reconocimiento municipal de su junta vecinal al año siguiente (44-i-86) que le otorgarían personería jurídica, no solo constituían indicadores de la consolidación poblacional de este barrio sino que también sugerían la urbanización de una zona que aunque había sido categorizada como suburbana, preanunciaba, por cercanía e infraestructura, el crecimiento demográfico del resto de la sub-área.

Ya Vapñarsky (1983) había advertido la dualidad de las tendencias que comenzaban a identificarse en la ciudad al distinguir dos grupos social y económicamente desiguales situados en diferentes espacios:

Hacia el oeste, a lo largo de la costa y con vista al lago se ubicaron hoteles, residencias de gente acomodada y casas de residencia temporaria de gente domiciliada sobre todo en Buenos Aires. Hacia el sur, en una zona que por razones de pendiente carece de vista al lago, se ubicaron los grupos de menores recursos, algunos en villas de emergencia edificadas burdamente con maderas o desechos (p. 109).

Sin embargo, el crecimiento hacia el sur de la ciudad recién comenzaría a consolidarse hacia fines de la década de 1980. Este nuevo impulso en la zona, apuntalado por el barrio de naciente desarrollo, El Frutillar, no solo expresaría la convalidación de unas tendencias de crecimiento que ya habían sido preanunciadas sino que también, al calor de las nuevas necesidades habitacionales que empezaban a hacerse carne en la población, en los hechos significaría la dilución paulatina de un plan de ordenamiento que ya entrada la década de 1990 terminaría por agonizar.

3.4 Una ordenación trunca: las rentas del suelo en el entramado disperso de la ciudad

La construcción de la ciudad de San Carlos de Bariloche como destino turístico de montaña constituye la clave principal para entender las lógicas de ocupación del espacio y los intereses inmobiliarios que tempranamente confluyeron en su territorio. En definitiva, la orientación económica de la ciudad ayuda a dilucidar el perfil histórico de un mercado inmobiliario que ha tenido y tiene -como en la actualidad otros destinos turísticos (Zingoni, Martínez y Quartucci, 2007 y González y otros, 2009)- la particularidad de estar atravesado por intereses que trascienden largamente la oferta y demanda local. La progresiva ascendencia de San Carlos de Bariloche como centro turístico de renombre nacional e internacional explica la proliferación de estos intereses y la demanda inmobiliaria involucrada.

Asimismo explica el modo en que se subdividió la tierra, desorganizado y carente de previsión, que dictó la pauta rústica y desmesurada de apropiación de estas áreas. En este orden, la opacidad transitiva entre el espacio urbano y su espacio natural, como valor de amenidad y asociado con frecuencia a una mejor calidad de vida, también tiene que ser tenida en cuenta como característica distintiva de su crecimiento disperso³². Así, como se observó en el capítulo anterior, las migraciones y su relación con la existencia de procesos de naturbanización (Del Prado Velasco, 2002, 2006, 2010 y 2011) comprenden un fenómeno clave que coadyuva no sólo a entender las lógicas que pueden atravesar el mercado inmobiliario local sino, también, a comprender las tendencias espaciales de crecimiento y el uso que se hizo y hace del suelo en la conformación de los extensos límites urbanos de la ciudad: la urbanización parcial, o suburbanización de algunas áreas de la ciudad, denotan un tipo de suelo urbano que aún sin conservar plenamente sus propiedades naturales tampoco logra desprenderse del todo de ellas. En estos términos, la urbanización barilochense coincide con los efectos de la implantación urbano turística señalada por Benzeny, en tanto y en cuanto ésta propicia el cambio del uso del suelo y se transforma en el factor por antonomasia del desarrollo económico local, dependiendo de la cantidad de suelo disponible, la dotación de infraestructura y las oportunidades que coyunturalmente pueda ofrecer el mercado (Benzeny, 2006, p. 103).

Tomando en cuenta estos aspectos cabe estimar entonces el crecimiento urbano que había experimentado la ciudad hacia mediados de los años setenta del siglo XX: poco compacto, interrelacionado con sus espacios naturales adyacentes, al límite de la predación y con tendencia

³² Aún hoy son recurrentes las pretensiones de muchos vecinos que, en simultáneo al deseo de vivir en el bosque y en la costa de los lagos, demandan a las autoridades la dotación de determinadas infraestructuras y servicios públicos urbanos que terminan conspirando, en definitiva, contra la preservación del ecosistema que había despertado sus anhelos.

a la suburbanización. En efecto, los recursos de la naturaleza altamente valorados por los visitantes que se convirtieron en turistas residenciados o residentes permanentes favorecieron el desplazamiento turístico y el potencial de esta actividad, pero también los riesgos que podían generar las distintas formas de desarrollo turístico (Benzeny, 2006). En ese contexto, comenzó a surgir como problema la necesidad de dar orden y cauce a un crecimiento sobre el que hasta ese momento poco había hecho el Estado para contrarrestarlo. Llegado a este punto, los principales lineamientos del Plan Director que se aprobaron a fines de dicha década se basaron en la protección del entorno natural excepcional de San Carlos Bariloche.

El Plan buscaba principalmente limitar la expansión urbana hacia el sector más problemático, el oeste de la ciudad; pero también en otros sectores, como el sudoeste -en el que se quería una funcionalidad agrícola-forestal- se deseaba desalentar su crecimiento urbano. A su vez, y complementando esta intención, se quería estimular el crecimiento hacia el este, un sector estepario que por sus características semidesérticas se lo consideraba más propicio para la urbanización. A los fines de incidir sobre la configuración urbana de la ciudad, estos objetivos apuntaban a contener la mancha urbana apostando a su re direccionamiento hacia el este. Ahora bien, desestimando el crecimiento hacia esta dirección, que según uno de los entrevistados no fue viable por los intereses inmobiliarios de los pocos propietarios que eran dueños de las tierras de esa área, resta concluir qué fue de las intenciones del Plan director que buscaban compactar la ciudad desalentando su crecimiento hacia el oeste y el sur. En este sentido, pueden observarse dos procesos que tendieron a anular estas aspiraciones.

En primer lugar, el progresivo crecimiento y consolidación del oeste a lo largo de los mencionados “kilómetros”. A sólo tres años de aprobado el código de planeamiento, se asignaron nuevos usos e indicadores urbanísticos a gran parte de las sub-áreas de regeneración ecológica, localizadas predominantemente en el oeste y en zonas cercanas a lagos. Mediante la sanción de una ordenanza (5-o-83) se estipuló que los propietarios de lotes que contaran con infraestructura y determinados servicios públicos podían hacer uso de estos beneficios. Muchos pudieron acceder a ellos porque ya contaban con alguno de estos servicios o porque se organizaron colectivamente y demandaron por ellos al Municipio; a este respecto, ejercieron un rol fundamental muchas de las juntas vecinales que nacieron y se consolidaron en paralelo al crecimiento de los barrios. Entre ellos pueden mencionarse como ejemplos a Casa de piedra y Pájaro azul entre los km 12 y 15 de Avenida Bustillo y, ya cerca del cerro Catedral, Villa los Coihues, que bordea los márgenes del lago Gutiérrez. Luego sobrevinieron otras ordenanzas que sobre aspectos más puntuales, y acaso más complementarios a esta última, como ser la habilitación de usos comerciales y de servicios sobre la Avenida Bustillo, también confluyeron

en la consolidación urbanística de un área que el código originalmente pretendía preservar. Como hecho a destacar, y acaso como manifestación ejemplar de la acción territorializadora del turismo (Gripo y Visciarelli, 2007), se aducía en una de estas ordenanzas (y se aduce hoy en diversos foros) que el crecimiento de la actividad turística habilitaba el surgimiento de actividades acordes y la consolidación de infraestructuras y otros equipamientos urbanos, como si esa supuesta expansión, y la propia actividad en sí misma, justificara la inexorable transformación de un Plan director que, justamente, no buscaba otra cosa que contener los efectos no deseados del turismo. Sin embargo, esto fue de hecho lo que sucedió, en términos generales, y lo que desbarató las intenciones del Plan: el Municipio accedió a peticiones de intereses particulares que no dejaban de empeñarse en sugerir la habilitación de usos que, en muchos casos, ya existían de facto.

El mercado inmobiliario expresó sus preferencias y orientó, también bajo estas modificaciones normativas, el crecimiento urbano hacia áreas que éste desalentaba pero que eran deseadas por muchos que contaban con la capacidad económica de acceder a ellas. En este orden, las migraciones de amenidad aparecen reflejando las manifestaciones más ocultas de la actividad turística y, con ello, la estructuración de una demanda inmobiliaria con la que es complejo lidiar en términos de las consecuencias espaciales que produce (González y Mantecón, 2014).

Algo similar ocurrió en el caso de los barrios altos del sur de la ciudad que de manera embrionaria, con tendencias de crecimiento más recientes, comenzaron a surgir a mediados de la década de 1980 para terminar de consolidarse en los años subsiguientes (como se observará en los próximos capítulos). En este último caso, la necesidad habitacional de los sectores de más bajos recursos, y la poca disponibilidad de tierras a valores accesibles, decidiría la ocupación de un área que distaba mucho de las bondades ambientales propias del oeste. Esto provocaría, en definidas cuentas, que se siguieran manteniendo las tendencias de crecimiento que históricamente habían signado la expansión territorial de la ciudad, es decir, áreas en las que de acuerdo a las pautas originales del Plan, sea por sus condiciones geográficas y/o climáticas, los asentamientos habitacionales debían ser desalentados.

Teniendo en cuenta estas características espaciales que históricamente había asumido la ciudad, y que terminarían de consolidarse con la anulación progresiva de los postulados principales del Plan director a lo largo de la década de 1980, es de interés preguntarse por las rentas del suelo urbano y cómo podrían manifestarse en el crecimiento territorial de San Carlos de Bariloche teniendo en cuenta las características de su mercado inmobiliario. Esta cuestión conduce a pensar en las condiciones de explotación del suelo, sus diferentes usos y distribución

en el ejido de los tipos de renta que estructuraron el crecimiento de la ciudad. Para esto es importante considerar que su suelo solo parcialmente adquirió propiedades urbanas, esto es, no se realizó plenamente, en términos de Topalov, como valor de uso complejo (Topalov, 1979). En gran medida esto puede ser explicado por las características ya mencionadas que asumió su crecimiento: la multitud de loteos que fueron aprobados ajenos a cualquier tipo de esquema o plan de urbanización que pudiera sostener un crecimiento ordenado, la sub-ocupación del ejido y la baja densidad poblacional y dispersión de sus habitantes. En este sentido, los atractivos naturales inigualables de la región que la catapultaron como centro turístico, y que constituyen el valor público y natural de la ciudad, son principalmente los que permiten entender, por su propio peso, la demanda de tierra en áreas en las que los servicios y el acondicionamiento urbano, si no prescindibles, representan un valor de segundo orden. De tal modo, deben sopesarse las rentas urbanas que pueden formarse en ciudades turísticas como Bariloche considerando las bellezas naturales que en sí mismas valorizan su suelo y deciden la localización de su demanda. Siguiendo la tipología de Jaramillo (2009), deben destacarse primordialmente las rentas secundarias (vinculadas primeramente al consumo residencial, pero también comercial y de servicios), pues son esta clase de rentas las que se vinculan al consumo del espacio construido, en ellas asume particular importancia la localización de los inmuebles. La formación de estas rentas, la posibilidad de ser exigidas, se produce en todas las ciudades -es más, siguiendo al economista colombiano son propias de ellas-, pero en la localidad andina, además, ejercieron una influencia paradigmática en las áreas suburbanas donde el valor público de la naturaleza impera como principal factor incidente en la ocupación del territorio y, como se ha visto, en el entramado espacialmente difuso que caracteriza a San Carlos de Bariloche³³. En el caso particular de las áreas residenciales ubicadas a lo largo de la extensa costa del Lago Nahuel Huapi, o sobre otros paisajes privilegiados, su ubicación preferencial se traduce en espacios altamente demandados que, por su escasez, es factible que se formen rentas de monopolio vinculadas a la segregación socio espacial. Pero también deben destacarse las rentas diferenciales de comercio y su formación específica en estas áreas, ya que son las que revisten mayor atractivo turístico y, por ende, permiten una mayor velocidad de rotación del capital comercial. Por otro lado, hacia el sur de la ciudad, en áreas en donde posteriormente se consolidarían los asentamientos habitacionales de los sectores populares, debe destacarse la incipiente formación de rentas secundarias de vivienda -aunque en este caso urgidas por las

³³ En definitiva, esto es lo que diferencia a esta ciudad de otras en donde el proceso de crecimiento tiende a ser más compacto y determinado exclusivamente por los servicios y calidades infraestructurales propiamente urbanas.

crecientes necesidades de tierra y vivienda de estos sectores- que, como se verá más adelante, contribuirían a socavar los postulados originales del Plan.

Las sucesivas “rectificaciones” del Plan director terminaron expresando en realidad la potencialidad lucrativa del territorio barilocheño, las condiciones de explotación de su suelo, en el presente pero también en sus posibilidades futuras, que terminaron definiendo y consolidando el carácter suburbano que dicho Plan se había propuesto limitar. Estas rectificaciones permiten comprender el interés inmobiliario en áreas en las que éste inicialmente había restringido sus usos residenciales pero, sobre todo, comerciales y de servicios por motivos ecológicos y ambientales. La mayor admisión de ellos, que las ordenanzas de modificación y excepción permitieron, convalidó no sólo un crecimiento de tipo difuso sino también la disposición de condiciones más ventajosas para la explotación de la tierra que derivó en la formación de rentas urbanas absolutas y diferenciales. Amén de dejar en evidencia la falta de capacidad del Estado local para ejercer un rol más autónomo en relación al planeamiento y regulación del orden urbano, esta incapacidad se tradujo en patrones de suburbanización que propusieron una extensión territorial cada vez mayor.

De todas formas, es importante valorar en sumo grado este primer intento de ordenamiento general de San Carlos de Bariloche y, particularmente, algunos de los conceptos e instrumentos normativos que de manera innovadora se introdujeron para intervenir en su planificación (incluso con sus modificaciones, muchos siguen formando parte de la normativa urbana actual). Esta experiencia permitió iluminar los intereses creados que estuvieron (y están) en pugna, así como también las competencias que puede (o no) desarrollar el Estado como fuerza pública favoreciendo o desalentando el crecimiento de determinadas áreas, el precio del suelo como capitalización de la renta generada y los intereses inmobiliarios propios y específicos de un mercado local que se define “exteriormente” por la demanda regional, nacional e internacional.

En la próxima sección el análisis se adentrará más a fondo en la dinámica del mercado inmobiliario de la ciudad durante el periodo de estudio. Se hará foco especialmente en el contraste producido durante la convertibilidad y el periodo de crecimiento posterior a la devaluación. Se introducirá una breve caracterización socioeconómica del escenario nacional y del movimiento de precios ocurrido en la ciudad de Buenos Aires, para luego avanzar hacia lo sucedido en San Carlos de Bariloche. La intención es hacer hincapié en la reactivación de la economía en los tempranos años 2000, del turismo -como principal actividad-, y sus implicancias, particularmente en lo que respecta al mercado inmobiliario local. Posteriormente, como emergentes vinculables a este contexto, se proseguirá con las variaciones de precios

sucedidas en las unidades espaciales que se eligieron como objeto de análisis: el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar.

Capítulo 4. La dinámica inmobiliaria local (1991-2010)

4.1 Situación nacional

En 1991 se inicia el plan de estabilización de la moneda local conocido como “convertibilidad”. En respuesta al elevado costo de vida y el espiral hiperinflacionario iniciado dos años antes, la convertibilidad se basaba en la instauración de un tipo de cambio fijo que equiparaba y convertía el valor del peso al valor del dólar. Dicho plan representaba para el gobierno nacional, junto a otras reformas estructurales implementadas centradas en la desregulación y apertura económica y la venta de empresas públicas, el inicio de un periodo de estabilidad en el cual se esperaba que la Argentina crecería a un ritmo constante. Y de hecho, así lo fue.

De acuerdo a Carlos Fidel, durante los primeros años de la convertibilidad el Producto Bruto Interno del país alcanzó un sostenido ritmo de crecimiento que evolucionó, aunque de forma muy inestable, hasta mediados de la década del noventa (Fidel, 2004)³⁴. Esto permitió que el modelo ganara adhesiones desde los más diversos sectores sociales que creían que los viejos problemas inflacionarios habían sido superados (Sidicaro, 2001). Sin embargo, ya a hacia el año 1995 esta tendencia comenzó a dar muestras de intermitencia, dejando en evidencia las primeras dificultades que empezaría a tener el modelo (Fidel, 2004) y las consecuencias negativas que comenzaba a tener para la estructura productiva nacional y las condiciones de empleo (Valenzuela, 2003). Finalmente, el modelo de conversión 1 peso-1 dólar culminaría dramáticamente en 2002 luego de un largo periodo recesivo iniciado cuatro años antes.

Consumada la devaluación en dicho año, la economía argentina comenzó a crecer a pasos agigantados: el crecimiento del PBI durante el quinquenio 2003-2007 alcanzó un promedio cercano al 8,5% anual (Baer, 2008 y Costa, 2010). El periodo que se abrió paso con el fin de la convertibilidad supuso una mejora sustancial en algunos indicadores que principalmente durante 2001 y de manera agudizada en 2002 habían expuesto las deterioradas condiciones de vida de buena parte de la población argentina. Las mejoras exhibidas en los índices de producción, intercambio comercial y consumo interno, entre otros, se correspondían a una realidad nacional que no sólo contrastaba con la que se había dejado atrás sino que además parecía ser más auspiciosa. Así lo demostraban las tasas de desempleo que, habiendo marcado

³⁴ Entre 1991 y 1994, la economía nacional creció a una tasa promedio del 7,3% (Costa, 2010, p. 23).

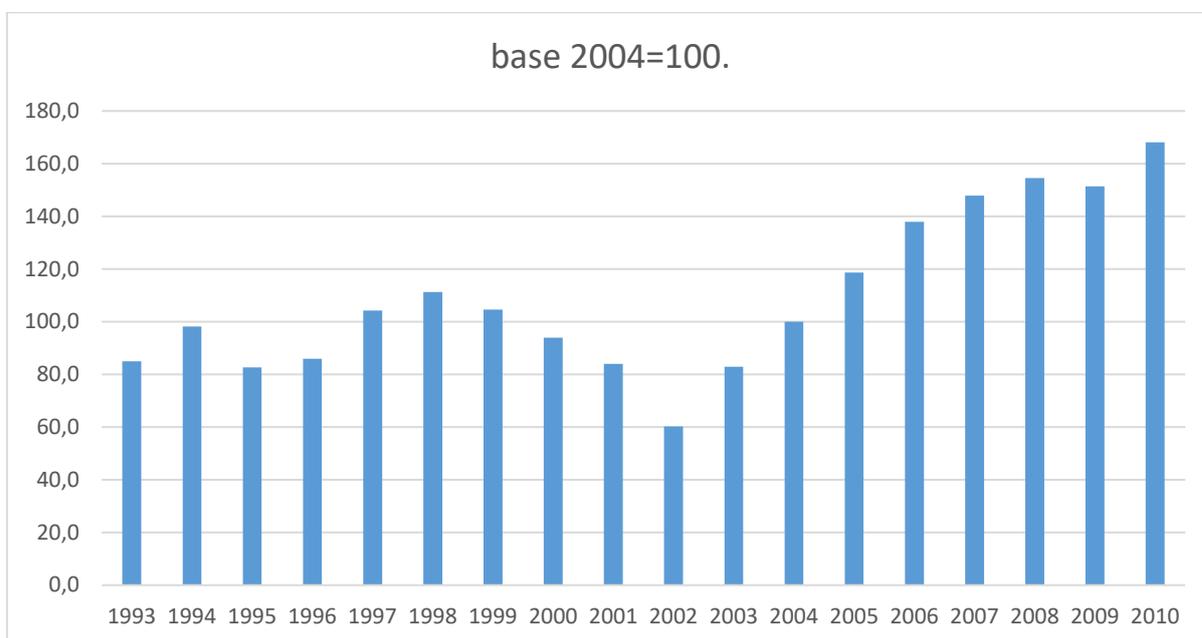
a fuego la década anterior -alcanzando casi los dos dígitos-, iniciaron un progresivo descenso que contribuyó a mejorar otros indicadores vinculados a la pobreza e indigencia³⁵.

El elevado crecimiento de la actividad económica implicó un gran dinamismo en la creación de nuevos puestos de trabajo, como no se observaba en la Argentina desde hacía décadas. Concretamente, entre 2003 y mediados de 2008 se generaron más de 4 millones de empleos nuevos, fenómeno que se reflejó en una marcada disminución de la tasa de desempleo. Así, luego de una década de 1990 caracterizada por la expulsión de trabajadores, durante la pos convertibilidad se revirtieron abruptamente las tendencias contractivas en el mercado de trabajo (Costa, 2010, p. 24 y 25).

En este proceso debe destacarse el perfil orientado a la producción industrial que caracterizó a la actividad económica en el periodo. Durante la convertibilidad la economía nacional se había estructurado en torno a actividades vinculadas a las finanzas, los servicios y la producción primaria, que se sostuvo en un contexto de apreciación de la moneda local por las condiciones agroecológicas diferenciales de las tierras argentinas. Luego de la devaluación, en cambio, y en tanto sustento de la recuperación económica subsiguiente, predominó un crecimiento marcado por actividades productivas, de sustitución de importaciones y mercado internistas, que, promoviendo la generación de empleo, detuvieron en cierta medida la etapa previa de desindustrialización que se había iniciado incluso con anterioridad a la década de 1990 (Costa, 2010). Los sectores productores y exportadores de bienes primarios obtuvieron, a su vez, sendas ganancias gracias a la devaluación de la moneda y los precios de las commodities, lo que le permitió al Estado absorber nuevos recursos y disponer de una mayor expansión del gasto público que permitió reactivar y sostener la demanda interna (amén de la mejora de otros indicadores sociales que confluieron en el mismo sentido (Lazzari, 2013, p. 8). En esa coyuntura, debe destacarse la recuperación de la industria de la construcción que en el periodo señalado sostuvo un crecimiento por encima de la media del conjunto de la economía, y también de otras industrias manufactureras, impulsado tanto por la expansión del gasto público como también por la inversión del sector privado en edificaciones destinadas a uso residencial (Lazzari, 2013).

³⁵ Cabe destacar, sin embargo, el carácter informal y precario de muchos de los empleos creados (Lazzari, 2013).

Figura 5. Indicador sintético de la actividad de la construcción (ISAC), 1993-2010.



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, Dirección de Estadísticas de Actividades Secundarias y de Servicios.

No debe obviarse en ello que algunas ciudades del país, como Buenos Aires y otros centros urbanos del interior, fueron destino de capitales que sostuvieron la demanda inmobiliaria de muchos de los sectores que se beneficiaron del nuevo tipo de cambio y del crecimiento sostenido de la economía (Baer, 2008 y Lazzari, 2013). En no pocas ciudades vinculadas a la producción agropecuaria con destino de exportación beneficiarías del “boom” sojero y del elevado precio general de las commodities, la propiedad se constituyó en un confiable reservorio de inversiones (Wagner, 2009, p. 4). En este sentido, el reconocimiento de la propiedad inmueble como objeto de atesoramiento y seguro ante la desvalorización de la moneda también confluyó para que una mayor cantidad de demandantes concurren al mercado y surtiera impacto en el crecimiento del precio de los inmuebles. Así, por ejemplo, tomando como caso testigo la ciudad de Buenos Aires, el alza del precio de los terrenos, medidos en dólares, creció un 315% entre 2002 y 2009 (Lazzari, 2013).

De acuerdo a Baer (2008) la reactivación del mercado inmobiliario y la suba de precios luego del año 2002 estuvieron vinculados, en un primer momento, a tres factores que hicieron su aparición durante la crisis de ese año. En primer término, a la depreciación de los inmuebles

en zonas de alta renta comercial y residencial, que motivó la concurrencia sedienta de capitales que especulaban con una pronta recuperación. En segundo término, deben considerarse también los bajos costos de construcción, que durante los primeros meses de 2002 disminuyeron más de un 50%, y en los que no tuvieron una importancia menor los magros salarios, todavía no actualizados, que implicaron una sobreexplotación de la fuerza laboral (Costa, 2010). Y por último, las bajas tasas de interés de los bancos, tanto nacionales como extranjeros, hicieron posible que no pocos inversionistas redirigieran sus capitales al sector inmobiliario, entre ellos muchos de los ahorristas que no habían perdido su dinero en el “corralito” y/o pudieron recuperarlo (Baer, 2008, p. 16).

Aunque estos procesos tienen la intención de explicar, particularmente, lo sucedido en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana a comienzos de los años 2000, podría especularse que también tuvieron su impacto en otras ciudades del país, y, particularmente, en otros centros urbanos de importancia turística como Bariloche, por ejemplo. Si durante décadas el reservorio natural de la ciudad fue objeto de las más diversas apetencias, muchas de ellas basadas en maniobras especulativas que tuvieron al suelo como principal protagonista, cabe por lo menos sospechar una reedición de estas tendencias con la salida de la convertibilidad.

4.2 La variable cambiaria: economía local y actividad inmobiliaria

Durante los años noventa, y en plena vigencia del modelo de convertibilidad, la principal rama económica de la ciudad, la actividad turística, mantuvo bajas tasas de ocupación hotelera y rendimientos decrecientes de los servicios ofrecidos (Niembro, 2011). La afluencia de turistas a la ciudad solo se incrementó notablemente en la primera mitad de la década del noventa (puntualmente en los años 1992, 1994 y 1995), a la par del crecimiento económico que también se registró en ese periodo (Oglietti y Colino, 2011).

Exceptuando esos años, el arribo de visitantes se redujo ostensiblemente (más allá de un efímero repunte en 1998), lo que supuso un severo estancamiento de todas las actividades económicas vinculadas al turismo. Esto contribuyó a la pérdida creciente del empleo y al aumento de las condiciones de precarización que, como en el resto del país, fue una constante durante toda la década. Abaleron (2009) señala que en enero de 1997, por ejemplo, en plena temporada alta de verano, la tasa de desocupación ascendía al 27,7% de la población económicamente activa. Esto no suponía un hecho aislado: la situación laboral encuadraba en un contexto general de degradación de las condiciones de vida en el que un poco más de un tercio de la población (34,5%) estaba debajo de la línea de la pobreza.

La política cambiaria que representaba la convertibilidad como instrumento de estabilización de precios y control de la inflación se tradujo simultáneamente en la apreciación de la moneda nacional, lo que dificultó el arribo de turistas extranjeros. Para una ciudad turística como Bariloche que se nutre en gran medida del turismo internacional, este escenario cambiario constituyó un factor determinante en el paupérrimo desempeño económico y las condiciones de empleo. Pero también confluyeron algunos hechos puntuales, como el síndrome pulmonar del virus hanta en 1997, los incendios forestales en verano y la política cambiaria brasileña en 1999, que mermaron el volumen proyectado de visitas (Oglietti y Colino, 2011). La paridad cambiaria y la menor afluencia de turistas provenientes de otras latitudes, llevaron a que la actividad adquiriera un perfil basado casi exclusivamente en el turismo estudiantil (conformando, por ejemplo, el 67% del total de visitantes en 1992) y concentrara la oferta turística en pocas empresas (Niembro, 2011). Hacia el final de la década, aprovechando la inversión en infraestructura y las mejoras realizadas en ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Presidentes en 1995 y la remodelación del aeropuerto en 1999 (Oglietti y Colino, 2011), algunos sectores buscaron diversificar la oferta turística y dirigirla hacia sectores de mayores recursos.

En contraposición a la retracción de la actividad turística que habían significado los años anteriores, una vez abandonado el modelo cambiario a comienzos de los años 2000, se incrementaron los flujos de visitantes de manera notable: “Mientras que en el periodo 1989-2002 el número de visitantes anuales promedió los 575.000, con un pico de 650.000 en 1998, a partir de 2003 la media de turistas por año pasó al orden de los 700.000, con un máximo histórico de 800.000 en 2006” (Niembro, 2011, p. 11).

La llegada de turistas estuvo vinculada a la devaluación de la moneda y al mayor poder cambiario de visitantes provenientes de Brasil y Chile, entre los países limítrofes, y estadounidenses y europeos. Pero también la demanda local tuvo su cuota de protagonismo: el crecimiento económico del país a partir de 2003 revitalizó el consumo interno y con ello la llegada de connacionales de distintas procedencias que eligieron a la ciudad como destino vacacional.

Este aluvión turístico no necesariamente supuso una mejora sustancial en las condiciones de vida de la población. Si bien la fase recesiva que se prolongó hasta 2002 dio paso a una recuperación acelerada de la economía local que tuvo fundamentalmente a la revitalización de la actividad turística como punta de lanza, este proceso no conllevó un cambio radical en las condiciones materiales de existencia de buena parte de la población y, por tanto, no impactó estructuralmente en la sociedad barilocheña. Aunque el desempleo y la pobreza disminuyeron significativamente, esto no fue suficiente para aumentar la calidad del empleo y

elevant el salario real (Abaleron, 2009)³⁶. Comparando los datos recabados de una encuesta realizada en 1997 con otra de 2005, Abaleron concluye que la pobreza estructural aumentó entre esos años, tanto en términos absolutos como en relativos. Si se tiene en cuenta la pobreza medida por ingresos, había bajado la proporción de pobres indigentes respecto a aquellos que no lo eran; sin embargo, también había aumentado la cantidad absoluta de pobres en estas condiciones, es decir, de pobres no indigentes. Además, aunque una buena parte de la población se alejara de la línea de la pobreza, lo hacía en una situación de inestabilidad tal que apenas se situaban por encima de ella (Abaleron, 2009).

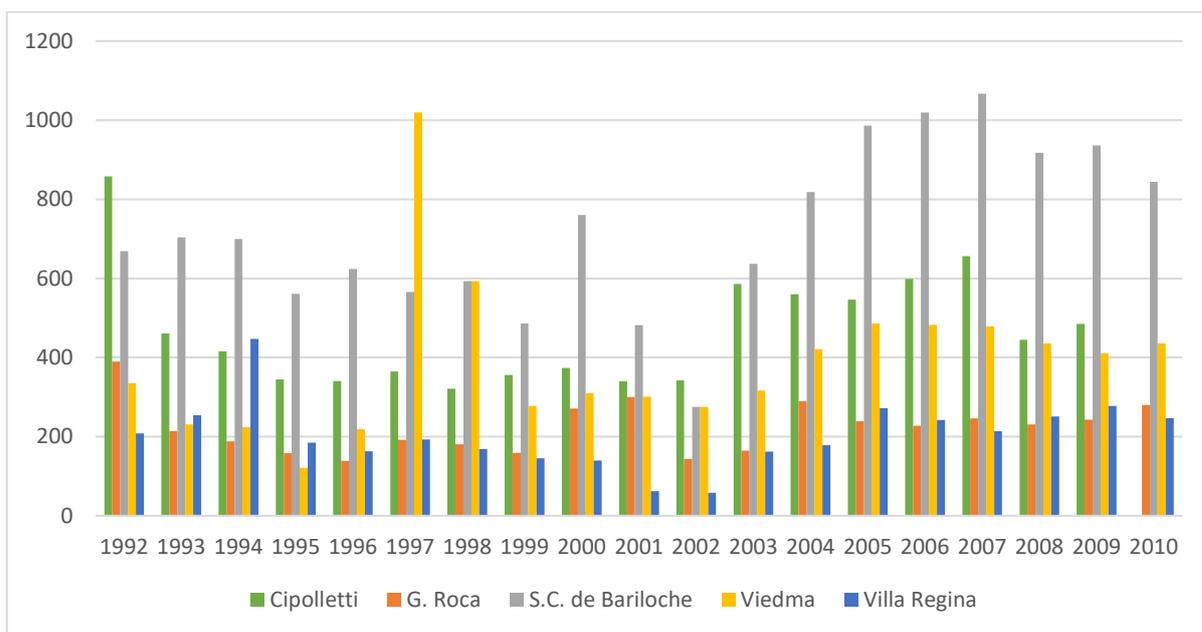
Acabada esta breve semblanza de la ciudad con la consignación de algunos de sus indicadores sociales, deben señalarse ahora algunos aspectos vinculados a la dinámica inmobiliaria que se abrió paso en los años 2000. Aunque se estima que San Carlos de Bariloche no se mantuvo ajena a la valorización de los bienes inmuebles durante la posconvertibilidad, debe verificarse aún si las variaciones de precios sufrieron cambios significativos, y si además pueden remitirse y explicarse por alguna característica propia de la ciudad que tome forma y se manifieste en el mercado inmobiliario. Al respecto, Wagner (2009) señala que el crecimiento acelerado del precio de los inmuebles en los primeros años 2000 alcanzó picos particularmente críticos en las ciudades intermedias orientadas al turismo y a la producción agropecuaria³⁷. El mercado inmobiliario local pudo haber retraducido en ofertas de lotes y viviendas buena parte de la demanda externa basada en los anhelos de satisfacción que representa la ciudad turística y su –ansiada– calidad de vida en el imaginario colectivo de muchos visitantes.

Por lo pronto, debe destacarse que al igual que en el conjunto del país, la industria de la construcción registró un notorio aumento de actividad. Si bien toda la provincia de Río Negro fue partícipe de este fenómeno (al menos sus principales localidades), significando un severo contraste en relación a la media de los últimos años de la convertibilidad, fue San Carlos de Bariloche la única localidad que tuvo un crecimiento descollante y distinguible del resto.

³⁶ Más si se tienen en cuenta las contingencias que afectan a una actividad que en gran medida no depende de lo que puede o no dejar de hacer la sociedad receptora (cambios climáticos y sucesos del entorno, como, por ejemplo, el brote generalizado de algún virus), y, por tanto, no pueden ser controlada satisfactoriamente solo desde la voluntad local.

³⁷ En la dinámica del mercado de suelo de estas ciudades –entre las que cabe incluir a Bariloche–, señala que convergieron tres factores que hicieron posible el crecimiento superlativo del precio del suelo. En primer lugar, destaca la demanda por nuevo suelo producto de la expansión económica; luego, lo que ya se apuntó más arriba, el proceso de atesoramiento de la propiedad como medio de resguardo de las ganancias obtenidas; por último, señala la inversión pública en obras e infraestructura, es decir, la participación del Estado en el ciclo de crecimiento económico. Arguye que estos procesos han acentuado la especulación y la falta de disponibilidad de tierras para viviendas sociales y uso público “generando crecientes y resonantes conflictos derivados de las dificultades de acceso al suelo de sectores de ingresos medios y medios bajos de la población. Conflictos –en buena parte judicializados– que interpelan la capacidad de acción del poder público local poniendo en vilo la gobernabilidad urbana en algunos casos” (Wagner, 2009, p. 17).

Figura 6. Permisos de edificación otorgados por año y localidad, 1992-2010.

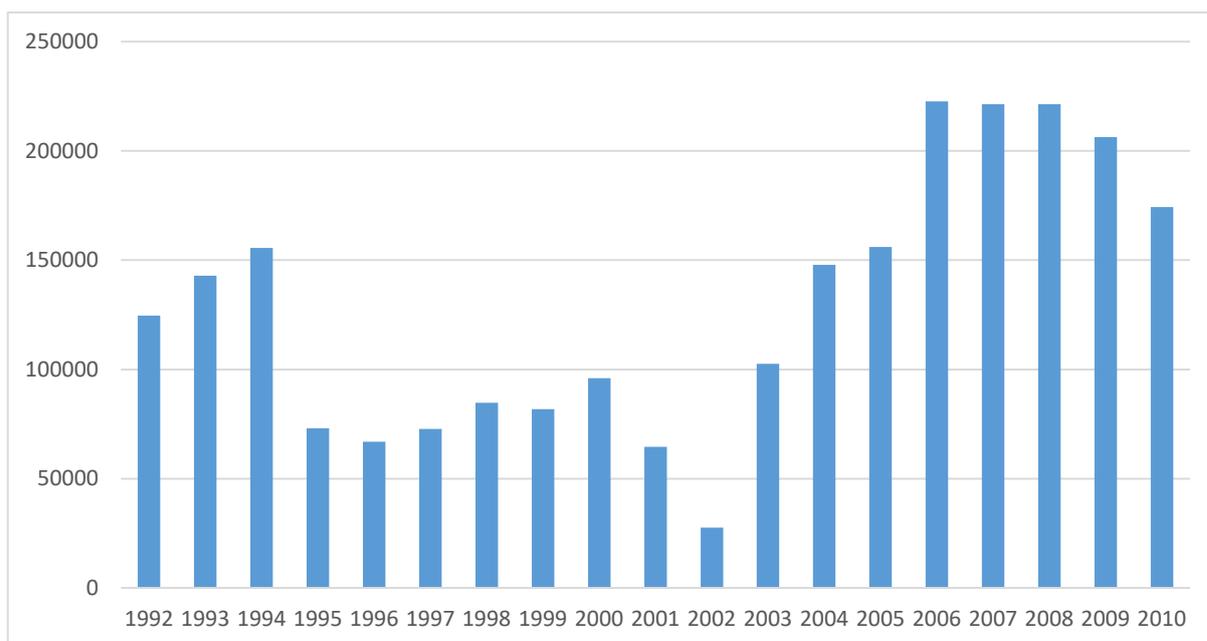


Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

Además de ser la principal solicitante entre el conjunto de las ciudades rionegrinas en el periodo -con excepciones en los años 1992 y 1997 en los que es superada por Cipolletti y Viedma, respectivamente (en este último caso, llamativamente)-, puede observarse como esta localidad andina comenzó a experimentar desde 2003 un repunte extraordinario que, siendo mucho más significativo al año siguiente, se mantuvo en alza hasta el 2007. Luego de haber alcanzado su mayor pico, la demanda subsiguiente se sostuvo en niveles que igualmente superaban los últimos años de la convertibilidad y los primeros que sucedieron a la devaluación de 2002.

Vale aclarar que tanto los permisos como la superficie requerida para la construcción no implican la concreción de la o las obras, es decir, su realización efectiva. Suponen, más bien, la expectativa de que pueden llegar a producirse. De todos modos, son muy útiles para poder reconocer la tendencia que sigue la actividad de la construcción y el consabido efecto multiplicador que tiene sobre otros sectores de la economía. Así, la superficie solicitada para edificar, que creció a pasos agigantados luego de la devaluación y que a finales de la década comenzaba a mostrar signos de incipiente agotamiento, constituye otro indicador de la dinámica económica interna.

Figura 7. Superficie de construcción solicitada (m2). San Carlos de Bariloche, 1992-2010.

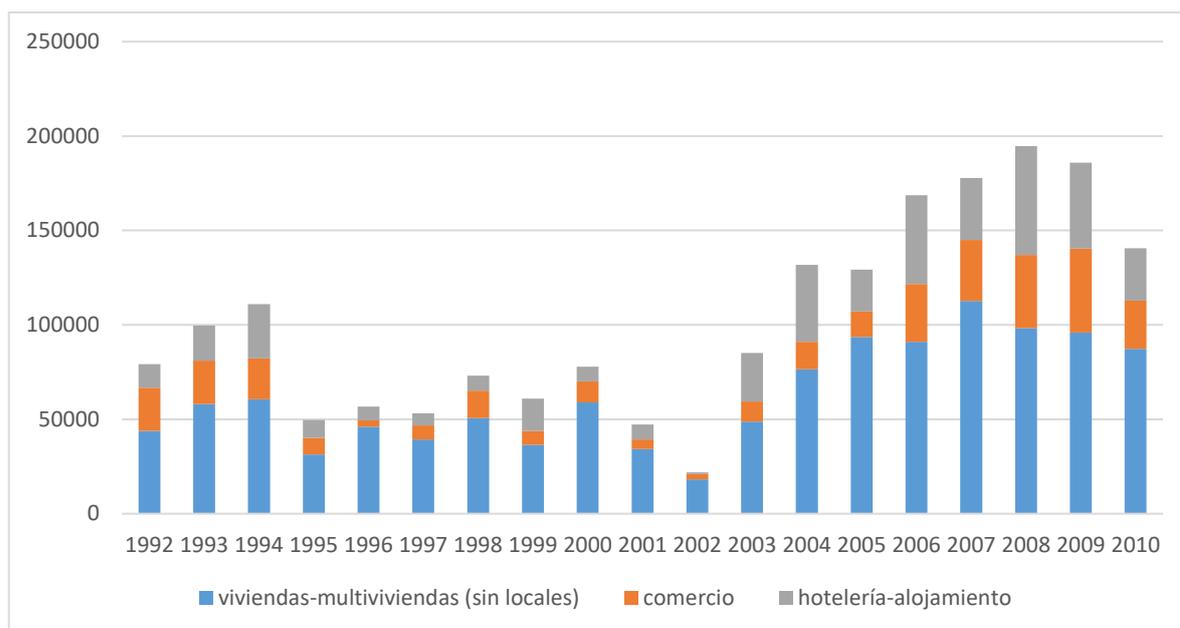


Fuente: Elaboración personal en base a datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

En efecto, puede observarse como, en correspondencia a las tendencias de crecimiento económico durante la convertibilidad, la actividad de la construcción aumentó considerable y paulatinamente solo en los primeros años de la década de 1990. En cambio, las mayores tasas de crecimiento comienzan a registrarse de manera significativa a partir de 2003, durante la posconvertibilidad, constituyéndose en un fenómeno que atravesó a toda la provincia.

Debe señalarse que en el caso de San Carlos de Bariloche, este crecimiento estuvo motorizado en gran medida por las construcciones destinadas a uso hotelero y de alojamiento que crecieron proporcionalmente a la par, y en algunos años por encima, de otros destinos, evidenciando la importancia de la actividad turística en la economía local. En los siguientes gráficos puede notarse esta orientación y el determinante aporte de San Carlos de Bariloche a la construcción hotelera en toda la provincia (en algunos años, la contribución sólo la hace esta ciudad).

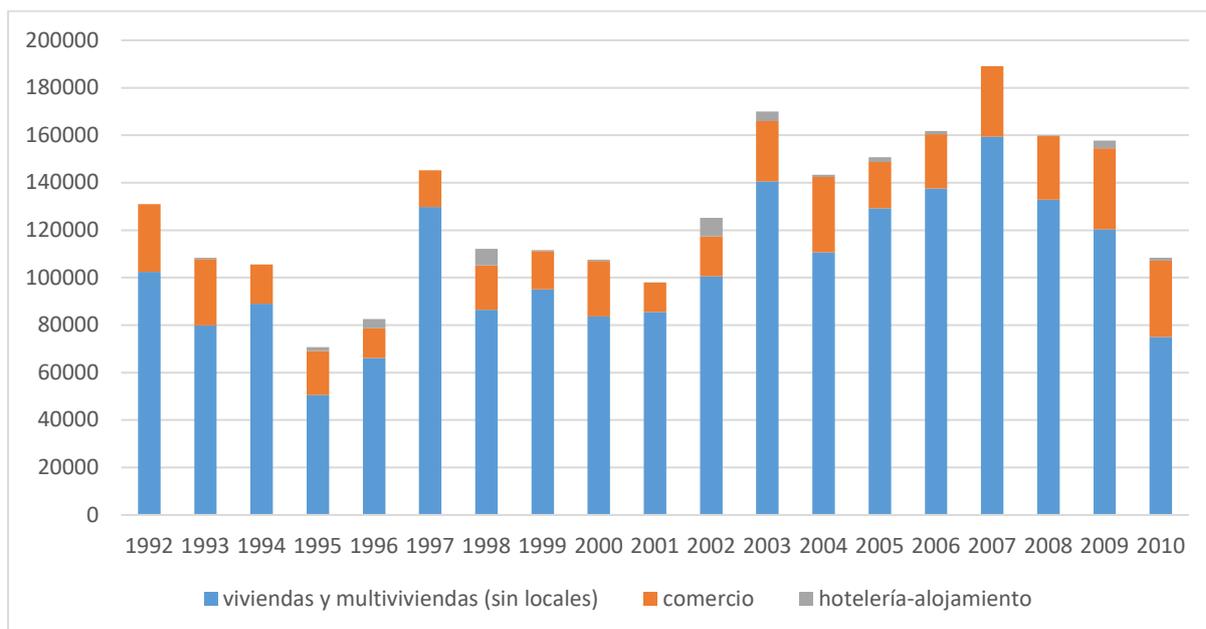
Figura 8. Superficie de construcción solicitada (m2) según usos. San Carlos de Bariloche, 1992-2010.



Fuente: Elaboración personal en base a datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

En el siguiente gráfico puede observarse similarmente para el conjunto de la provincia de Río Negro, con la excepción de San Carlos de Bariloche, el sostenido ritmo de crecimiento de la actividad de la construcción en los tempranos años 2000, y su posterior descenso, aunque moderado, a partir de 2007. Se advierte que, a diferencia de la localidad andina, la superficie de edificación solicitada destinada a usos turísticos y/o de alojamiento es significativamente menor, cuando no inexistente.

Figura 9. Superficie de construcción solicitada (m²) según usos. Río Negro (excluyendo San Carlos de Bariloche) 1992-2010.



Fuente: Elaboración personal en base a datos suministrados por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro.

Pero aparte de ser indicadores del estado general de la actividad económica y dar cuenta del incremento de la demanda inmobiliaria local, los permisos de edificación y de superficie a construir también ayudan a identificar la dinámica demográfica que podría estar involucrada en su crecimiento. A nivel país, el crecimiento demográfico entre los años 2001 y 2010 fue de aproximadamente el 10,6%, mientras que a nivel provincial supuso un ascenso del 15,5%. Sin embargo, el crecimiento poblacional de San Carlos de Bariloche fue aún mayor que en los distritos mencionados, contabilizando un total de 112887 habitantes, es decir, un porcentaje cercano al 21,2% (Indec, 2010).

Aquí deben tenerse en cuenta, sobre todo, la diferencia que marca esta ciudad con respecto a otras (y otros mercados inmobiliarios), en relación a las riquezas naturales propias que la caracterizan y la dotan de su atractivo turístico. En este sentido, deben considerarse nuevamente los procesos migratorios que intervienen en el crecimiento de los destinos turísticos de montaña y sus consecuencias espaciales en términos de la dinámica inmobiliaria que involucran. En el caso de Bariloche, esta incidencia y sus efectos históricos concretos en el crecimiento de la ciudad ya ha sido mencionada en los capítulos anteriores, lo que permite entrever la reproducción de este fenómeno en los últimos años. De tal forma, es plausible que el crecimiento poblacional pudiera haber estado vinculado al turismo residencial y las migraciones de amenidad. Particularmente, uno de los agentes inmobiliarios entrevistados

relacionaba estas movilidades con el ya clásico viaje de estudiantes de fin de curso y su participación en el incremento de la población local:

Lo percibo desde el viaje de egresados. Esa base que tiene bisnietos viniendo de viaje de egresados genera no sólo refugio de capitales en lo económico en Bariloche sino una perspectiva, un sueño a perseguir de calidad de vida de 1 de cada 140000 estudiantes que vienen por año (...) yo considero que a la larga ese sueño perseguido pasa a ser gente que efectivamente viene a vivir acá. Otro indicador es la propuesta universitaria donde el sueño dice: “bueno, me voy a estudiar a Bariloche; lo persigo”. Y vienen y adquieren propiedades para que los hijos estudien, un mono ambiente, un dormitorio (Magrini, 2012, entrevista con el autor).

Sin embargo, aunque no sería del todo novedosa la relación que establecen muchos de los migrantes entre la calidad de vida a la que aspiran y los valores de amenidad que creen encontrar en Bariloche, podrían identificarse algunas razones coyunturales -además del renovado auge turístico de la ciudad- que impulsaron el crecimiento demográfico de la ciudad. Así, por ejemplo, algunos agentes inmobiliarios entrevistados las vinculaban a la “inseguridad” de los grandes centros urbanos del país:

Explotó mucho acá por toda la gente que se vino a partir de 2001, 2002, que fue la época de secuestros de Buenos Aires. De desesperación en las grandes ciudades, Rosario, Córdoba, Buenos Aires; toda esa parte empezó a emigrar de esos lugares. Empezó a venir mucha gente para acá. Nosotros teníamos una demanda de alquileres masivo. Había gente que por ahí dormía en los autos, me tocó a mí, por no encontrar lugar donde quedarse (Rahal, 2012, entrevista con el autor).

La inseguridad en otros lugares hizo que la gente eligiera otros lugares para vivir. Y eso hizo que hubiera mucha inmigración. Me parece que esa fue una de las razones (Fernández, 2011, entrevista con el autor).

Había mucha gente, hasta 2003, que venía buscando seguridad, tranquilidad, venía buscando eso (Pena, 2012, entrevista con el autor).

Es probable entonces que en este periodo muchos de los que alguna vez fueron visitantes hayan observado, entre las bondades ambientales de la ciudad, un vínculo más estrecho con la ansiada calidad de vida buscada (y no encontrada en las grandes ciudades). Estos atractivos, únicos y distintivos, seguramente también confluyeron en el dinamismo de un mercado inmobiliario históricamente atravesado por múltiples y diversos agentes interesados. La demanda conformada, nutrida de factores circunstanciales pero también de variables más históricas y sedimentadas, ciertamente apuntaló el crecimiento del mercado inmobiliario y los precios de los bienes inmuebles transados que, según los agentes inmobiliarios entrevistados, aumentaron significativamente en esos años:

Nosotros tuvimos siete años espectaculares (que fue hasta el 2007, más o menos) en lo que era negocio inmobiliario, después se tranquilizó y volvimos a la normalidad (Rahal, 2012, entrevista con el autor).

Yo te diría que los valores vinieron subiendo desde el 2007, 2005, fueron incrementándose los valores del metro cuadrado. Y ahora, desde hace un tiempo, yo te diría no mucho, antes de las cenizas, los precios empezaron a enfriarse un poquito. Desde el 2005 hasta el 2006 empezaron a subir hasta el año pasado, que llegó a un tope del metro cuadrado de los inmuebles. Y se paró. Hace seis meses que se planchó. Y ahora se enfriaron más por las cenizas (Fernández, 2011, entrevista con el autor).

También debe tenerse en cuenta la concurrencia de otros hechos que, afectando a todo el país, intervinieron de manera inmediata en la dinámica inmobiliaria local. Uno de estos fue el corralito establecido en 2001, que a la par que restringió la liquidez de la moneda nacional promovió el consumo y la compra de bienes inmuebles como inversión, particularmente luego de la devaluación:

Mirá, después de la devaluación y después del corralito las cosas empezaron a andar mucho mejor, es decir, en la época de la convertibilidad, en esa época estábamos con un párate bastante importante porque el dólar no tenía valor. Después de la época del corralito, que se pudo hacer operaciones con el dinero que estaba en el corralito, comenzó la dinámica de operaciones libres, es decir, que el cambio era fluctuante, el mercado comenzó a andar muy bien (Cavaliere, 2012, entrevista con el autor).

La gente necesitaba recuperar plata del corralito, que no podía sacar del banco pero sí usar para comprar, y compraba propiedades de descarte que uno tenía (Pena, 2012, entrevista con el autor).

4.3 El precio del suelo en tres áreas de la ciudad

Con el propósito de saber con mayor certeza y de manera más pormenorizada la dinámica inmobiliaria en San Carlos de Bariloche durante la convertibilidad y los primeros años de la década del 2000, cuando la devaluación de la moneda ya era un hecho consumado, se tomará en consideración lo sucedido en tres áreas espaciales de la ciudad: el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar³⁸. Se decidió elegir estas tres áreas por el hecho de representar a los dos espacios urbanos que habitualmente suelen identificarse como expresión de las diferencias sociales y económicas en el territorio: por un lado, el que habitan los sectores de medianos y altos recursos a lo largo de la parte centro y oeste de Bariloche, en la “ciudad turística”, donde los paisajes son más vistosos y la abundancia del bosque cordillerano es mayor; y por otro, el de los barrios populares “del alto”, hacia el sur-sudoeste del ejido, donde el clima suele ser más frío y el entorno natural es más agreste y menos vistoso. A este respecto, guarda referir como en el capítulo anterior el crecimiento urbano tuvo un claro correlato con la

³⁸ Más adelante, en el próximo capítulo, también se tomarán estas mismas áreas para analizar las condiciones de acceso de la población.

expansión territorial que impuso el mercado inmobiliario local, aun a contramano de las políticas de planeamiento que pretendieron regularlo, y como esa expansión se correspondió al perfil turístico que adquirió la ciudad. Pero también las tendencias de crecimiento expresaron las necesidades habitacionales de aquellos sectores que se vieron imposibilitados de acceder a suelos que infundían mayor interés inmobiliario.

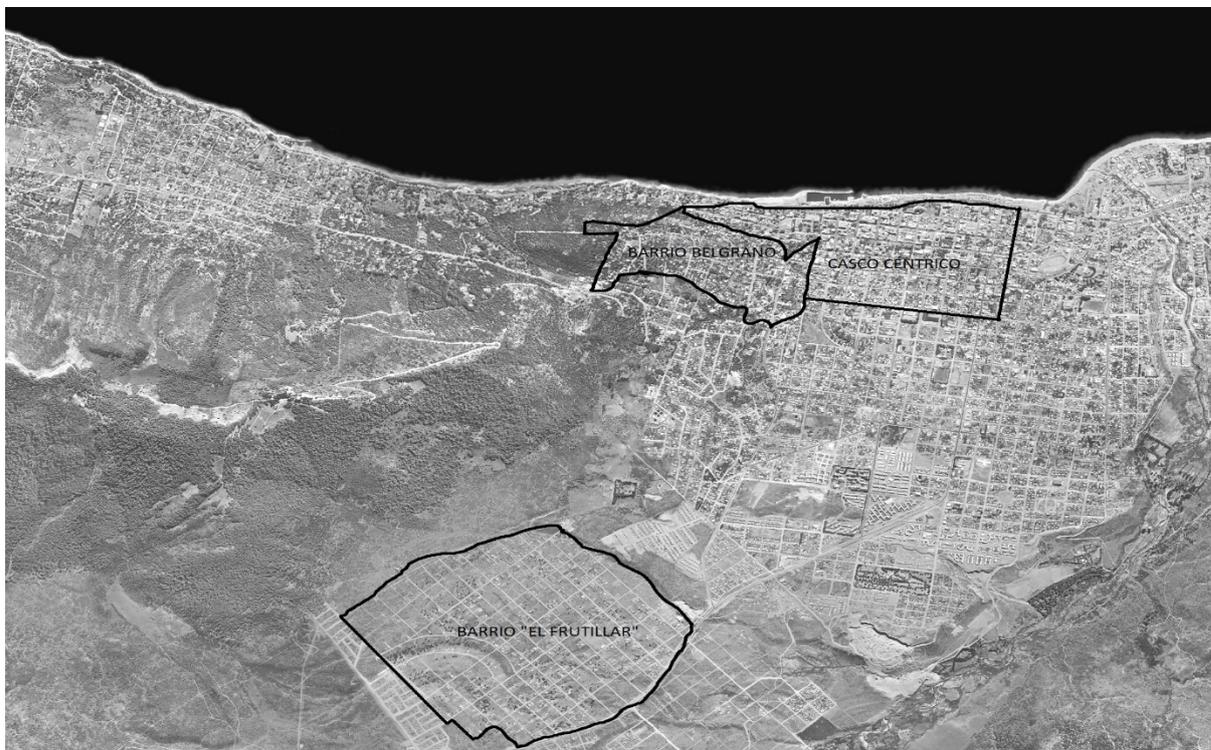
En este marco, el casco céntrico representa el primero de los espacios urbanos referidos, al ser el epicentro de las principales actividades económicas de la ciudad orientadas al turismo y los intereses inmobiliarios concentrados. Comprende parte de la “ciudad turística” situada en paralelo a la costa del Lago Nahuel Huapi que, provista de la más completa infraestructura y equipamiento urbano, constituye el centro comercial por antonomasia y el lugar que suelen “aprehender” los turistas (Matossian, 2010, p. 145). En un sitio ideado y diferenciado para el visitante, esta área se contrapone estructuralmente “al resto de la ciudad que no participa directamente de la actividad turística y que se mantiene oculta para la mayoría de estos actores transitorios dentro de la dinámica de la ciudad” (Matossian, 2010, p. 145). Particularmente, se contrapone de manera notoria a los barrios “del alto”, denominados así por estar emplazados a 800 metros sobre el nivel del mar, al sur de la ciudad. En conjunto, esta área concentra buena parte de los barrios más pobres (Matossian, 2010, p. 146) que, distanciados de la ciudad turística y carentes históricamente de infraestructura y equipamiento urbano, representan la localización oculta de la pobreza en el espacio³⁹. Dentro de los barrios que allí se ubican, el Frutillar, situado al sudoeste, ha significado originariamente una opción de acceso a la tierra y vivienda para buena parte de la población más pobre y de escasos recursos, constituyéndose en uno de los primeros barrios que creció sostenidamente en dicha área.

Para los fines de la investigación, el contraste entre las dos áreas espaciales mencionadas guarda interés porque representan arquetípicamente los contrastes sociales marcados en el territorio y el impacto diferencial que pudo haber tenido la valorización inmobiliaria, pero también el crecimiento urbano diferenciado que han experimentado. En esta dirección, el barrio Belgrano constituye un área residencial destinada a los sectores medios y medios altos de la ciudad que, aunque se encuentra contigua al casco céntrico -y podría ser incluida dentro de la ciudad turística-, comprende un lugar fronterizo entre éste y los barrios circundantes. El hecho de representar un área espacial que media entre la ciudad turística y la ciudad de los barrios, despierta interés justamente por su cercanía al epicentro de la principal

³⁹ Algunos de sus barrios, incluso, se han formado a partir de distintas relocalizaciones impulsadas por el propio Municipio (Méndez e Iwaow, 2001; Pérez, 2004).

actividad económica local y los efectos que la dinámica de esta actividad pudo haber tenido en su valorización, particularmente luego de la devaluación de 2002.

Figura 10. Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar.



Fuente: Elaboración propia en base a imagen provista por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina (2004).

El casco céntrico nació al amparo de la fundación de la ciudad por un decreto del poder ejecutivo nacional que, además de dar origen la Colonia agrícola-pastoril Nahuel Huapi, estipuló en 1902 la cantidad de tierras necesarias para la traza urbana inicial. Ya en 1906 el casco urbano ocupaba 80 manzanas que luego, hacia 1926, serían ampliadas a 131. El aumento de la superficie comportaría predominantemente un avance hacia el sur y el oeste, donde posteriormente sería construido el centro cívico, y en el que buena parte de la tierra virgen circundante correspondía a la jurisdicción del Parque Nacional. Si bien no existe a priori una definición del área espacial que se corresponda a lo que aquí se establece como casco céntrico, si pueden observarse algunas características del uso del suelo que ayudan a identificarlo y, por ende, sellar su alcance. Los límites que se han determinado para analizar la variación del precio del suelo en esta área comprenden un espacio físico situado entre el kilómetro 1 de la Avenida Bustillo, al oeste, siguiendo por su continuación, la calle San Martín hasta Morales. Hacia el sur, la calle Albarracín y hacia el este, la calle Elordi. Por último, el límite norte lo comprende la Avenida 12 de octubre, que corre en paralelo a la costa del Lago Nahuel Huapi. Aunque no

dejan de ser arbitrarios, estos límites físicos se han definido en función de las actividades predominantemente “céntricas” que suelen ubicarse en este perímetro urbano: comerciales y de servicios (además de las administrativas que hacen al funcionamiento propio del municipio). Una vez que se traspasan estos límites, suelen gobernar la escena paisajes mayoritariamente plagados de asentamientos residenciales, aunque con ligeras variaciones de algunas industrias y talleres, fundamentalmente hacia el este de la ciudad, que tornan un poco más imprecisa la diferenciación.

En tanto, el barrio Belgrano, ubicado a pocas cuadras del Centro Cívico (donde tienen sus sedes la intendencia de gobierno, el Concejo Municipal, y Parques Nacionales), es el barrio residencial por excelencia de Bariloche. Tradicionalmente, también fue lugar de arribo de muchas familias de origen alemán que utilizaban su ladera para labores de pastoreo y siembra de trigo. Posteriormente, el avance urbanizador terminó con este escenario bucólico dando paso a una fisonomía más vinculada al paisaje residencial actual, de casas bajas de grandes dimensiones -de 1 o 2 plantas como máximo- y jardines espaciosos que permiten diferenciar el conjunto barrial del entorno más propiamente metropolitano del centro de la ciudad. Este barrio, como otros de Bariloche, está establecido oficialmente por la jurisdicción de su junta vecinal. La misma limita hacia el oeste con el barrio Los Cipresales, hacia el final de la calle Runge; el extremo sur del barrio lo fija la Avenida De los Pioneros, limitando con el barrio Las Margaritas y Jardín Botánico; el este, en las cercanías del casco céntrico, hasta la calle Morales, y, por último, hacia el norte limita con la calle San Martín.

Por otro lado, comparado a las otras áreas, El Frutillar es un barrio de formación reciente cuyo crecimiento tuvo lugar, fundamentalmente, durante la década de 1980 a la par de la aplicación del Plan director, (el área, sin embargo, ya se había subdividido a fines de la década de 1960). Se compone de aproximadamente 90 manzanas ubicadas en la parte sudoeste de la ciudad donde proliferan predominantemente casas bajas que históricamente ha albergado a la población más pobre de San Carlos de Bariloche. Buena parte de sus habitantes pudo acceder a la tierra gracias al pago de los lotes en moneda nacional y financiados en cuotas, algo que en los últimos años se ha tornado cada vez menos frecuente (Kropff, 2007). En la actualidad se pueden observar edificaciones del más diverso tipo, de mayor o menor dimensión y de variadas capacidades presupuestarias. Aun así, la mayor parte de las casas construidas son edificaciones modestas y algunas muy precarias; y si bien la mayoría es de material se pueden observar algunas casas hechas con madera. Las calles son de tierra y, como en varias zonas de la ciudad, notoriamente desniveladas en lomadas típicas de la topografía barilochense a medida que se acercan los barrios “2 de abril” y “Unión”, hacia el lado sur.

Los primeros fraccionamientos se iniciaron a comienzos de la década de 1950, de acuerdo al testimonio de los pobladores más añejos, pero su consolidación como barrio tendría lugar a comienzos de los años ochenta en un contexto de retorno democrático (Kropff, 2007, p. 72). En la siguiente fotografía de la década de 1960 puede observarse la densa congregación de edificaciones en la planta urbana, sobre el casco céntrico y los márgenes próximos del barrio Belgrano; hacia el sur, el Frutillar aún no había conquistado el espacio social y territorial que tendría luego.

Figura 11. Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar (incipiente) hacia fines de la década de 1960.



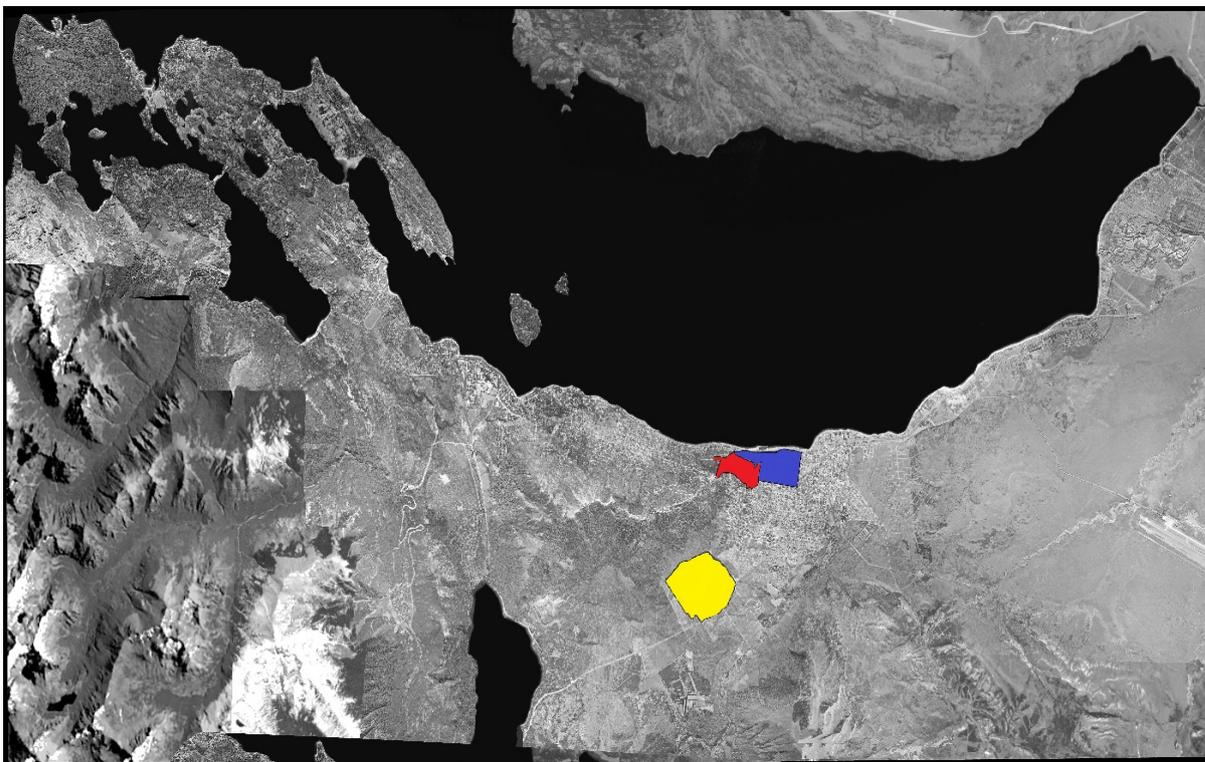
Fuente: Elaboración propia en base a imagen aérea provista por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Sin embargo, en las postrimerías de la dictadura militar y a inicios de la apertura democrática alfonsinista, comenzaría a gestarse lo que posteriormente sería la Junta vecinal del barrio, propiciando un modelo de integración y participación entre los vecinos que también daba muestras de las dimensiones habitacionales que empezaba a tener el barrio (Kropff, 2007, p. 67). Hacia fines de los años ochenta el barrio Frutillar era uno de los barrios que en términos relativos más había crecido, corroborando y dando muestra de la aplicación fallida del Plan director. Formaba parte del conjunto de barrios que se habían conformado a partir de fraccionamientos decididos varios años antes de que el Plan entrara en vigencia, e integraba aquellas sub-áreas en las que se pretendía desalentar su ocupación. Situado en una sub-área de

generación ecológica que en principio quería destinarse a actividades agropecuarias y/o forestales con indicadores urbanísticos muy restrictivos para el uso residencial, formaba parte de un entorno climático muy hostil que determinó que el valor de su suelo sea mucho más barato que en otros barrios. Por este motivo, lejos de reconvertirse, comenzó a crecer notoriamente durante toda la década de 1980 en simultáneo al crecimiento de las necesidades habitacionales de la población más pobre (Abaleron, 1992; Kropff, 2007). Circunstancias todas que contribuirían a la urbanización de una zona que originalmente no había sido pensada como tal, pero que “contagiaron”, por cercanía e infraestructura, el crecimiento demográfico del resto de la sub-área (Medina, 2015)⁴⁰. El Frutillar constituye uno de los barrios más grandes y representativos del área sudoeste, limitando con la ladera del cerro Otto al oeste, con los barrios Unión y Dos de Abril al sur, sobre la calle Siempre viva, y la ruta 40 (ex ruta nacional 258) al este, para finalmente encontrar su límite norte en la calle Callfu Co, al umbral de los barrios 400 viviendas (IPPV) y 40 viviendas (MUVITUR).

En el siguiente mapa se detalla la ubicación de las tres áreas elegidas en el universo mayor que conforma el ejido de la ciudad.

Figura 12. Imagen en perspectiva de las tres áreas espaciales y el ejido urbano.



⁴⁰ El crecimiento hacia el sudoeste de la ciudad comenzaría a afianzarse con la autorización y posterior realización de obras de infraestructura que el código de planeamiento originariamente no permitía: hacia 1989, luego de insistentes pedidos, el Municipio concede un préstamo a la junta vecinal del Frutillar para la obra de construcción de la red de agua potable (resolución del ejecutivo 33-i-89).

Fuente: Elaboración propia en base a fotografía aérea proporcionada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina (2004).

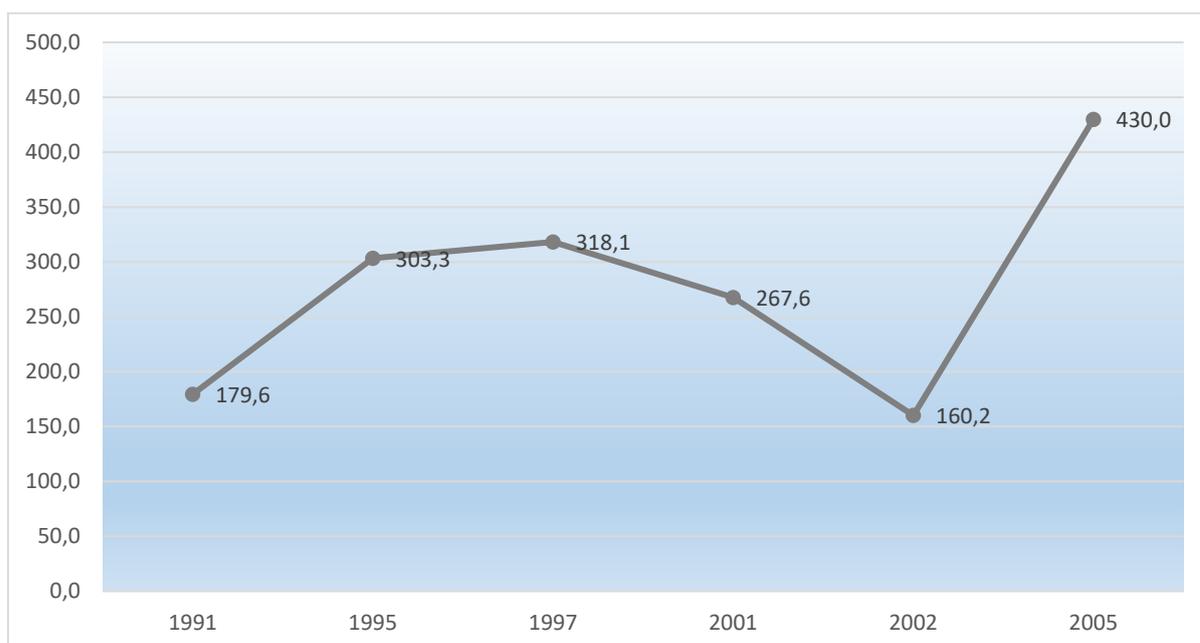
Se decidió analizar en estas tres áreas las variaciones de precio registradas durante el periodo estudiado utilizando datos provenientes de fuentes que expresaban la oferta inmobiliaria en ellas. En tal sentido, se dispuso tomar la información provista por una revista local de distribución gratuita llamada ABC, pero también se utilizaron valores venales de publicaciones de inmobiliarias obtenidos por Catastro provincial para completar los años de estudio⁴¹. De esta manera, se calcularon precios promedio por metro cuadrado de cada una de las áreas estudiadas considerando la moneda estadounidense como valor de referencia⁴². Complementariamente, también se recurrió a datos cualitativos aportados por algunos de los entrevistados que pudieran explicar la dinámica expresada por los precios ofertados.

Así, partiendo de ofertas de propietarios recolectadas en la revista ABC, en el siguiente gráfico se ilustra la evolución del precio de los inmuebles en los tres barrios considerados tomándolos de manera conjunta. Puede observarse como durante la década de los noventa el crecimiento de los mismos mantuvo un ritmo moderado hasta 1997, cuando comienza a revertirse esta tendencia para caer al punto más bajo en 2002. Por el contrario, en los tempranos años 2000, hacia 2005, vuelve a iniciarse un proceso de crecimiento del precio de los inmuebles, aunque esta vez en un grado mucho más pronunciado.

⁴¹ La utilización de estos datos no solo guarda el propósito de avalar con mayor información las tendencias identificadas sino que además ofician de complemento para cubrir la totalidad de los años tomados, que por motivos ajenos al autor no pudieron ser del todo recabados (la revista limitó el acceso al archivo histórico).

⁴² La mayoría de los inmuebles se ofertaban en dólares; en el caso de los que no lo hacían y se expresaban en moneda nacional, se procedió a convertir sus valores utilizando las cotizaciones históricas del Banco de la Nación Argentina.

Figura 13. Precio promedio de bienes inmuebles ofertados (U\$S/ m2) en San Carlos de Bariloche, 1991-2005⁴³.

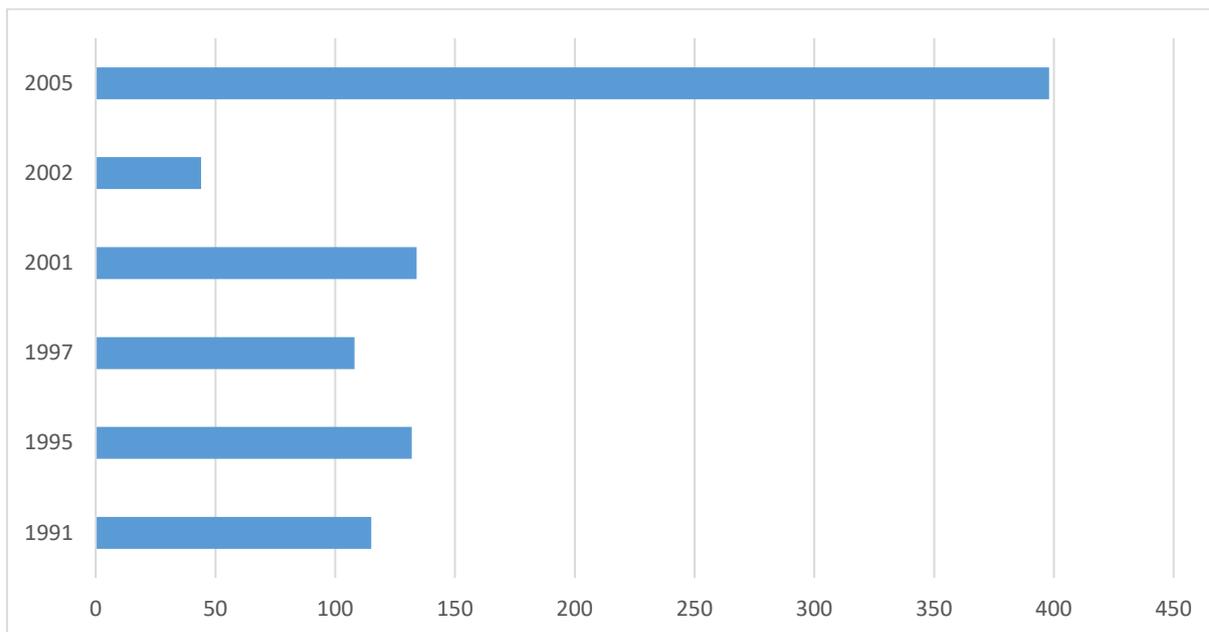


Fuente: elaboración propia a partir de avisos clasificados en revista local ABC.

Debe consignarse a este propósito el notorio crecimiento de la oferta inmobiliaria luego de la devaluación: de los 931 casos registrados para la totalidad de los años observados, la mayoría de ellos corresponden al año 2005 (42,7 %, del total), contraponiéndose drásticamente a los publicados en 2002 (4,7%), cuando la cantidad de ofertas de inmuebles menguó considerablemente. A tal punto creció el mercado inmobiliario en los comienzos de la década de 2000 que, a pesar de la debacle que significó en ese sentido la crisis social y económica desatada a fines de 2001, la mitad de la oferta recabada se concentró en los años que la subsiguieron.

⁴³ Cálculo estimado a partir de la información recolectada en el casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar.

Figura 14. Cantidad total de avisos de inmuebles ofertados (Casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar), 1991-2005.

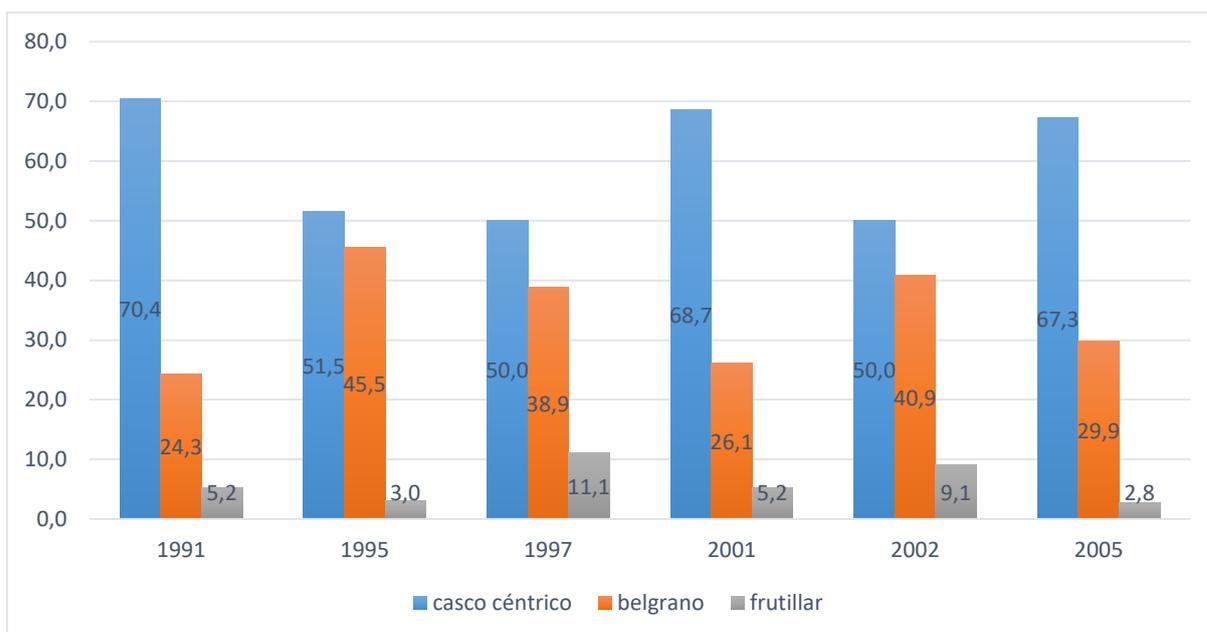


Fuente: elaboración propia a partir de avisos clasificados en revista local ABC.

Sin embargo, más allá de aportar una mirada general a las tendencias que se sucedieron entre los años noventa y luego de la devaluación, resta conocer qué grado de participación tuvo cada una de las áreas estudiadas en la variación de precios constatada. En este orden, del total de avisos recabados, la mayor proporción corresponde al casco céntrico (62,8 %), luego sigue el Barrio Belgrano (32,4 %) y, por último, en mucha menor cuantía, el barrio Frutillar (4,7 %).

La dispar representación de estas áreas en el conjunto de la muestra da cuenta de la mayor incidencia del casco céntrico en el mercado inmobiliario local y su aporte en la sumatoria de los datos obtenidos.

Figura 15. Proporción de la oferta inmobiliaria en las áreas espaciales seleccionadas (%), 1991-2005.



Fuente: elaboración propia a partir de avisos clasificados en revista local ABC.

Pero por otro lado, también es un indicador de las condiciones de explotación del suelo urbano en cada una de ellas y, en consecuencia, de las rentas que son posibles de obtener. Aquí, particularmente, deben destacarse los usos predominantes de la tierra que en las ciudades están estrechamente asociadas al consumo del espacio construido y, en consecuencia, de acuerdo a Jaramillo, a las rentas secundarias que puede soportar el suelo urbano. En el caso de las áreas que aquí se estudian existe en primer término una diferencia no menor entre el casco céntrico y el barrio Belgrano y Frutillar, las otras dos áreas residenciales. No sólo el casco céntrico concentra la mayor parte de la oferta registrada a lo largo del periodo de estudio sino que también es el que presenta una mayor diversidad en relación a los usos del espacio construido. Además de las construcciones con destino residencial, el sesgo comercial y de servicios es más que evidente en el casco céntrico, donde la oferta inmobiliaria destinada a estos emprendimientos lo separa decididamente de las demás áreas.

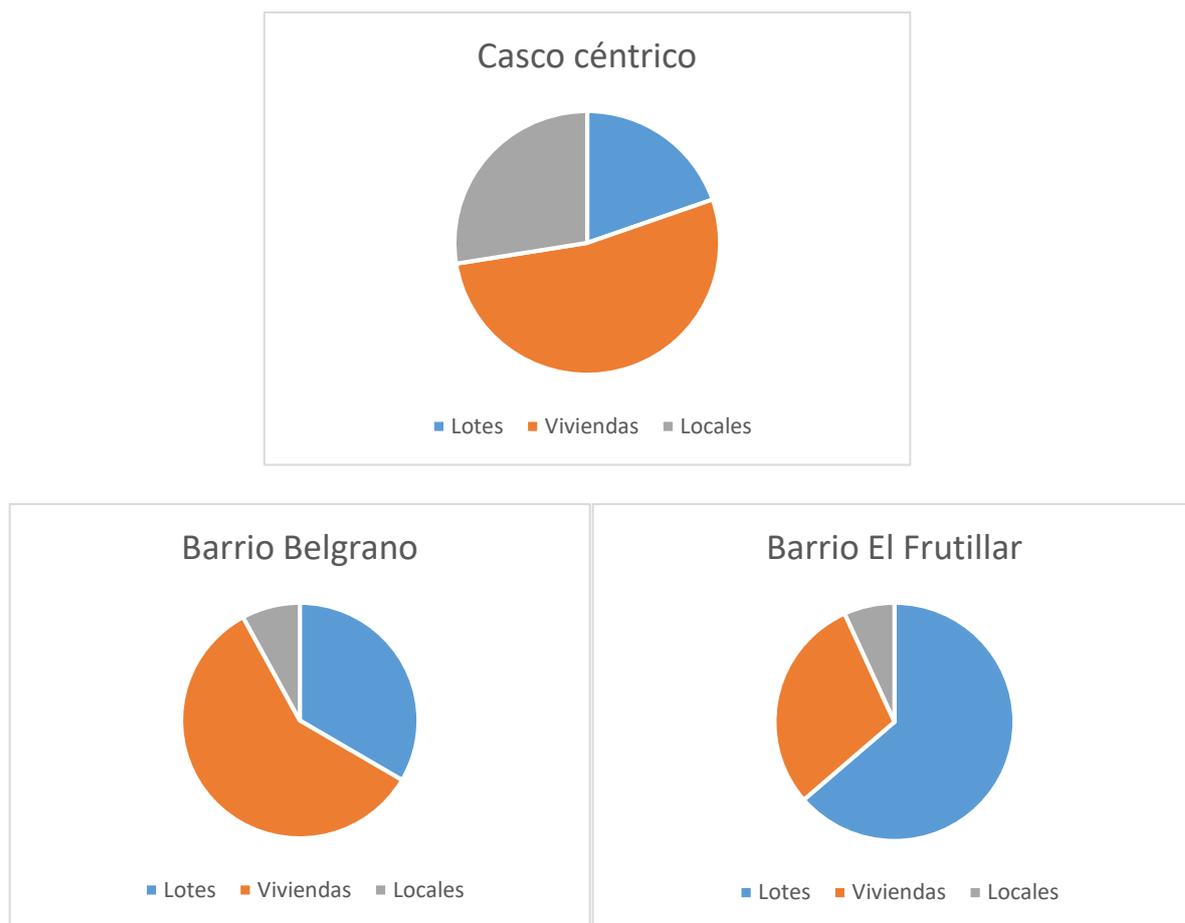
Cuadro 1. Cantidad y tipo de ofertas de bienes inmuebles en el casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar, 1991-2005.

Tipo de inmueble	Casco céntrico	Barrio Belgrano	Barrio Frutillar	Total
Lotes	115	101	28	244
Viviendas	309	177	13	499
Locales comerciales y/o de servicios	161	24	3	188
Total	585	302	44	931

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC.

De los dos barrios residenciales, el Belgrano se destaca por ser el que concentra comparativamente la mayor oferta inmobiliaria. Esto puede explicarse por su cercanía al centro, pero también por el hecho de ser uno de los barrios más consolidados de Bariloche en términos de infraestructura y desarrollo urbano. Aunque el Frutillar atravesó un periodo de crecimiento intenso durante las últimas décadas, existen todavía muchas zonas vacantes y sin edificar; de hecho, en la mayor parte de los avisos clasificados se ofrecían terrenos pero no inmuebles construidos. También debe señalarse que es muy probable que la menor oferta de inmuebles obedezca al carácter informal que asumen muchas de las transacciones realizadas en este barrio, ajenas al circuito comercial “visibilizado” que impera en los otros casos y más cercanas a una dinámica comercial de redes intrabarriales (Caram y Pérez, 2001; Matossian, 2010).

Figura 16. Tipos de inmuebles ofertados según área, 1991-2005.



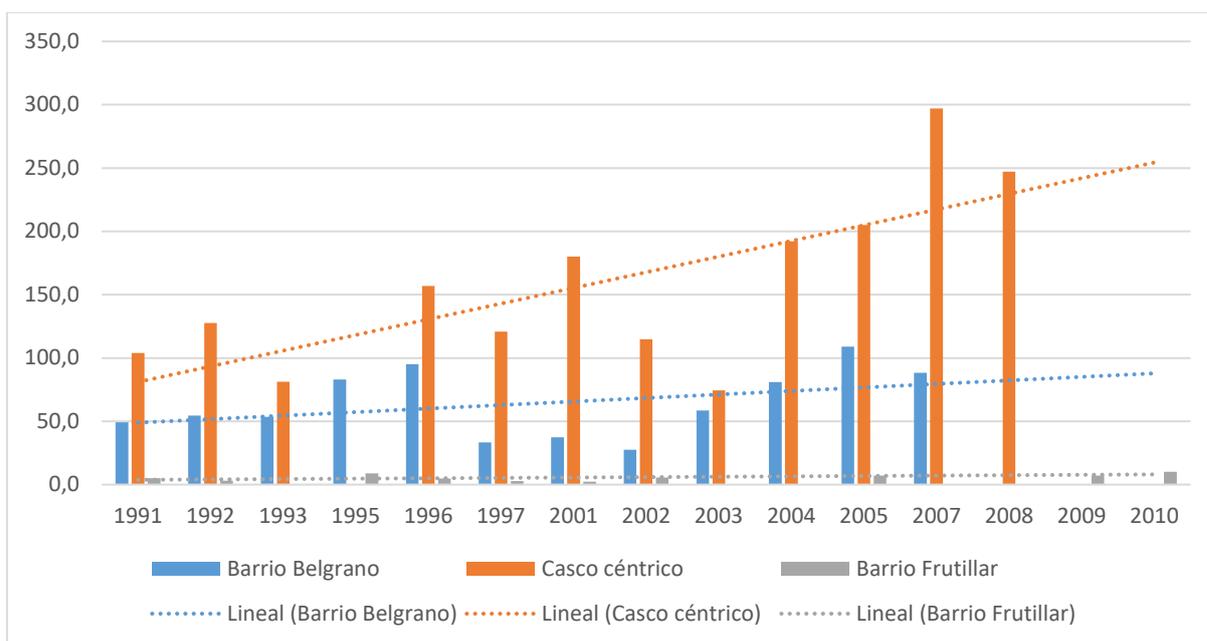
Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de esta tesis comprende el análisis de las variaciones del precio del suelo urbano, y considerando que el precio de los inmuebles construidos, es decir, “con mejoras”, altera esta medición, se decidió utilizar de manera complementaria datos de valores venales provistos por Catastro provincial que refirieran exclusivamente al suelo y no al espacio construido. De tal forma, el precio promedio (por metro cuadrado) que se toma para cada año conjuga datos de valores de mercado de suelo “sin mejoras” -lotes, básicamente- recabados tanto en la revista ABC como en los registros proporcionados por Catastro. La ampliación de la muestra permite lograr una representación más confiable y válida de las variaciones que pudieron haberse sucedido en el periodo, sobre todo en el caso del barrio Frutillar ya que los valores proporcionados por el organismo provincial comprenden un mayor número de casos que los obtenidos en la publicación mencionada, permitiendo simultáneamente expandir el espectro temporal y alcanzar los años seleccionados para el estudio.

Una primera aproximación indica, acaso ya con cierta previsión, que el precio del suelo es más alto en el casco céntrico que en las otras dos áreas (promedio 158,4 U\$S /m²). Esta

tendencia, en la que el barrio Belgrano asoma en segundo lugar (64,2 U\$S/m²), es una constante a lo largo de todo el periodo analizado, lo que permite colegir la importancia estructural que guarda el núcleo central, aún en una ciudad difusa como Bariloche con áreas de concentración urbana distribuidas a lo largo y ancho de su ejido. Sólo en el año 2003 el Belgrano logra aproximarse a los precios promedio del casco céntrico, en el que coinciden el incipiente ascenso de precios en aquel y los últimos resabios recesivos que aún azotaban al mercado inmobiliario en éste.

Figura 17. Precio de suelo urbano ofertado (U\$S/ m²) en casco céntrico, barrio Belgrano y barrio El Frutillar, 1991-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC y en la oficina de Catastro de la provincia de Río Negro.

Debe tenerse en cuenta en esto las diversas rentas secundarias que soporta el suelo céntrico de las ciudades en función de los usos más lucrativos que en general suelen emplearse en él, haciéndolo más demandado, pero también, en el caso específico de Bariloche, por la funcionalidad turística que lo caracteriza. El casco céntrico es objeto de negocios y receptáculo de los capitales inmobiliarios, muchos de ellos hoteleros, que encuentran una conectividad directa entre el tejido urbano y los principales atractores turísticos de la ciudad (principalmente a través de la comunicación con los suburbios que permiten la Avenida Bustillo y la Avenida de Los Pioneros).

Jaramillo destaca la importancia mayúscula que tienen las rentas secundarias diferenciales en las ciudades (2003, pp. 18-20 y 2009, p. 156), es decir, las rentas que derivan del consumo del espacio construido, por estar estrechamente vinculadas a las ventajas de

localización que poseen determinados suelos y los potenciales usos que, en este sentido, puedan llegar a tener, sean estos residenciales, comerciales y/o de servicios. En un destino turístico como San Carlos de Bariloche la exigencia de este tipo de rentas toma forma característicamente en las áreas suburbanas, pues la calidad del ambiente natural circundante contribuye a definir los privilegios de localización residencial en esas áreas. Pero fundamentalmente esta clase de rentas predominan en el casco céntrico como núcleo urbano de referencia, puesto que aunque no se vinculan tan claramente a las bellezas del entorno natural (cuerpos de agua, bosques autóctonos y/o paisajes excepcionales), los usos comerciales y de servicios ligados a la actividad económica de la ciudad proliferan en él favoreciendo la consolidación de los asentamientos habitacionales. En este sentido, deben atenderse las ventajas de localización comparativas que significa en sí mismo San Carlos de Bariloche como destino turístico y su incidencia en la estructuración de las rentas del casco céntrico (y en el conjunto de las potenciales rentas exigibles en esta localidad andina). Debe incluirse entonces, como elemento “extra”, la condición turística de la ciudad, es decir, la localización privilegiada del entorno ambiental en que se ubica, como factor de atracción y de consumo en sí mismo que estructura en tanto “plus diferencial” el conjunto de las rentas secundarias.

Pero también, como en otras ciudades de medianas o grandes dimensiones (Fedele y Martínez, 2015), la posibilidad de densificar y explotar mejor el suelo urbano edificando en altura (aún con las limitaciones que tiene en Bariloche) habilita la exigencia de otras rentas, primarias y diferenciales de tipo II que terminan incidiendo en su precio. Esto, particularmente, suele ser mucho más pronunciado en los centros urbanos donde tanto la normativa como las apetencias del mercado concurren para hacer más “aprovechable” el suelo aumentando el espacio construido con el emplazamiento de edificios.

En el caso del barrio Belgrano hay que considerar su fisonomía más propiamente residencial. En efecto, las rentas que pueden formarse en su suelo están estrechamente vinculadas al uso o funcionalidad habitacional del espacio construido. Las rentas secundarias de monopolio vinculadas al acceso privilegiado (y segregado) a este selecto hábitat residencial pueden explicar mejor el alto precio de su suelo -predominantemente- puesto que las rentas secundarias vinculadas a la actividad comercial y/o de servicios que podrían exigirse tienden a ser escasas, y otras directamente inexistentes, si se atiende, al margen de las disposiciones normativas, las tendencias del mercado. Posteriormente se observará como el perfil tradicional de casas bajas y dimensiones amplias tan típicas del barrio Belgrano se vio trastocado por nuevas tendencias edilicias que implicarían la formación de rentas primarias diferenciales de tipo II.

En tanto, el barrio Frutillar es el área espacial que presenta los precios más bajos en todo el lapso de estudio (media de U\$S 5,7 el metro cuadrado). Llama decididamente la atención el notorio contraste frente a los otros casos y, particularmente, la relación dispar con respecto al casco céntrico, donde el precio promedio por año es entre 20 (1991) y casi 80 veces (2001) menor que en este último.

Llegado a este punto vale traer a colación la imaginaria de las dos Bariloches, la ciudad turística y la ciudad de los barrios, tan presente en libros, documentos y artículos periodísticos locales. Al menos en lo que respecta al precio del suelo, y salvando otras variables, esta polarización socio espacial parece manifestarse con sobrada elocuencia y arquetípicamente en estas dos áreas espaciales netamente desiguales representadas por el casco céntrico y el barrio Frutillar. También en este caso debe mencionarse la fisonomía eminentemente residencial del área en que se encuentra y su consolidación como uno de los barrios que históricamente los sectores populares han elegido para residir. Las ventajas de localización que tiene este suelo por su cercanía y rápido acceso al radio céntrico, más allá de otras desventajas climáticas, intervino como factor desencadenante de su crecimiento (como se verá a continuación) y de las rentas diferenciales de vivienda que positivamente pudieron y pueden formarse en esta área como consecuencia de las necesidades de acceso al suelo de sus pobladores.

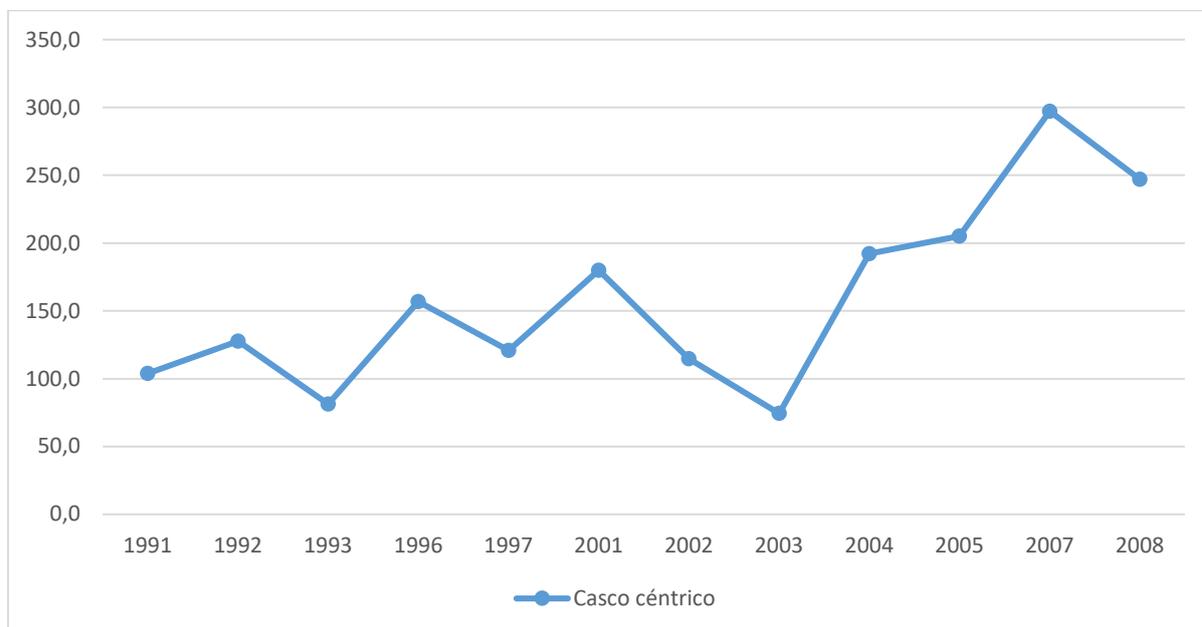
Deben ahora atenderse las variaciones de precios que siguió cada área espacial más allá de la tendencia general registrada a lo largo del periodo. Esta expresó movimientos oscilantes y moderados de ascensos y descensos durante toda la década de 1990, una caída significativa a finales de ésta y principios de los años 2000 y un resurgimiento galopante luego de 2002. Este movimiento general puede homologarse a vaivenes similares que tuvieron los permisos de edificación y la superficie a construir en la ciudad; también en lo que respecta a la evolución del índice de construcción en el resto del país, como se observó oportunamente. Ambos dan cuenta de las expectativas y el comportamiento de una actividad estrechamente vinculada a la dinámica del mercado inmobiliario que se condice con los movimientos de precios ofertados en las áreas espaciales estudiadas.

Resta, sin embargo, identificar las particularidades relativas a esta tendencia general que pudieron experimentar el casco céntrico y los barrios que se estudian. En este sentido, cobrarán mayor interés cuando a la luz del análisis se evalúe la intervención pública y su mayor o menor incidencia en la evolución de los precios observados.

En lo que respecta al casco céntrico, pueden observarse oscilaciones bruscas del precio del suelo durante los años noventa que se mantuvieron, no obstante, entre límites acotados que tendieron a situarse entre los 100 y los 200 dólares el metro cuadrado. Esta inestabilidad relativa

se mantuvo hasta 2001 cuando comienza el descenso hacia su nivel más bajo en 2003, para luego repuntar y crecer de manera más o menos continua y sostenida hasta 2007, año en que el precio promedio del suelo alcanzó valores cercanos a los U\$S 300 el m².

Figura 18. Precio de suelo urbano ofertado (U\$S/ m²) en el casco céntrico, 1991-2008.

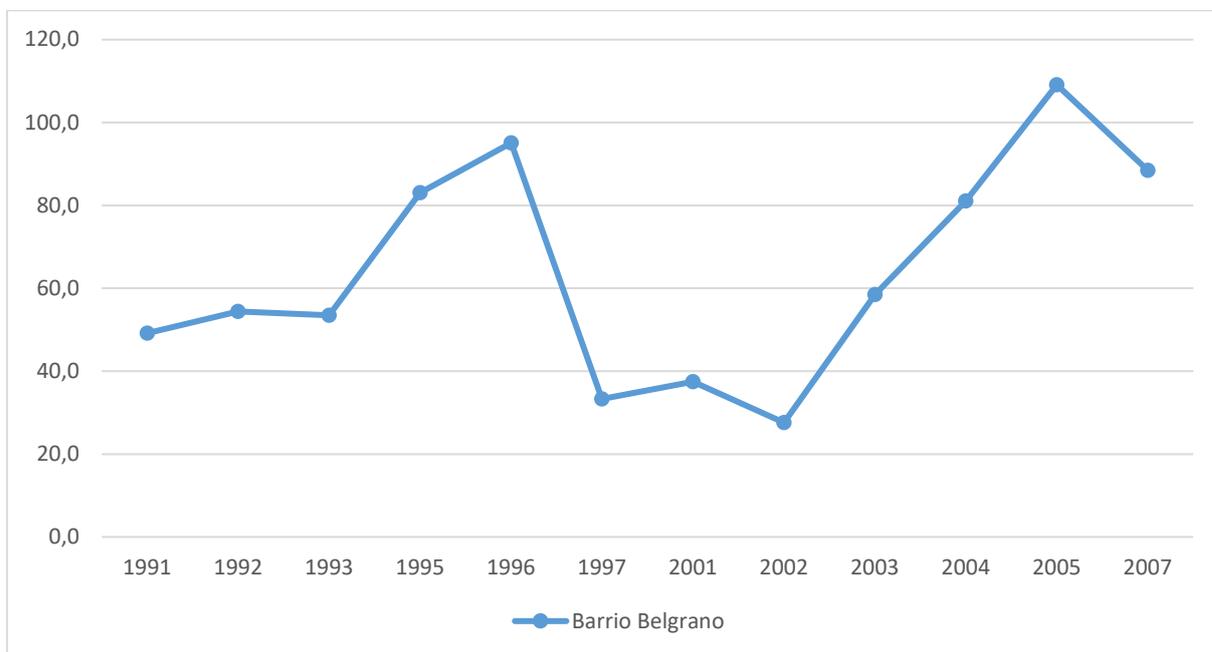


Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC y en la oficina de Catastro de la provincia de Río Negro.

Podría especularse que las variaciones de precios en esta área fueron también correlativas al movimiento general que tuvo el mercado inmobiliario en todo el país si se considera el indicador sintético de la actividad de la construcción aportado por Lazzari (2013) y el relevamiento de precios de inmuebles en la ciudad de Buenos Aires de Baer (2008 y 2012) para los mismos años. Es probable entonces que durante todo el periodo analizado las variaciones de precios en el casco céntrico hayan seguido un comportamiento asimilable a la media del país, lo que demostraría que no existe o es muy leve la incidencia de factores locales en su evolución. Esto no debería ser tan llamativo en una ciudad de tamaño mediano (comparada a Buenos Aires y otros centros urbanos de renombre como Córdoba y Rosario) y con altas proyecciones de crecimiento; menos aún en una ciudad turística como Bariloche, atravesada históricamente por intereses que excedieron la dinámica inmobiliaria de la oferta y demanda local. De diversas maneras, esto ha sido mencionado por algunos de los entrevistados que refieren a cierto “quietismo” o “conservadurismo” de esta área nicho, destacando a su vez la independencia y “exogeneidad” de sus tendencias respecto a acontecimientos o políticas distinguidamente locales.

El barrio Belgrano y el Frutillar comparten con el área centro el sostenido crecimiento del precio de los inmuebles luego de 2002, identificándose en el primero un incipiente descenso en 2007 del cual restaría confirmación con más datos de años posteriores.

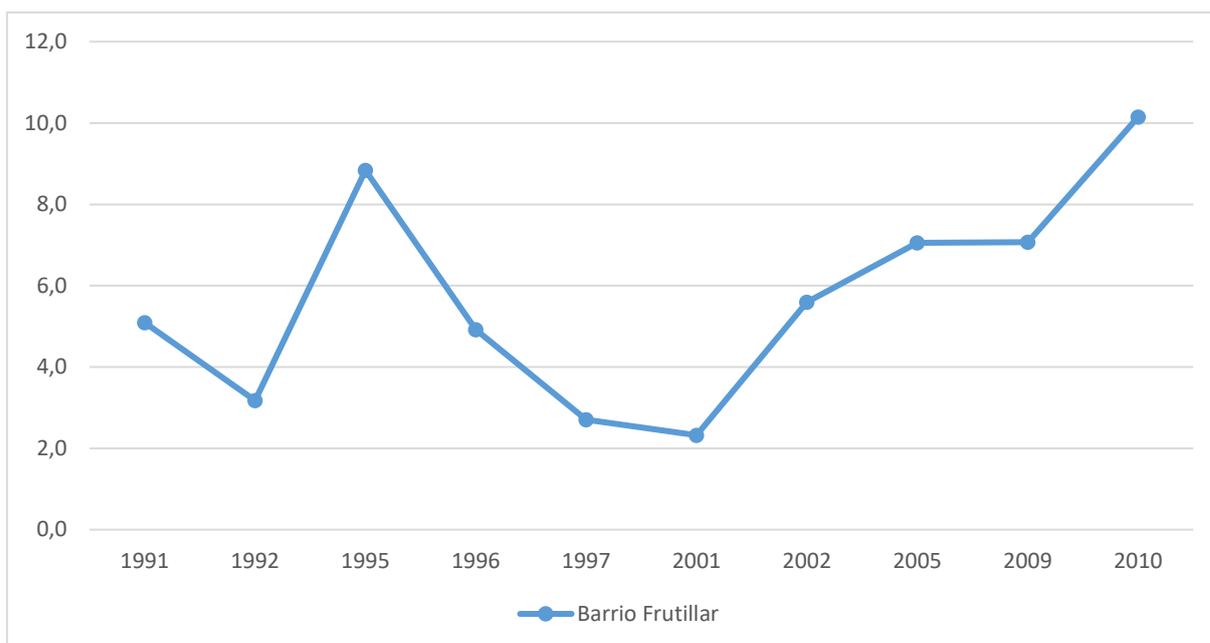
Figura 19. Precio de suelo urbano ofertado (U\$S/ m2) en el barrio Belgrano, 1991-2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC y en la oficina de Catastro de la provincia de Río Negro.

Guardan, a diferencia del casco céntrico, oscilaciones de precio promedio del suelo más pronunciadas que en éste. Efectivamente, puede notarse como a mediados de la década de 1990 hubo un repunte significativo en ambas áreas residenciales, para luego acompañar la tendencia generalizada de declive en 2002. En el Frutillar, incluso, esta tendencia comenzó mucho antes, en 2001, al igual que su recuperación al año siguiente que se prolongó, luego de una breve estabilización entre 2005 y 2009, durante todo el periodo hasta 2010.

Figura 20. Precio de suelo urbano ofertado (U\$S/ m2) en el barrio Frutillar, 1991-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en revista ABC y en la oficina de Catastro de la provincia de Río Negro.

Es posible que en este barrio como en el Belgrano puedan haber acudido situaciones locales que expliquen en mejor medida las variaciones de precios observadas⁴⁴. Estas variaciones deben contextualizarse en el marco de una serie de disposiciones normativas que involucraron al conjunto de la ciudad (en mayor o menor medida), pero también -y sobre todo- a decisiones públicas puntuales que de manera más concreta pudieron haber impactado en los barrios objeto de estudio.

En función de este objetivo, se describirán y analizarán algunos de los principales “hitos” normativos urbanos que se sucedieron entre la década de 1990 y los años 2000; entre ellos, se destacará uno de principal importancia, el código Urbano de 1995. Esta relación entre la normativa establecida y los intereses inmobiliarios puestos en juego, cuya importancia se confirma a partir de los cambios y excepciones que tuvo la aplicación efectiva del Plan director, permitirá reconocer en el próximo capítulo los impactos que pudo llegar a tener la regulación estatal en la formación de la renta inmobiliaria en estas tres áreas de estudio, y su expresión en el precio del suelo.

⁴⁴ Sin embargo, en el caso de éste último, también debe considerarse que en los últimos años ha soportado un mayor influjo de la dinámica turística céntrica que pudo haber intervenido en la formación de los precios de su suelo, como se observará más adelante con el crecimiento de la edificación en altura.

4.4 El alcance del turismo y la valorización inmobiliaria

Como el abordaje de los capítulos precedentes permitió concluir, San Carlos de Bariloche es una ciudad cuyo mercado inmobiliario se estructuró y se estructura en torno a la influencia de la actividad turística. Una ciudad que a comienzos de la década de 1930, y luego más masivamente, hizo del turismo su principal actividad económica comportó en paralelo la cristalización de la mirada del visitante y, de manera asociada, el interés supralocal en el territorio.

En estos términos el mercado inmobiliario local también se construyó en torno a la mirada y a la injerencia de intereses externos que estructuraron su oferta y demanda. Esta “externalidad” general basada en el turismo que hace al sostenimiento de la economía local, y que impacta en el mercado de tierras, muestra de manera simultánea la dependencia relativa respecto al tipo de cambio para estimular la llegada de turistas y la afluencia de divisas. En este sentido, durante la década de 1990 y el auge del modelo de conversión de la moneda nacional con respecto al dólar, el llamado “1 a 1”, la economía local se vio seriamente afectada por la menor cantidad de turistas que, salvo los primeros años de dicha década, se contrajo severamente dependiendo casi en exclusivo del turismo local. En ese marco de paridad cambiaria, el mercado inmobiliario se mantuvo regularmente estable, más allá de algunos “sacudones” puntuales a nivel internacional que dejaron sus resabios en el estancamiento de la oferta inmobiliaria. En sentido opuesto, la revitalización de este mercado a partir de 2003, luego de terminado el modelo de convertibilidad y producida la devaluación de la moneda en 2002, conllevaría en general un crecimiento notorio de los precios de los inmuebles. En buena medida, esto se vio reflejado en el comportamiento de la actividad de la construcción, que creció a pasos agigantados, tanto a nivel nacional como en la localidad andina.

Este salto que dio el mercado inmobiliario, del que es un indicador la mayor oferta registrada luego de la devaluación, permite diferenciar dos situaciones estrechamente vinculadas al modelo cambiario, que a su vez afectó de manera distinta a las tres áreas de estudio que se analizan en esta tesis. En efecto, la dinámica inmobiliaria del casco céntrico, el barrio Belgrano y el Frutillar responden de manera diferenciada al fuerte componente externo de la demanda que integra el mercado, y cuyos vaivenes se involucran estrechamente a la relación de la moneda local con otras divisas. Así en el caso de las dos primeras puede aseverarse que tienen una relación más directa con ésta, es decir, su mercado pareciera estar atravesado decididamente por factores de orden más estructural vinculados al derrotero de la economía nacional y, en particular, al modelo cambiario que decidió la “competitividad” de la economía local. Una economía profundamente dependiente de la afluencia externa tuvo su correlato

inmobiliario en las áreas de estudio acompañando y siguiendo sus tendencias, sea durante la paridad cambiaria de la moneda local respecto al dólar, como luego de la devaluación cuando se registró un crecimiento exponencial de la oferta inmobiliaria y los precios de los inmuebles ofrecidos. El nuevo auge turístico de principios de los años 2000 también fue acompañado por la llegada de nuevos residentes que encontraron en Bariloche un entorno natural que satisfacía sus aspiraciones habitacionales y de calidad de vida. Así, las migraciones de amenidad comportaron un factor importante, en tanto fuerzas globales (González, 2011), en la dinámica que asumió el mercado inmobiliario barilocheño.

El casco céntrico es el que mayormente expresa esta dinámica “externalizante”, no tanto porque signifique el núcleo urbano de referencia en relación a teorías de localización reconocidas (Márquez Lobato, 2008 y Buzai, 2014) sino más bien por ser el gran receptor de los contingentes turísticos, no sólo en cuanto a la oferta hotelera y de hospedaje, sino también por ofrecer el centro de entretenimiento y de ocio de los turistas una vez que retornan de las excursiones y expediciones a los sitios turísticos. Es un sector en el que predominan las rentas secundarias de comercio (si se toman en consideración la gran cantidad de locales dedicados a esta actividad y a los servicios que distingue a ésta área de otras) entre el conjunto de rentas – primarias y secundarias- pasibles de ser exigidas. La oferta inmobiliaria recabada refleja esta situación, en la que el uso comercial del suelo prepondera por sobre otros destinos funcionales, indicando cual es la mayor y mejor posibilidad extractiva del suelo urbano en esa área. El barrio Belgrano, en tanto, representa una situación cercana a esta dinámica que tuvo un impacto decidido en su trama residencial. A pesar de estar situado en las inmediaciones del núcleo céntrico de referencia, históricamente su fisonomía barrial se correspondió a asentamientos habitacionales de baja y media altura que, en forma homogénea, definió característicamente el lugar de residencia de los sectores de mayor poder adquisitivo. Sin embargo, en los últimos años, esta fisonomía típica ha estado cediendo lugar a emprendimientos edilicios que incentivados por la mayor demanda sacan provecho de la construcción en altura, en el que la formación de rentas primarias diferenciales de tipo II, potencialmente capitalizadas en el precio de su suelo, expresan las nuevas condiciones de explotación de la tierra sosteniendo procesos de verticalización similares a otros centros urbanos (Fedele y Martínez, 2015). Luego de la devaluación, la oferta inmobiliaria también ha aumentado considerablemente, y con ella el precio del suelo ofrecido, que ha sido utilizado para la realización de nuevos emprendimientos edilicios que conllevaron el derrumbe de muchas casas antiguas. Las rentas primarias diferenciales de tipo II que se han formado, y que pueden explicar la variación del precio de su suelo, derivan de la posibilidad de crecer en altura, pero también deben considerarse las rentas

secundarias de comercio que podrían estar operando en la modulación de los precios que se ofrecen: buena parte del espacio construido -los departamentos- se destina a usos residenciales temporarios, es decir, a alquileres, no formalmente declarados, vinculados a la estadía turística. De manera que, parafraseando a Neil Smith (2012) la frontera urbana asociada a esta actividad se expande a un barrio residencial que hasta el momento no había experimentado mayores consecuencias transformadoras.

En tanto, en el barrio el Frutillar, el ensanchamiento de su mercado y el crecimiento registrado de los inmuebles ofrecidos representa la consolidación creciente de un conjunto de asentamientos y la opción de residencia de muchos de los sectores populares de la ciudad. En este sentido el Frutillar ofició de punta de lanza de una dinámica inmobiliaria que incluyó no sólo a este barrio sino al conjunto del área en que se localiza.

Si bien esta dinámica la comparte con las otras áreas estudiadas y se destaca el crecimiento constante de los valores ofertados en la década de 2000, también aparece un notorio despegue de su oferta a mediados de la década de 1990. En este aspecto, se emparenta al barrio Belgrano, que también tuvo en esos años un salto alejado de su media. En estos barrios, también, esos saltos son aislados. Sin embargo, en el caso particular del Frutillar debe tenerse en cuenta su crecimiento, relativamente reciente, que lo diferencia de las otras áreas. Considerando que es un barrio ubicado en la periferia de la ciudad, debe ubicarse este proceso en el marco general de crecimiento poblacional del área toda en que se encuentra (Pampa de Huenuleo). Así, este barrio fue el detonante de una dinámica de crecimiento que como se verá más adelante incluyó a un conjunto de otros barrios que, como en el caso del Frutillar, nacieron al calor de las necesidades habitacionales de buena parte de la población. La satisfacción de estas necesidades, materializadas en gran parte de las áreas que el Plan de 1979 no deseaba que se establecieran como asentamientos habitacionales, plausiblemente derivó en la formación de rentas secundarias de vivienda que permiten explicar las variaciones de precios registradas. Pero la formación de estas rentas debe inscribirse en el crecimiento urbano de esta área y, con ello, las condiciones de infraestructura y servicios de un sector, que como ya se mencionó, no tenía destino de asentamiento habitacional. Por este motivo, el crecimiento promedio del precio del metro cuadrado del barrio El Frutillar debe correlacionarse al desarrollo de un área que en un periodo de tiempo relativamente breve cambió cualitativamente las condiciones de equipamiento de su suelo, cobrando interés para los sectores populares por su cercanía a los núcleos centrales de aprovisionamiento, establecimientos educativos y fuentes de empleo.

Capítulo 5. Políticas de planeamiento instrumentadas

5.1 El ocaso del Plan director

En los primeros capítulos de esta tesis se señalaron las tendencias de crecimiento que bajo la gestión de Parques Nacionales y la consolidación de la ciudad turística comenzaron a tomar forma en San Carlos de Bariloche. En este orden, también se dio cuenta de las políticas de planeamiento que, centralizadas en el plan urbano de 1979, buscaron reorientar estas tendencias. Hasta esta “intromisión”, el crecimiento urbano de la ciudad estaba supeditado a la espontaneidad funcional de un mercado inmobiliario que decidía su expansión territorial y, junto con ella, el sostenimiento de espacios desiguales mediados por el componente ambiental como factor diferenciador. Se pudo observar como el Plan, con sus correspondientes códigos de planeamiento y edificación, supuso el establecimiento de una serie de disposiciones normativas que afectaron las condiciones de explotación del suelo urbano y, por ende, los diferentes tipos de rentas pasibles de obtener. Sin embargo, prontamente este instrumento de planeamiento sufrió severas modificaciones que desvirtuaron buena parte de sus principios urbano-ambientales, lo que a la postre significarían la reafirmación de las tendencias urbanas que cuestionaba.

Para abordar los escenarios específicos de las áreas espaciales tomadas como objeto de estudio en el período seleccionado, es preciso entonces tener en cuenta las objeciones que recibía el Plan director a principios de la década de 1990 ya que de allí se derivarían una serie de modificaciones que terminarían afectándolas. De manera tal que en este capítulo se expondrá como a comienzos de la década de 1990 las sucesivas modificaciones y excepciones que había sufrido la aplicación del Plan director derivarían en el inicio de diálogos y debates por el establecimiento de una nueva normativa urbana que rigiera en la ciudad. Esto servirá para introducir la emergencia del nuevo código de 1995 y las circunstancias que lo promovieron como nuevo eje rector de la política urbanística local.

Para complementar el periodo de estudio también se señalarán otras decisiones urbanas posteriores al código de 1995 que conllevaron cambios en las condiciones de explotación de la tierra, afectando directamente a las unidades espaciales de estudio y siendo partícipes de su valorización. En esta parte se hará foco especialmente en lo sucedido durante los años 2000, en plena valorización y crecimiento del precio del suelo, analizando de qué modo el Municipio pudo haber participado en dicho proceso. Complementariamente, se expondrán las obras y las inversiones públicas que también pudieron haber contribuido en esta valorización.

5.2 Decisiones urbanísticas anteriores al nuevo código

Como se expuso en los primeros capítulos, la fisonomía de la ciudad de Bariloche estuvo fuertemente condicionada y dirigida por la disposición de un mercado inmobiliario que no encontró mayores trabas para expandirse e imprimir su dinamismo en la impronta urbana que caracteriza al territorio de la ciudad. La ausencia de regulaciones claras y precisas, y/o su presencia contradictoria en casos muy puntuales, que pudieran orientar el crecimiento urbano y castigar los movimientos que por especulación suscitaban subdivisiones no vinculadas a las necesidades de la localidad, contribuyeron a la consolidación turística del centro y los kilómetros. Los sucesivos fraccionamientos, frutos de la necesidad imperiosa de hacer de la tierra un objeto de valor y destino de capitales expectantes por su valorización, fueron minando poco a poco la posibilidad de entablar alguna clase de redireccionamiento. El Plan director de 1979 y los códigos de planeamiento y edificación que expresaron su sustento normativo apuntaban a contener este crecimiento desordenado e ineficiente. Sin embargo, las modificaciones que sufrieron estos instrumentos de ordenación prontamente evidenciaron que los intereses inmobiliarios lejos estuvieron de aceptar estas regulaciones, sucediéndose excepciones y cambios normativos a lo largo de la década siguiente.

Tal era el número de casos que no se ajustaban a lo establecido, y el grado de crecimiento de las excepciones, que luego de seis años de aprobado el Plan director se creó la comisión de obras y servicios públicos, que tomaría el trabajo de evaluar estos “casos especiales” de excepcionalidad generalizada (ordenanza 10-c-86). Entre los argumentos de la ordenanza se planteaba como telón de fondo un análisis prospectivo de dicho Plan y, eventualmente, su modificación con la reconversión de los códigos de planeamiento y edificación. Aunque esta iniciativa se desestimaría prontamente con la aprobación de la carta orgánica en 1987 (ordenanza 184-c-87), inaugurando un nuevo status normativo de tratamiento donde el Concejo Municipal cobraría protagonismo al ser el receptor de las propuestas de

reforma urbana⁴⁵, daba una muestra de los cuestionamientos tempranos que había comenzado a recibir el Plan director⁴⁶.

En los inicios de la siguiente década, no tardarían en volver a tomar estado público iniciativas vinculadas a un cambio más estructural de la política urbanística de la ciudad. De acuerdo a Elvira Izaguirre, arquitecta y ex asesora del Consejo de planificación municipal, durante los primeros años noventa prevalecía una sensación de incertidumbre respecto a la vigencia y alcances del plan urbano: “Desde un punto de vista normativo, la sensación era de: en la ciudad estaban sucediendo cosas y no había un marco normativo que permitiera ver cómo se resolvía” (Izaguirre, entrevista con el autor, 2014).

En este contexto, el Concejo Municipal encomendaría en 1991 la realización de un riguroso estudio del código de planeamiento a una comisión ad hoc que, junto a una propuesta de reformulación, derivaría en un conjunto de propuestas orientadas a elaborar un nuevo código. Al año siguiente el propio Concejo Municipal se haría eco de algunas de las conclusiones a las que arribaba la citada comisión señalando la extendida suburbanización de la ciudad y la subutilización de las tierras fraccionadas. Se estimaba que gran parte de las parcelas loteadas no habían sido utilizadas, sobre todo en las áreas suburbanas, donde se verificaba que sólo en unos pocos terrenos se estaba construyendo y/o contaban con avisos de obras, lo que hacía suponer que la gran mayoría de ellos estaban siendo retenidos como baldíos con fines especulativos. De acuerdo a las pautas de crecimiento poblacional calculadas, se estimaba que la ciudad podía albergar, aproximadamente, hasta un millón de habitantes, cuando hasta principios de la década de 1990 Bariloche contaba con una población aproximada de 90000 personas (ordenanza 70-cm-92).

Tomando en cuenta la densidad urbana estimada en base a los actuales patrones de crecimiento y ocupación de predios, como indica el código de planeamiento de 1980 nos encontramos con una población con posibilidad de ocupación de dichas áreas de 1.077.926 habitantes.

En la actualidad sólo en áreas suburbanas se encuentran fraccionados 106 loteos con 23.446 parcelas para uso habitacional, sin contar el casco urbano, de las cuales una

⁴⁵ Desde la restauración de la democracia en 1983, y hasta la sanción de la carta orgánica en 1987, en la que se reconoce la “política urbanística” del Plan director (Abaleron, 2006), el presidente del Concejo Deliberante continuaba cumpliendo funciones ejecutivas, tal como lo hace el intendente en la actualidad. A partir de su sanción, que establecería la separación efectiva de los representantes de los poderes ejecutivo y legislativo se fijarían las funciones y potestades que le competirían a cada uno. En este sentido, las decisiones en materia de política urbana que implicaran la aprobación de subdivisiones y la autorización de grandes proyectos urbanísticos, luego de algunas pujas mantenidas con el ejecutivo, debieron a partir de 1992 contar necesariamente con el consentimiento del Concejo Municipal.

⁴⁶ Mientras tanto, las excepciones al código continuarían en casos puntuales: en el área urbana se aprobaban construcciones que no respetaban el tercio libre que debían dejar las edificaciones (resoluciones del ejecutivo 365-i-88 y 492-i-88).

mínima parte se encuentra con obra existentes o con permiso o aviso de obra, lo que presupone que la gran mayoría de las parcelas loteadas se encuentran en estado de baldío destinados a la venta o a fines especulativos (ordenanza 70-cm-92).

Esta preocupación por la extendida suburbanización, la baja densidad poblacional y la ocupación dispersa de sus habitantes constituirían los cimientos argumentativos de la ordenanza 70-cm-92, en la que se declaraba la autoridad del Concejo Municipal para decidir la aprobación de nuevas subdivisiones hasta tanto y en cuanto un nuevo código entrara en vigencia. Esta reacción del Concejo no sugería meramente el carácter discrecional y poco transparente que las decisiones del ejecutivo tenían para la planificación física de la ciudad, sino que también ratificaba, como motivo de pugna entre los poderes ejecutivo y legislativo, la importancia de decidir sobre algo tan caro a los intereses inmobiliarios.

En tanto, las labores de la comisión de asesoramiento -junto a su homónima de la Secretaría de obras públicas y planeamiento del Consejo municipal- continuarían señalando la compleja trama normativa de los códigos de planeamiento y edificación, tomando en cuenta los cambios que se habían sucedido desde 1980, y la dificultad que envolvía su interpretación en apreciaciones muchas veces disímiles y contradictorias. Esta búsqueda de claridad y simplificación normativa conduciría, hasta la aprobación del nuevo código urbano en 1995, a un conjunto de concesiones que se materializarían en la ordenanza 82-cm-92. Esta normativa permitió flexibilizar una serie de parámetros urbanísticos que particularmente comprometieron a las unidades espaciales que aquí se estudian. En el área urbana se toleraban las construcciones que habían superado las capacidades volumétricas establecidas y la redistribución del trazado del área libre reglamentaria (correspondiente a 1/3 de lote), en tanto y en cuanto se integrara a la retícula urbana y sus usos. Las concesiones incluían al casco céntrico y al barrio Belgrano, por situarse dentro de los límites de la denominada área urbana, pero también comprendían al barrio Frutillar, pues las modificaciones normativas se extendían a las áreas suburbanas. En éstas se aceptaba la asimilación del FOS al AIM siempre y cuando lo justificara el carácter de la actividad (ejemplo: religioso, salud, educación, deportes). En concreto, esto significaba la extensión de las áreas construibles eliminando los complementos arquitectónicos vinculadas a éstas que estaban estipulados en el AIM y la ampliación, en contrapartida, de la superficie a edificar. Confluía además en esta dirección la modificación del FOT, que aumentando un 10% respecto de los valores establecidos (también, siempre y cuando los emprendimientos ofrecieran razones de diseño o funcionales que lo justificaran), elevaba la potencialidad edilicia del lote, es decir, del espacio construido.

Lo que no dejaban en claro estas medidas era el criterio que debía decidir acerca de su “funcionalidad” y, además, si el tipo de actividad era razón suficiente para establecer esos cambios. Algo similar ocurría en relación a los usos permitidos: se propuso asimilar aquellos que no estaban contemplados originalmente por el código –y que existían de facto-, siempre y cuando fueran compatibles con la sub-área de planeamiento y el carácter del sector; esto, en resumidas cuentas, significaba avalar el espontáneo florecimiento de usos que la normativa, todavía vigente, expresamente prohibía. Estas concesiones normativas -que luego serían abrogadas con la creación del Consejo de planificación municipal en 1994 (ordenanza 418-cm-94) en los preludios del nuevo código- respondían en buena medida a comportamientos reiterados de muchos propietarios que, reclusos en cierta cultura patrimonialista local, procedían a construir sin el mayor apego a lo reglamentado (Abaleron, 1995). A tal punto la proliferación de obras en condiciones irregulares constituía un fenómeno extenso y conocido en todo el ejido de la ciudad, que no fue la única norma que buscó regularizar estas expresiones de informalidad urbana⁴⁷.

En lo que a posteriori significaría un cambio incipiente de su fachada, en el barrio Belgrano comenzaba a tomar lugar la edificación en altura buscando mejorar las posibilidades “extractivas” del suelo y con ello el espacio construido que podía ser producido. Ya hacia principios de la década de 1990 algunos vecinos expresaban su preocupación por la eventual pérdida de la fisonomía arquitectónica tradicional del barrio (residencial y de casas bajas). Especial inquietud guardaba la correcta interpretación del código de planeamiento en relación a los criterios volumétricos y la densidad de población y, en consecuencia, lo que se podía construir y la cantidad de habitantes que podían residir en el barrio. Esto dio paso a la sanción de la ordenanza 125 de 1992 que -promovida por estos vecinos- estableció la suspensión temporaria de los permisos de edificación sobre toda un sub-área de ocupación (UR/A2 y UR/C). Sin embargo, poco tiempo después, mediante una resolución del ejecutivo, se vetó esta norma argumentando que era sólo una preocupación de los vecinos residentes en la calle Güemes (una de las calles del barrio) y, por tanto, no podía “ser el sustento de la modificación del sistema para la zona UR/A2, ya que dicha zona excede las áreas de la junta y los vecinos de la calle Güemes”. Finalmente, para evitar un cambio de parámetro urbanístico en toda la zona, se sancionó una nueva ordenanza en ese mismo año, la 141, que pretendió resolver el pedido de los vecinos limitando los indicadores urbanísticos (bajando la densidad) solo en un área circundante a la de sus viviendas. En consecuencia, no se impedirían nuevos emprendimientos

⁴⁷ La ordenanza 146 de 1992 también se orientó en esta dirección al establecer plazos de regularización para las obras antirreglamentarias y para las que, siendo reglamentarias, no habían solicitado permiso de construcción.

para el resto de la sub-área, que mantendría los indicadores establecidos en el código de planeamiento.

En otro orden, pero vinculado al crecimiento del barrio Frutillar y otros barrios aledaños, a comienzos de los años noventa empezarían a tomar cada vez mayor estado público las dificultades de acceso a la tierra y a la vivienda que tenía buena parte de la población. Aunque a mediados de la década de 1980 se había dispuesto la regularización de ocupaciones informales en tierras de dominio municipal (ordenanza 6-c-86), es a principios de los años noventa cuando las necesidades habitacionales de la población comienzan a vincularse a cambios normativos en algunos parámetros urbanísticos de determinadas áreas y a modificar decididamente el Plan director. Remitiendo al esquema analítico de Abramo (2003), las necesidades no cubiertas por el mercado inmobiliario local comenzarían a depender estrechamente del Estado municipal, de las políticas públicas destinadas a satisfacer la demanda habitacional de los sectores populares, y ya no tanto por las oportunidades formales de acceso que pudiera ofrecer aquel, que, cada vez más, tendrían a reducirse. Parte de estas políticas comportarían la instrumentación de loteos y viviendas sociales, pero también significarían –en concurrencia- la desestimación general de los criterios urbanísticos establecidos y la admisión creciente de usos del suelo no estipulados.

Con el fin de responder a estas necesidades, se crearía inicialmente el Fondo Municipal de la vivienda (ordenanza 123-cm-92). Este fondo, que luego sería sustituido por otras iniciativas tendientes a tratar el mismo problema, tenía como objetivo atender los problemas habitacionales de la población más pobre de la ciudad. Su objetivo era promover planes de viviendas de interés social, programas de lotes con servicios urbanos, regularizar y relocalizar a ocupantes sin título, mejorar la infraestructura de barrios carenciados y las viviendas de sectores con necesidades básicas insatisfechas. Así es como, apuntando a este propósito, en 1992 se crea un registro de solicitantes de viviendas y terrenos (ordenanza 134-cm-92) para futuras adjudicaciones y empiezan a fraccionarse y adjudicarse lotes⁴⁸.

Algunas de estas soluciones impactarían particularmente en una zona que ya venía experimentando un proceso de intenso crecimiento poblacional. La llamada “Pampa de Huenuleo”, en el área sudoeste de la ciudad donde se encuentra el barrio Frutillar, sería llamada a ser con el tiempo la receptora de muchos de los asentamientos habitacionales, formales e informales, que se desarrollarían posteriormente. En este sentido, el crecimiento de este barrio constituiría la vanguardia de un proceso que reconocería a esta área como un espacio residencial

⁴⁸ Algunos de estos problemas habitacionales inicialmente se encararían a partir de adjudicaciones y fraccionamientos de lotes sociales (ordenanzas 421-cm-94, 485-CM-95 621-CM-96).

cada vez más consolidado⁴⁹. Eventualmente esto se traduciría en la normativa, convalidando la funcionalidad urbano-residencial que terminaría por asumir esta sub-área (y su impacto en las actividades comerciales y de servicios).

Debe señalarse también que los problemas habitacionales relativos a la dificultad de acceso al suelo habían alcanzado un dramatismo singular a principios de la década de 1990, lo cual derivó en la ocupación irregular de sitios no aptos y muy peligrosos para la formación de asentamientos habitacionales. Este fue el caso de las llamadas “34 hectáreas” –posteriormente divididas y bautizadas como barrios Unión y Dos de abril, añadiéndose al ya existente Frutillar-, cuyo origen tuvo lugar cuando el Municipio decidió relocalizar a un conjunto de familias que habían ocupado la barda del arroyo Ñireco, un sitio de elevada peligrosidad hacia el este del casco urbano. Así lo documentaba el gobierno municipal en un resumen de gestión:

Entre enero y junio de 1993 se trasladaron las familias de 3 de Julio y Ojos de agua, cuya ubicación era prioritaria por tratarse de ocupantes de terrenos privados (tenían juicio de desalojo, con sentencia firme). A partir de septiembre comenzaron los traslados de los vecinos de Quimey Hue, Unión, Costa del Ñireco y Austral, con lo que se totalizaron 256 traslados de familias durante 1993, entregando a los adjudicatarios el respectivo boleto de compra-venta (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 1993: 28 y 29).

De esta manera, por iniciativa del propio Municipio, se adjudicaron lotes en tierras ubicadas al sudoeste de la ciudad, sobre los límites del barrio Frutillar, en un área en la que de acuerdo al código de planeamiento se debía procurar no ocupar⁵⁰:

Sorprendentemente, los lugares a los que las propias autoridades llevan a vivir las poblaciones de escasos recursos, según el Plan director confeccionado por la propia municipalidad se definía como el sector donde no se debía permitir el asentamiento de la población por la altura sobre el nivel del mar (superior a la cota de 900 metros) a causa de las condiciones climáticas de la misma: zona de mucho frío y viento (Méndez e Iwanow, 2001, p. 202).

Así es como también fueron modificados, por razones de interés social, las normas de uso del suelo para permitir el fraccionamiento de lo que hoy se conoce como “Cooperativa 258” (ordenanza 143-cm-92)⁵¹. Junto a las 34 hectáreas, constituirían un área de expansión urbana

⁴⁹ Hacia 1993 el barrio Frutillar contaba ya con casi 500 viviendas y más de 2000 habitantes (Abaleron, 1993: 8).

⁵⁰ O que, al menos, su ocupación no comprometiera la funcionalidad asignada.

⁵¹ La Cooperativa que dio nombre al barrio fue formada por un conjunto de familias que, identificadas y relacionadas por el mismo problema habitacional, mantenían juicios de desalojo con la Empresa Nahuel Hue S.R.L. por sucesivos intentos de ocupación en tierras de su propiedad. Posteriormente, la Cooperativa compró los terrenos, que originalmente no eran de uso residencial, para fraccionarlos y crear las parcelas que en la actualidad conforman el barrio.

destinada a asentamientos residenciales que originalmente no se habían previsto ni deseado en el código de planeamiento de 1980⁵². En paralelo, se aprobaría el fraccionamiento de nuevos terrenos para la construcción de 40 viviendas sociales, aledañas al plan de 400 viviendas que se proyectaban construir, asignándoles usos e indicadores urbanísticos de expansión residencial que tampoco se habían normado en el citado código (ordenanza 153-cm-92).

El crecimiento de toda la zona sur-sudoeste en buena parte de la Pampa de Huenuleo se manifestaría de manera elocuente a partir de la necesidad poblacional de contar con servicios de transporte público, una demanda que alimentaban incluso barrios más alejados que no formaban parte del ejido municipal. Así, una resolución del ejecutivo (577-i-93) habilitaba el nuevo recorrido de la línea 40 de colectivos para llegar de manera más directa, evitando el ingreso al barrio Frutillar, a los barrios del Pilar I y Pilar II⁵³. Seguidamente, otra resolución del ejecutivo (578-i-93) autorizaba el nuevo recorrido de la línea 61 hacia el radio céntrico para satisfacer las demandas de los vecinos de El Frutillar, muchos de los cuales formaban parte de la fuerza laboral que trabajaba en los locales comerciales y de servicios ofrecidos a los turistas.

Finalmente, estas tierras ubicadas al sudoeste del ejido de la ciudad, originalmente nominadas suburbanas y orientadas a una funcionalidad agrícola-forestal, terminarían redefiniéndose en 1994 adquiriendo categoría urbana y residencial por medio de una ordenanza que así lo reconocía.

El desarrollo urbano de la ciudad, a partir de la puesta en vigencia de los actuales códigos de edificación y planeamiento, elaborados durante los años 1978 y 1979 en conjunto con la Subsecretaría de Ordenamiento Ambiental de la Nación y la Secretaría de Planeamiento de la Provincia de Río Negro, han demostrado, en cuanto a los nuevos asentamientos de carácter social promocionados por el Estado, y aquellos particulares, generalmente por iniciativa de vecinos de escasos o medianos recursos agrupados en entidades intermedias, que la tendencia ha sido contraria a la planificación del desarrollo previsto hacia el Este de la ciudad.

Las características geográficas y Topográficas del sector Sudoeste del casco urbano (posibilidades ciertas de contar con servicios básicos de infraestructura; cercanía con el centro de la ciudad; disponibilidad de servicios sociales promovidos a través de los barrios construidos por IPPV; transporte, etc.) han sido determinantes para el asentamiento acelerado de ese sector. En la actualidad, la vocación de ser una zona

⁵² A propósito de la creación de estos barrios, uno de los entrevistados refería: “De 34 hectáreas yo te cuento el origen. Es un ejemplo porque te ayuda a entender la cosa. ¿quién fue el primero que se cagó en la normativa para ese sector? El Estado (Gagliardi era el intendente en ese momento). ¿La excusa cual era? Había que desalojar la barda (la barda del Ñireco, donde se habían asentado algunas familias para vivir). Entonces había que hacer un asentamiento de carácter social para gente sin recursos. Bueno, salió el municipio a comprar una parcela para hacer eso, ¿y donde la compra? Y, en el lugar en el que estaba prohibido fraccionar. ¿Entonces cómo después decís que no y se lo sostenes a un tipo que quiere hacer un asentamiento en ese sector? Lógico, el municipio, fácil, se hizo su propia ordenanza, con la excusa de lo social se hizo su propia ordenanza de excepción y chau. Y ahí aparecieron las 34 hectáreas” (Mandrini, 2012, entrevista con el autor).

⁵³ Barrios que comenzaron a anexarse al ejido urbano en 1993 (ordenanza 274-CM-93) y terminaron de hacerlo en 1998 (ordenanza 921-cm-98).

urbana es ineludible, máxime cuando es la propia Municipalidad la que, tal vez obligada por las circunstancias, ha reconocido esta tendencia en su permanente accionar de gobierno (...) Esto da la pauta del convencimiento de los organismos técnicos municipales sobre la insoslayable tendencia de ese sector de la ciudad a un carácter residencial, con una densidad mayor que la propuesta actualmente por las normativas vigentes (ordenanza 363-cm-94).

Figura 21. Barrios ubicados al sudoeste de San Carlos de Bariloche, 1994.



Fuente: Elaboración propia en base a imagen provista por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina.

Se formalizaba así la transformación de ésta sub-área, en la que ya existían barrios y se proyectaba la construcción de otros planes habitacionales, alejándose del perfil agrícola-forestal y de baja ocupación preconizado en el código de planeamiento de 1980. En este sentido, la ordenanza era una cabal muestra de cómo la planificación terminaba mostrándose inocua y derrotada, como norma “desafortunada”, ante el avance de las fuerzas vivas de la ocupación. Pareciera ser que ante ese fenómeno, nacido de la emergencia y aparente espontaneidad, no se pudiera hacer nada y que ninguna política de planeamiento fuera efectiva, y mucho menos un Estado que controlara el crecimiento reconocido, a todas luces, como “imprevisto”.

A mediados de la década de 1990 el Plan de 1979 registraba grietas que permitían concluir que sus objetivos principales lejos estaban de haberse cumplido. Desestimando el crecimiento hacia el este propugnado por el Plan (un sector estepario que por sus características semidesérticas era considerado propicio para ser urbanizado), que según uno de los entrevistados no fue viable por los intereses inmobiliarios de los pocos propietarios que eran

dueños de las tierras de esa área, dos fueron las tendencias que desnudaron elocuentemente estas grietas. Por un lado, una tendencia ya observada en los capítulos dos y tres en la que predomina la ocupación hacia el centro y oeste de la ciudad. Se inscriben en ella los intereses de vastos propietarios y desarrolladores inmobiliarios que históricamente buscaron explotar las tierras de mayor atractivo turístico. Puede afirmarse que se relaciona al influjo del turismo residenciado y las segundas residencias, y que, por tanto, es receptiva a la demanda de aquellos que habiendo sido visitantes ocasionales deciden seguir manteniendo vínculos con la ciudad. Por otro lado, existe otra tendencia que emerge de las necesidades habitacionales de buena parte de los sectores populares, de la falta de opciones en muchos casos, que explica no sólo el crecimiento considerable que experimentó el Frutillar sino también el del conjunto de los barrios de la Pampa de Huenuleo. La crítica situación socio habitacional, que comienza a manifestarse en forma cada vez más patente a fines de la década de 1980, posibilitó la obligada admisión de planes de viviendas en áreas que el Plan director no había contemplado, originalmente, que sean de desarrollo urbano. Aunque la ubicación de estos planes en muchos casos lo decidió la Provincia, en función de la tierra fiscal que tuviera disponible, también el Municipio avanzó resueltamente cambiando la zonificación de terrenos específicos para que normativamente se adecuaran a nuevos hábitats residenciales.

Las dos tendencias descritas conducirían, en última instancia, al desmantelamiento progresivo de los objetivos del Plan director de 1979 y, con ello, dispondrían la aparición de nuevas iniciativas que propondrían adecuar con mayor correspondencia la normativa al orden fáctico de ocupación y uso de la ciudad.

5.3 El nuevo código urbano

5.3.1 Antecedentes y contexto

A mediados de la década de 1990 ya se habían realizado distintos estudios que referían las tendencias ocupacionales y la necesidad de adecuarlas a una nueva normativa. Algunos se centraban en aspectos estrechamente vinculados a la ordenación del territorio y la revisión del código de planeamiento para su reformulación; otros, en cambio, se orientaban más a los problemas ambientales que afectaban a la ciudad, sin que por ello no se vincularan de igual manera a la ordenación territorial y al establecimiento de nuevas prescripciones habitacionales⁵⁴.

⁵⁴ Ver propuesta de reformulación del código de planeamiento de 1992 (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 1992) y los proyectos financiados por el CFI “Proyecto de Ordenamiento integral de la infraestructura de servicios para San Carlos de Bariloche” (Fulco, 1993) y el “Proyecto de ordenamiento ambiental para la ciudad de San

Paralelamente, el contexto local y mundial de hegemonía del pensamiento neoliberal suscitaba la proliferación de políticas que promovían la reducción de funciones estatales y el achicamiento del gasto público, entre otras reformas estructurales. Muchas de estas iniciativas convenían en que uno de los medios para lograr estos objetivos y hacer más eficiente la administración del Estado era la descentralización de potestades federales al ámbito sub-jurisdiccional de los Estados provinciales y municipales, promoviendo a su vez la participación de los ciudadanos.

Algunos autores refieren que estos procesos comenzaron a tomar forma a mediados de la década de 1980 ante las críticas que comenzaron a recibir los Estados de bienestar por sus supuestas condiciones elefantiásicas. Varias naciones de occidente comenzaron a experimentar a partir de ese momento formas de descentralización político-administrativas “desde los gobiernos centrales hacia los territorios sub –nacionales (provincias, municipios, departamentos, etc.)” (Bonder y Rosenfeld, 2011 p. 3)⁵⁵ donde lo “local” comenzó a adquirir mayor grado de trascendencia y autonomía en tanto ámbito de realización *per se* de la democracia y lugar de la participación ciudadana en la administración pública (Coraggio, 1988; Rosenfeld y Cardarelli, 2008). Lo local expresaba la apuesta al diálogo entre distintos sectores sociales:

una propuesta política, apuradamente generalizada: la de que hacer política pasa por construir consensos desde la base, en base al diálogo entre los diversos sectores particulares, evitando el antagonismo en el manejo de los conflictos, evitando que se filtren las metáforas de la guerra en la política, para garantizar la estabilidad de un sistema de normas de convivencia y de mutuo reconocimiento como legítimas de todas las identidades que estas sociedades han producido (Coraggio, 1988, p. 3).

A menudo estos procesos también se enmarcaban en el concepto de “gobernanza”, entendiéndolo por tal una serie de nuevas prácticas de gobierno que deberían perseguir las autoridades públicas locales. Así, Mayntz (2001) vincula el término a un modo particular de gobernar más “cooperativo” en el que los ciudadanos, y la sociedad civil en general, absorben un mayor grado de protagonismo:

Carlos de Bariloche” (Fulco, 1994). Ambos propugnan la división del territorio en Unidades Ambientales y su descentralización.

⁵⁵ Estos procesos fueron, a su vez, promovidos por organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo que propusieron delegar a los Estados sub-nacionales, en el marco de iniciativas más generales que propendían a la reducción del gasto público, funciones y prerrogativas administrativas e impositivas que históricamente habían estado centralizadas en el Estado nacional (Bonder y Rosenfeld, 2011).

Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar ‘gobernanza moderna’. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil (Mayntz, 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes, 1997, p. 53) (Mayntz, 2001, p. 1).

En definitiva, la gobernanza supone la intervención del Estado en una sociedad civil activa y empoderada (Musseta, 2005, p. 3) en el que en el armado de las decisiones y la formulación de las políticas públicas toma en cuenta a agentes que no forman parte del gobierno, materializando de esta forma la descentralización de funciones ya mencionada y la transferencia de responsabilidades sin renunciar a su rol de supervisor y contralor (Musseta, 2005, p. 3).

En Bariloche estas tendencias comenzaron a tomar forma en postulados que reafirmaban la necesidad de reformar la organización administrativa del Municipio en simultáneo con la definición de instancias de participación social. La descentralización derivaría en eficiencia y la participación, en representación democrática del cuerpo social; ambas legitimarían las políticas de gobierno del Municipio. También, ambas confluirían con las nuevas urgencias ambientales proyectadas sobre la ciudad al incluir la introducción de nuevos instrumentos de participación y la descentralización de algunas funciones municipales.

Estas propuestas se consolidarían en las ordenanzas 418 y 419 de 1994 (418-cm-94 y 419-cm-94) que aprobaban el reordenamiento administrativo del Estado en delegaciones municipales distribuidas a lo largo del ejido. Cada una de estas delegaciones estaría constituida por áreas territoriales cualitativamente homogéneas denominadas unidades ambientales, sobre cuyos límites físicos debían funcionar una o más unidades de gestión local (UGL) conformadas por juntas vecinales. Estas UGL serían llamadas a ser los nuevos dispositivos de participación social que en conjunto, y de manera integrada, serían coordinados por la Unidad de Gestión Municipal (UGM) en representación de la totalidad del territorio. Al decir de uno de los entrevistados que fue participe de estas iniciativas, dichos dispositivos presuponían que: “cada una de esas unidades ambientales conformaban de alguna forma una unidad donde los que conocían la norma y vivían en ese lugar podían llegar a discutirla con mayor coherencia” (Carrasco, 2014, entrevista con el autor).

En ese contexto se buscó nuclear las intervenciones ciudadanas en organismos participativos ya existentes -las juntas vecinales de cada barrio-, que distribuidas en cada una

de las cinco delegaciones municipales de la ciudad, constituirían, parafraseando a Pérez, la “base social” de la ciudad (Pérez, 1995, p.3)⁵⁶.

Las consecuencias más inmediatas en relación a la regulación del uso del suelo en la ciudad y sus expresiones normativas, que luego formarían parte del Código Urbano aprobado en 1995, referirían a la creación de dos dispositivos que nuclearían las inclinaciones descentralizadoras, participativas y ambientales: El Consejo de Planificación Municipal y su conducción, la Unidad Coordinadora. Estos dos organismos, que luego se integrarían al Código urbano de 1995, formarían parte de los procedimientos normativos establecidos para la modificación de los usos del suelo y, por tanto, constituirían herramientas clave de la política urbana local. El Consejo de Planificación Municipal (CPM), encargado de ser el órgano veedor de la gestión urbana y ambiental de la ciudad, representaba la intención gubernamental de involucrar, en su funcionamiento, a la sociedad local y habilitarla en cierto ejercicio democrático. Además de los poderes legislativo y ejecutivo -un concejal de cada bloque político y la máxima autoridad del área de planeamiento-, lo integraba un representante de la UGM que, conformada a su vez por las UGL, debía canalizar la participación social buscada: “Esta norma que propone el ejecutivo y se aprueba, lo que proponía era la gestión administrativa desde unidades ambientales...que eran todos conceptos que estaban en boga a raíz de la apertura democrática” (Carrasco, 2014, entrevista con el autor).

La Unidad Coordinadora, en tanto, debía asumir un perfil más técnico-político y estar compuesta por: un edil -que representaría al Concejo deliberante de manera alternada-, la máxima autoridad del área de planeamiento -a cargo de la coordinación-, cuatro profesionales elegidos por el ejecutivo y tres profesionales por el Concejo Municipal. La Unidad Coordinadora se encargaría, fundamentalmente, de organizar el Consejo de Planificación y hacer públicas sus atribuciones, objetivos y metodología, al igual que discutir y consensuar los alcances de estas reformas estatales y, en lo inmediato, disipar los métodos de trabajo correspondientes a la resolución de algunos problemas específicos de la ciudad, muchos de ellos vinculados al procedimiento que debían seguir los emprendimientos urbanísticos privados para ser aprobados en el Municipio. En la reglamentación de la ordenanza 418 (ordenanza 470-cm-95), se clasificaban estos proyectos según su mayor o menor adecuación a la normativa urbana.

⁵⁶ De hecho, las juntas vecinales adquirieron notorio protagonismo en la ciudad al consagrarse como los órganos participativos por excelencia de los vecinos; a través de ellas, éstos propiciaron muchas de las obras de infraestructura asumiendo con ello los costos de su provisión. Por lo general son más activas en aquellos barrios de incipiente crecimiento que necesitan dotarse de agua potable, gas y electricidad. En cierta forma, puede decirse que algunas de estas organizaciones, las que han conseguido mantenerse activas a lo largo de su existencia, cumplen a nivel barrial con algunos aspectos propios de la descentralización política que Finot (2001) destaca: el empoderamiento local y la autonomía.

Se establecían así tres categorías de rangos temáticos que podrían cursar los proyectos en tratamiento: “Gestión urbana y normativa” (rango uno), “Emprendimientos asimilables a normativa en tratamiento de aprobación y/o compatibilización con las existentes” (rango dos) y “Emprendimientos especiales” (rango tres)⁵⁷. Cada uno de ellos comportaba diversos grados de intervención en función de su mayor o menor impacto en la trama urbana de la ciudad, o particularmente de algunas áreas de planeamiento de la ciudad, requiriendo en los casos estipulados el llamado a audiencia pública. Sintéticamente, el rango 1 implicaba un cambio general de la normativa que podía involucrar a determinadas áreas y/o sub-áreas. Era el rango que se reservaba el propio Estado:

Es la herramienta que se deja el Estado para decir, por ejemplo, en la zona de circunvalación vamos a generar que haya barrios de vivienda. Y hoy no están contemplados. Entonces el mismo Estado se reserva ese rango que tiene todo un proceso, con audiencia pública, con consultas a la comunidad, los vecinos, etc., para decir ‘yo puedo, con el tiempo, también generar un cambio de normativa, pero no en el Concejo; lo hago con un tratamiento amplio, discutido’ (Izaguirre, 2014, entrevista con el autor).

El rango 2, en tanto, consideraba aquellos emprendimientos privados que, como su nombre lo indica, podían asimilarse a la normativa sin ser del todo ajustables sus pretensiones edilicias, y siempre y cuando no implicaran un cambio drástico de la misma. Por último, el rango 3 estaba destinado a las obras específicas que el sector privado tenía intenciones de emprender pero que requerían para su realización parámetros urbanísticos especiales, puesto que no se adecuaban, por sus dimensiones, a la normativa general del área o sub-área de planeamiento. Aunque éste último no comportaba un cambio de la normativa de toda el área o sub-área en la que se ejecutaría el proyecto si tenía en común con el rango 1 el llamado a consulta y audiencia pública y la participación más activa del CPM. El rango 2, en tanto, estipulaba una mayor carga ejecutiva de la Unidad Coordinadora del CPM, lo que implicaba en la práctica decisiones más resolutivas que no estaban sujetas a consultas y audiencias públicas (ver ordenanzas 693-cm-96 y 1093-cm-00)⁵⁸.

Asimismo, en la reglamentación de la ordenanza 418 se explicitaba en sus anexos (que también serían incorporados al nuevo código), además del funcionamiento de las UGL y la UGM, el rol que tendría el CPM. Éste último cumpliría únicamente una función de asesoría que

⁵⁷ Es importante atender estos diversos rangos de tratamiento, pues en la década siguiente los criterios definidos para su uso tendrán una importancia mayúscula.

⁵⁸ Un ejemplo del uso de este rango fue la aprobación en 1996 del shopping ubicado en la calle Onelli (ordenanza 693-cm-96), una zona comercial consolidada y lugar de provisión, fundamentalmente, de los residentes de Bariloche (a diferencia de otras áreas urbanas diseñadas para los turistas).

estaría supeditada a los dictámenes de la Unidad Coordinadora que, aunque no vinculantes, emanaban de un organismo político-técnico compuesto exclusivamente por representantes de los poderes ejecutivos y legislativos⁵⁹.

Puede argüirse que se ideó y pretendió formalizar un proceso de gestión técnico-administrativa que, utilizando instrumentos de participación ciudadana, buscaba legitimar el tratamiento de proyectos que eventualmente no cumplieran con la normativa establecida. Más aún si se tiene en cuenta que también había hecho su aparición un concepto clave en este orden, el de “Planeamiento Táctico Continuo” (ordenanza 419-cm-94), que incluido posteriormente en el código de 1995 permitía flexibilizar la normativa, contemplando la “compleja problemática urbana”, y adecuarla a los casos y necesidades que surgieran oportunamente. De acuerdo a Domingo Carrasco, ex integrante de la Unidad Coordinadora:

Lo que nosotros reforzamos fue la cuestión del Planeamiento táctico continuo. Este es un concepto innovador dentro de lo que es la planificación. Hasta ese momento la planificación territorial en términos generales siempre había tenido una identificación con gestiones cerradas (Carrasco, 2014, entrevista con el autor).

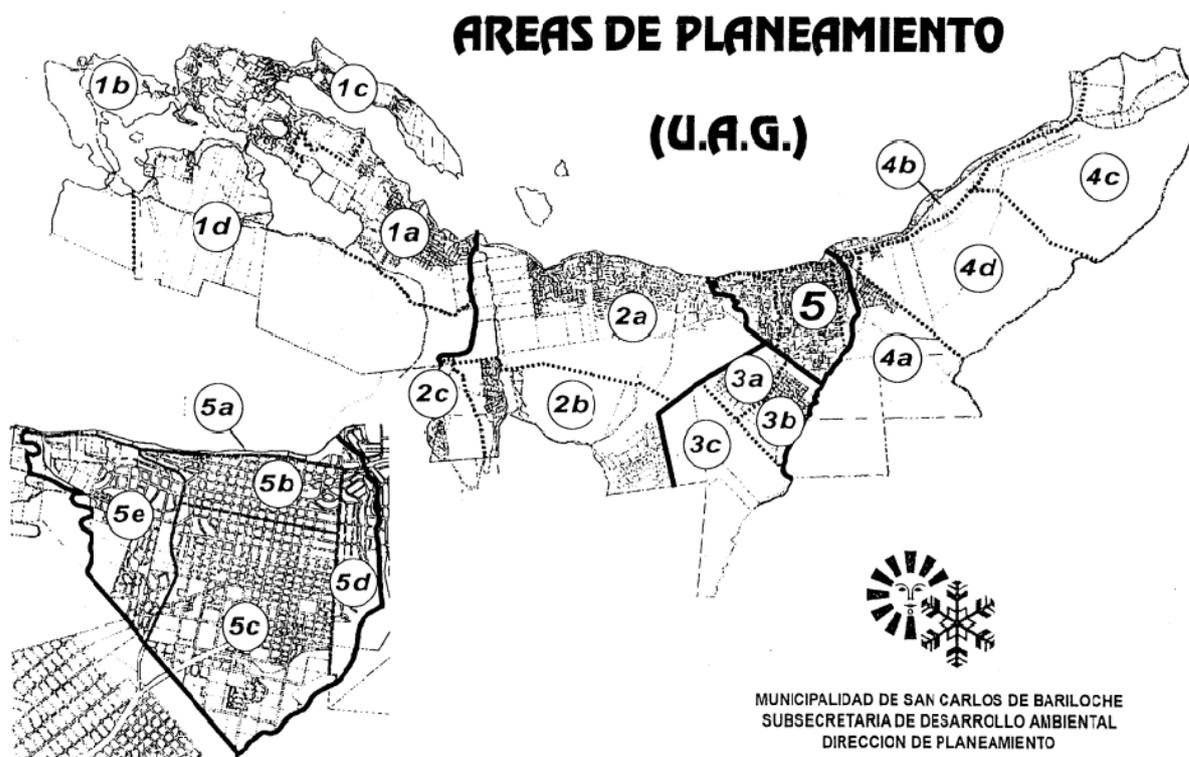
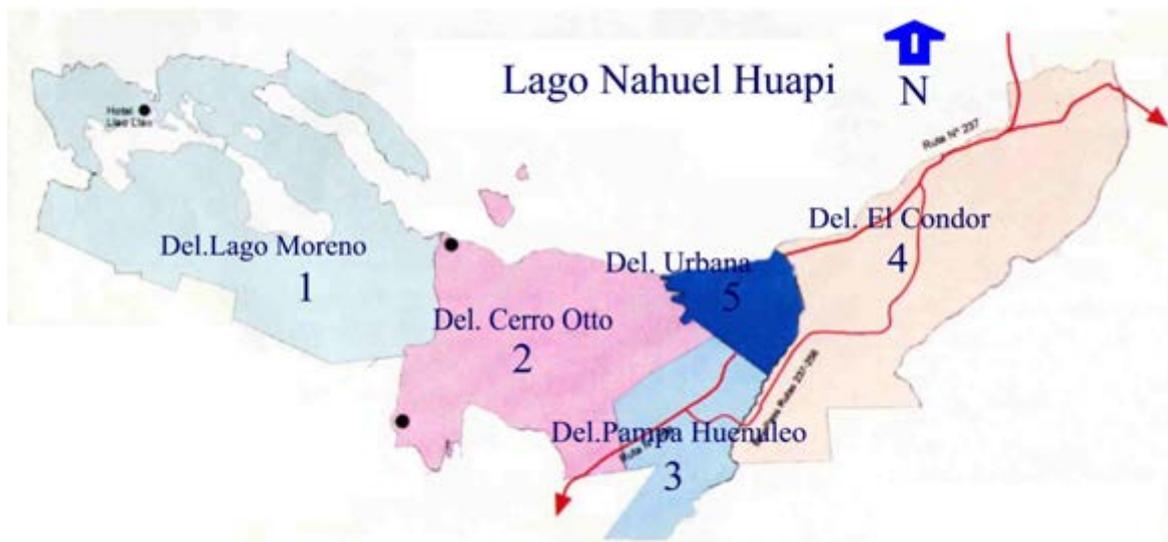
La participación ciudadana, la legitimidad que estos canales de participación desde arriba debían representar, se convertía, en definitiva, en un respaldo formal y “democrático” al tratamiento de las excepciones, que oportunamente podía resolver problemas de legitimidad sin que los gobiernos prescindieran de decisiones propias y unilaterales. Esto abría un interrogante respecto a cuál sería su utilización efectiva, es decir, si en los hechos no implicaría acaso la aceptación y regularización de las modificaciones y excepciones.

⁵⁹ Más allá de que la conformidad o no de sus dictámenes, en los que podía intervenir el Ejecutivo -reformulando, aceptando o rechazando cada proyecto- era en una última instancia potestad del Concejo Municipal, quien se encargaba de aprobarlo (o no) mediante ordenanza.

5.3.2 El código de 1995: una normativa parcialmente aprobada

El código urbano de 1995 incorporaba la descentralización administrativa del Municipio con la creación de cinco delegaciones. Cada una de estas delegaciones subsumía a las unidades ambientales de gestión (UAG) que se habían definido como ejes divisionales del ejido; a través de éstas se debía instrumentar la participación social descentralizada para el tratamiento de los proyectos urbanísticos. El reconocimiento de la cuestión ambiental y la inquietud por su preservación confluyó en la nominación de las mencionadas unidades ambientales y también las áreas de planeamiento que integraban cada una de estas. En tanto, los dispositivos de participación creados en ese contexto, las UGL, debían corresponderse territorialmente a cada unidad ambiental y estar conformadas por las juntas vecinales. Se suponía que a cada delegación debían incumbirle procesos de discusión propios, inherentes a las condiciones territoriales y ambientales en que se hallaba cada una. Estos criterios de división ejidales y la participación social que se pretendía fomentar a partir de los nuevos dispositivos mencionados constituían las dos cualidades principales del nuevo código que lo diferenciaban del anterior.

Figura 22. Distribución de las cinco delegaciones municipales y sus respectivas áreas de planeamiento.



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Cuadro 2. Sectores de la ciudad, delegaciones municipales y unidades ambientales de gestión.

SECTOR	DELEGACIÓN MUNICIPAL (D.M.)	UNIDADES AMBIENTALES DE GESTIÓN (U.A.G)
OESTE	Lago Moreno 1	1.a Puerto Moreno 1.b Liao Liao 1.c Península San Pedro 1.d Colonia Suiza
	Cerro Otto 2	2.a Cerro Otto 2.b Lago Gutiérrez 2.c Cerro Catedral
SUR	Pampa de Huenuleu 3	3.a P.Huenuleu I 3.b P.Huenuleu II 3.c Cerro Ventana
ESTE	El Cóndor 4	4.a Ñireco 4.b Costera 4.c El Cóndor I 4.d El Cóndor II
ÁREA CENTRO	Urbana 5	5.a Urbana Costera 5.b Área Centro 5.c Área Sur 5.d Urbana Ñireco 5.e Cerro Runge

Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Sin embargo, es necesario aclarar que solo los usos correspondientes a cada área de planeamiento fueron aprobados en todas las delegaciones de la ciudad; no fue así el caso de los indicadores urbanísticos, las normas de subdivisión y los requerimientos en cuanto a infraestructura y equipamiento (esto es, las nuevas definiciones de FOS, FOT, AIM, AREE, etc.), que solo fueron aprobadas en la delegación “El Cóndor”. Esto a fin de cuentas significaría la transposición normativa de los patrones que regirían el orden urbano: salvo en el este de la ciudad (delegación El Cóndor), en el resto del ejido los usos establecidos en el nuevo código se fusionarían con los indicadores urbanísticos del código de planeamiento de 1980 (y sus correspondientes modificaciones). La aprobación parcial del nuevo código supuso entonces un encuentro desigual entre los nuevos usos que éste aprobaba y los antiguos indicadores urbanísticos y normas de subdivisión del código anterior. Uno de los técnicos de planeamiento entrevistados describía las consecuencias de esta superposición:

Como el código de 1995 produjo un mayor desagregado de la zona, un mayor detalle, se trabajó más en detalle en la zona, quedaron aprobados los usos pero se siguieron usando los factores de ocupación (excepto en la delegación El Cóndor, ¿no?) del Código de 1980; ahí se produce un desajuste entre que, vas a ver una zona que por ahí está bien considerada en el código de 1995 en cuanto a usos, contemplando un montón de aspectos, pero de pronto tenés que aplicarle los factores de ocupación de Hernández que estaban basados en una zona más grande (Albertoli, 2010, entrevista con el autor).

Para Fabiela Orlandi, ex Secretaria de Planeamiento de la ciudad, la aplicación conjunta de ambos códigos significaba la apertura de nuevas zonas que tendían a consolidar la suburbanización de la ciudad: “la suma de mantener los dos códigos vigentes es que tenés mucho más áreas abiertas, por el uso, y con indicadores altos” (Orlandi, entrevista con el autor, 2011).

Aunque los usos no variaron demasiado de aquellos que venían consolidándose luego de aprobado el código anterior y convalidados por las modificaciones y excepciones que se sucedieron desde entonces –particularmente en el caso del casco céntrico y barrio Belgrano-, sí se introdujeron nuevas alternativas residenciales. Bajo la denominación común de consorcios parcelarios, hicieron su aparición en la normativa los clubes de Campo, las Aldeas Transitorias y los Consorcios Urbanos, que permitían, en definitiva, la expansión de usos residenciales en áreas que el código de 1980 había inhibido. Así, el código urbano dio status normativo a los fraccionamientos de barrios cerrados que en otras regiones del país ya habían comenzado a proliferar con el nombre genérico de *countries*.

Las aldeas transitorias y los clubes de campo conformarían áreas territoriales cuyo mantenimiento y administración debía quedar a cargo de cada consorcio parcelario, al igual que la infraestructura de servicios necesaria para su funcionamiento. Debían fomentar la práctica deportiva y de contacto con la naturaleza en sitios de uso común, pero también una parte del área podía ser destinada a la construcción de viviendas transitorias. Los consorcios urbanos, en tanto, apuntaban a un uso residencial permanente, con parcelas independientes, pero en una superficie territorial de uso común que también debía contar con la infraestructura y los servicios necesarios para uso cotidiano administrado por cada consorcio. Estas “alternativas” residenciales, que debían mantener un tratamiento particularizado, se incorporaron en varias áreas de planeamiento como nuevos usos habitacionales. En palabras de la citada ex secretaria de Planeamiento, lo que hacía el código de 1995 era abrir “nuevas áreas factibles de ser urbanizadas a través de clubs de campo, consorcios parcelarios y aldeas de montaña, (...) extendiendo la suburbanización y afectando áreas que el código de 1980 había dejado como ‘forestales’” (Orlandi, entrevista con el autor, 2011).

De esta forma, los consorcios parcelarios, junto a otros usos urbanos complementarios que también aumentaban las posibilidades de explotación de la tierra, se traducían de hecho en la posibilidad de abrir nuevos asentamientos residenciales que sumados a los usos hoteleros y las actividades de recreación, como el eco o el agroturismo, reafirmaban la consolidación de la ya extendida suburbanización de la ciudad y sus márgenes de dispersión. Al igual que los hoteles y otros tipos de alojamiento (“residencial turístico”), estos fraccionamientos se

permitirían sobre todo en áreas en las que se excluían otros usos bajo el criterio de que aquellos, quizás por constituirse bajo un régimen de condominio de propiedad indivisa, podían ser menos dañosos al medio ambiente. De esta forma, en áreas boscosas o de relieves que superaban los 900 metros sobre el nivel del mar también se permitían consorcios parcelarios de uso residencial transitorio (Clubes de campo o Aldeas transitorias).

El sector oeste (delegaciones “Lago Moreno” y “Cerro Otto”) fue favorecido con la posibilidad de iniciativas de este tipo. Al margen de los fraccionamientos existentes en lo que se apuntaba como uso predominante las viviendas individuales, en los nuevos emprendimientos se permitía con preponderancia la novedad de los consorcios parcelarios al igual que los complejos turísticos con destino residencial. Los usos complementarios se mantenían de acuerdo a las modificaciones que oportunamente ya había sufrido el viejo código para algunas áreas de este sector (comercio, recreativos y/o culturales, educación y culto) aunque también, bajo usos condicionados, se abría el espectro para explotar áreas boscosas otrora consideradas intangibles. En la práctica, la habilitación de nuevas funciones para las edificaciones significaba, aun cuando a estos nuevos usos se les haya querido impregnar una impronta conservacionista y amistosa para con el ecosistema, la continuación antrópica en el territorio a través de emprendimientos inmobiliarios en lugares que en el pasado se había buscado desalentar.

En el código de 1995 hay un corte normativo pero no un corte en como la ciudad iba creciendo. O sea, no incidió cuando lo ves para atrás (...) La intención era, bueno, si se va a seguir urbanizando hacia el oeste que sea todo manteniendo esa trama de tejido muy abierto, de un determinado tipo y calidad de edificación, atendiendo un poco al mantenimiento del paisaje y demás (Izaguirre, 2014, entrevista con el autor).

De todas formas, aunque hayan sido habilitados por la normativa, los consorcios parcelarios nunca terminaron de consolidarse como alternativas residenciales y sólo en los últimos años pueden enumerarse algunos emprendimientos inmobiliarios realizados. En palabras de la arquitecta entrevistada, se planteaba un nuevo esquema “en el que se desarrollarían todas las áreas suburbanas, sobre todo en el oeste, como countries, aldeas de montaña. O sea, era una lavada de cara al esquema anterior, aunque en la realidad nunca se haya desarrollado así y el country en el oeste sea prácticamente nulo” (Izaguirre, 2014, entrevista con el autor).

En el área este, el crecimiento urbano -particularmente el crecimiento residencial- se evidenciaba a través del nuevo código en las zonas cercanas a la avenida de circunvalación con el incremento de algunos barrios que lograban mantener cierta conectividad con las principales

arterias de comunicación de la ciudad. También la tendencia de crecimiento habitacional de los sectores económicamente más privilegiados se dirigía de manera paralela a la costa del Lago. Sin embargo, a medida que se alejaba de esta, los usos que predominaban eran agrícolas-forestales. En algunas sub-áreas se fomentaban como nuevas actividades el eco-turismo o el agro-turismo con el objetivo de no alterar un área que seguía conservando mayormente un perfil agrícola-forestal. Si bien se contemplaban los asentamientos habitacionales en algunas áreas que en el anterior código no estaban permitidas, los usos residenciales que se admitían eran complementarios a las otras actividades mencionadas. Secundariamente también se permitían los comercios y actividades culturales y recreativas. En las áreas en las que el uso predominante era residencial, preferentemente se adoptaba la modalidad de consorcios urbanos orientados al turismo, como clubes de campo o aldeas transitorias. Los residenciales permanentes, como ya se mencionó, proliferaban en una pequeña franja cercana al centro y a la costa del lago Nahuel Huapi en barrios de casas bajas y complejos de edificios que, aunque minoritaria, prometía seguir creciendo (como en la actualidad puede verificarse) a la par de usos complementarios que tendían a consolidar su perfil urbano.

En el área urbana, el área más consolidada de la ciudad en relación al suministro de bienes y servicios, se mantenía un sector de preservación de la costa del lago de uso público y otro que con restricciones de dominio privado y un uso semipúblico se buscaba ampliar su acceso. Se buscaba, a su vez, privilegiar las actividades destinadas a uso hotelero y/o turístico: así, aunque finalmente no fueron aprobados la intención era establecer dos tipos de factores de ocupación (FOT 1 y FOT 2) según el destino funcional del predio, habilitando una mayor ocupación de la superficie a construir en aquellos emprendimientos destinados a la actividad turística en desmedro del uso residencial. En el área específica del casco céntrico predominaban fundamentalmente las actividades comerciales y de servicios, entre las cuales ganaban protagonismo las hoteleras (usos residenciales transitorios) que, junto a otras funcionalidades complementarias, consolidaban el área como un área de servicios (administración pública, servicios financieros y educativos). La zonificación también revelaba la importancia comercial que fue conquistando una zona alejada del “centro” tradicional de Bariloche -obsequiado tradicionalmente a los turistas. La calle Onelli, hacia el este del microcentro, que cruza perpendicularmente el lago Nahuel Huapi hacia el sur de la ciudad, terminó consolidándose como una arteria comercial con identidad propia.

Apenas unas cuadras más allá del casco céntrico, perdían terreno los comercios y los edificios en manos de viviendas individuales (“casas bajas”) de uso residencial permanente. El barrio Belgrano, que se erigía como el barrio residencial por excelencia, aún no era presa de los

emprendimientos inmobiliarios de construcción en altura que comenzarían a cambiar la identidad tradicional del barrio. Sin embargo, ya se reconocía la presión urbanizadora y la extensión del casco céntrico sobre este barrio, sobre todo en la parte oeste y en la ladera del cerro Runge. Además de los usos residenciales, permanentes (viviendas individuales y colectivas) y transitorios (hoteles), se admitía una mayor diversidad de otros usos complementarios, que marcaban la pauta de la “funcionalidad” céntrica que ya comenzaba a exhibir el barrio Belgrano (comerciales y educativos, particularmente, pero también recreativos y de administración y finanzas).

En la parte sudoeste de la ciudad (delegación Pampa de Huenuleo) se reconocían los cambios que había sufrido esta área -fruto de la imprevisión e improvisación del gobierno municipal- en el ya consolidado uso residencial que exhibía. Aunque ya no se la observaba como un área destinada al desarrollo de actividades primarias, en algunos sectores todavía se fomentaba el uso agrícola-forestal de la tierra como función predominante. También las actividades agrarias intensivas y agroindustriales en las zonas recientemente ocupadas como el ya mencionado 34 hectáreas (también, en menor medida, countries y aldeas transitorias en las áreas más alejadas y menos urbanizadas). Sin embargo, en el barrio Frutillar, el sector residencial más densamente poblado de esta delegación, se permitían no sólo actividades complementarias como las comerciales, de educación, culto y salud propias de los hábitats urbanos más consolidados, también se fomentaban nuevos usos predominantes destinados a los futuros emprendimientos: edificaciones con destino de taller y depósito y establecimientos industriales. No obstante, el barrio siguió conservando -casi con exclusividad- una identidad propiamente residencial con pequeños y contados emprendimientos de servicios unipersonales.

Como ya se había señalado, la delegación de El Cóndor, en el este, fue la única en la que se logró aprobar indicadores urbanísticos, normas de subdivisión y requerimientos de infraestructura para los asentamientos⁶⁰. A partir de ellos no se puede deducir una tendencia que pudiera ser aplicable al resto de las delegaciones si estos parámetros se hubieran aprobado también en ellas. Aunque indicadores como el AIM, el AREI y el AREE -para el caso de las subdivisiones- se mantuvieron conceptualmente como instrumentos para regular el uso de la tierra, no se prohibió o desalentó de manera taxativa ningún tipo de ocupación. Aunque se definieron áreas como las Áreas de Ocupación Concertadas (AOC) que denotaban en principio una altiva preocupación por el cuidado del medio ambiente, su propia definición las situaba en un terreno de factible ocupación y de desarrollo de emprendimientos en tanto y en cuanto las

⁶⁰ A pesar de que la ordenanza 546-cm-1995 estipulaba un plazo máximo de 90 días para que se aprobara definitivamente el código urbano en todas las delegaciones.

partes involucradas lo consideraran viable. El proceso participativo que en teoría debía atravesar a cada una de las delegaciones debía resolverse al interior de ellas, lo que en sí mismo dificultaba la proyección de un rumbo integrado que las articulara. La idea de ciudad como totalidad, como hábitat de la sociedad, se había disuelto dejando su lugar a la fragmentación y a la identidad particular de cada área de planeamiento. En el caso de la delegación este, incluso, estos parámetros no eran homogéneos, dependían de cada área de planeamiento y de sus sub-áreas (que para la delegación El Cóndor eran cuatro), y también si se trataba de fraccionamientos existentes o nuevos emprendimientos, por lo que tampoco podía definirse de manera concluyente un “sentido” general para esta delegación. Muchos de los nuevos emprendimientos, según el área de planeamiento, estaban sujetos además a reconsideración y/o concertación entre las partes, por lo que no se podía aventurar a priori alguna pauta que definiera categóricamente los parámetros de ocupación de la delegación.

En el resto de las delegaciones, directamente no se trataron los parámetros urbanísticos correspondientes a cada área y sub-área (sólo se aprobaron las planillas de zonificación y los usos). Una vez finalizada la gestión de gobierno que aprobó el código y los instrumentos de participación incorporados, no se volvió a tratar la aprobación de estos parámetros⁶¹. Ni siquiera se pudo sostener un proceso participativo que motorizara y diera vida a las Unidades de Gestión Local (UGL) y a la Unidad de Gestión Municipal (UGM), es decir los organismos ideados para la promoción de la participación ciudadana, que comprometiera el interés de la población por la resolución de estos problemas públicos. En definitiva, no se mantuvo en el tiempo, más allá de las disposiciones formales establecidas, la continuidad de estas unidades y su materialización en prácticas participativas concretas.

Teniendo presente que el código urbano de 1995 se aprobó parcialmente, no se puede especular que hubiera ocurrido si, además de los usos, se hubieran aprobado los parámetros urbanísticos correspondientes. Tal vez, nuevas normas de subdivisión e indicadores urbanísticos más restrictivos, junto a otros condicionamientos de infraestructura, que los propuestos por el código de planeamiento de 1980 hubieran podido morigerar las “permisiones” funcionales del nuevo código; sin embargo, son estimaciones contra fácticas. Lo cierto es que a la par de que se corrió y extendió la frontera urbana de la ciudad, y con ello la suburbanización,

⁶¹ La intención original, además de someter a discusión y aprobar un nuevo código en todas las delegaciones municipales -es decir, en todo Bariloche- era aprobar un nuevo código edilicio que sustituyera al de 1980, y un código de medio ambiente municipal. En conjunto, sumados a planes particulares más específicos, pretendían constituirse en instrumentos de ordenación territorial del denominado Plan Táctico Continuo que se quería implementar para la ciudad.

también se consolidaron progresivamente los asentamientos habitacionales en áreas que el Plan director había dispuesto desalentar.

En años posteriores a la aprobación parcial del código de 1995, el crecimiento de la urbe y su fisonomía cada vez más difusa siguió siendo reconocido por la legislación. Así, la ordenanza 645 de 1996 (645-cm-96), por ejemplo, habilitó la instalación de estaciones de servicios en las áreas suburbanas, particularmente en los principales conectores viales, convalidando tácitamente el predominio del transporte privado y la regularidad de los trayectos extensos tan propios de las ciudades dispersas. También los contornos suburbanos de la ciudad se siguieron fortaleciendo cuando se legalizaron los usos comerciales y de servicios que podían tener algunas edificaciones aledañas a las más importantes arterias de la ciudad. Así la ordenanza 767 de 1997 (767-cm-97), cumpliendo los plazos establecidos por ordenanzas anteriores (la citada 645-cm-96 y la 723-cm-97), definía los “centros de servicios” y los sectores comerciales (cuyas dimensiones y emplazamientos no permitían su transformación en centros de servicios) que podían continuar con sus actividades en áreas de creciente expansión residencial⁶². En el propio texto de la ordenanza se señalaban algunos de los problemas y desordenes urbanos que el crecimiento de la ciudad había suscitado, y que requerían su necesaria y pronta adecuación normativa⁶³:

Como consecuencia propia del desarrollo de las actividades y de la falta de normativa particular para la actividad, se produjeron conflictos viales, falta de estacionamientos adecuados y/o suficientes, dificultades para el tránsito de peatones, anulación de pluviales, fragmentación de la imagen del área suburbana, etc., citando sólo los más importantes (Ordenanza 767-cm-97).

Además de definir la denominación catastral de las parcelas favorecidas (mayormente ubicadas al oeste del ejido, sobre la Avenida Bustillo y Avenida de Los Pioneros), en nombre del planeamiento táctico continuo, se les concedían usos residenciales permanentes (viviendas individuales y colectivas) y turísticos a aquellos inmuebles que estaban ubicados sobre arterias

⁶² Aunque el código de planeamiento de 1980 mencionaba a los “centros de servicios” como un segmento del área de reserva ecológica externa (AREE) que podía ser destinado a instalaciones de uso recreativo, deportivo, social y residencial turístico, no determinaba taxativamente su ubicación (sólo en un barrio de Bariloche -Colonia Suiza- - se definieron, un par de años después de aprobado, las condiciones de su implantación). Tampoco el código urbano de 1995 lo había hecho, aunque extendía su definición a “un sector del tejido urbano o suburbano en el cual se pueden concentrar servicios o equipamientos sociales con destino a abastecimiento, comunicación, protección, seguridad, salud, educación, culto, esparcimiento, etc.” (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 1995:53). De esta forma, la legislación corría otra vez tras el crecimiento espontáneo de actividades en áreas en donde no había sido normada su existencia.

⁶³ Muchas de ellas, valga la aclaración, derivadas de las actividades comerciales y de servicios que la ordenanza 31 de 1987 había autorizado sobre las principales arterias de la ciudad (derogando el artículo 5.2.1 del código de edificación que originalmente las prohibía).

secundarias vinculantes entre arterias primarias. Como contrapartida, los comercios excluidos de estas especificaciones, una vez vencidas sus licencias, debían ajustarse a lo sancionado por la ordenanza y ajustarse a los usos permitidos para la zona. Finalmente, la inevitabilidad suburbana de la ciudad conduciría al inicio de las obras de gas en el año 2000 que terminarían de optimizar las condiciones habitacionales en la zona oeste.

5.4 Devaluación y después

Hacia fines de la década de 1990 la necesidad de las autoridades municipales de contar con mayores recursos fiscales evidenciaba algunos aspectos característicos del modo en que se construían muchas de las edificaciones en San Carlos de Bariloche que explican, incluso, buena parte del paisaje urbano de la ciudad. La ordenanza 951 de 1999 (951-cm-99) expresaba la intención de las autoridades municipales de regular y tributar aquellas obras de construcción que se hubieran realizado sin la debida autorización (según la ordenanza, todo lo referido “en cuanto a Usos, Indicadores Urbanos, Retiros, etc.”). Esto indicaba elocuentemente un problema muy caro a Bariloche relativo al escaso apego a las normas de los ciudadanos y, en especial, a todo lo restrictivo que pudiera significarles la ordenación y planificación territorial. Sin embargo, la ordenanza explícitamente no hacía referencia a esto como problema central; la regularización de obras realizadas sin permiso perseguía, más bien, un objetivo plenamente recaudatorio. La crítica situación fiscal y financiera que atravesaba el municipio y la necesidad expresa de captar nuevos recursos hizo viable la regularización de estas infracciones sin cuestionar, o al menos revisar, estos hábitos y sus consecuencias⁶⁴⁶⁵.

Con la devaluación de la moneda y el nuevo tipo de cambio que inauguró el año 2002, el incremento del número de visitantes contribuyó a la recuperación de la actividad económica, lo que en cierta medida revitalizó las flacas arcas municipales y selló el perfil turístico que cada vez con mayor identidad comenzaba a recobrar la ciudad -particularmente, el casco céntrico- en los albores de la nueva década, apuntalando el crecimiento general y simultáneo de otras actividades comerciales y de servicios⁶⁶.

Junto a ello, el mercado inmobiliario local creció exponencialmente y en forma correlativa al aumento de la actividad constructiva, como se evidenció en el capítulo cuatro.

⁶⁴ Por resolución de intendencia (1369-i-1999) se establecieron los criterios de aplicación de este régimen de regularización y normalización tributaria de obras.

⁶⁵ Esta situación confluía junto al abandono de lotes vacíos y edificaciones semi-construidas que atentaban, por su descuidado estado, contra la higiene pública sin que pudieran ser localizados sus dueños (ordenanza 1221-cm-02).

⁶⁶ De todas maneras, hacia el año 2003 la situación presupuestaria y financiera continuaba siendo crítica. Así lo declaraba la ordenanza 1351 (1351-cm-03) que prorrogaba la emergencia económica municipal.

Este crecimiento fue impulsado, en gran medida, por la llegada de nuevos emprendimientos hoteleros, pero también por la remodelación de hospedajes ya existentes, que concentrados en el casco céntrico catapultaron a la actividad turística a un mayor protagonismo escénico que se tradujo en nuevos beneficios sectoriales. Contando con el beneplácito del Estado, a través de la ordenanza 1344 del año 2003 (1344-cm-03) las obras de remodelación y/o refacción de edificaciones destinadas a uso hotelero contaron con el permiso de construir con indicadores urbanísticos no permitidos en el código. Entre los considerandos de la ordenanza se señalaba que la dinámica de las inversiones turísticas ameritaba eximir del tratamiento por rango tres a las edificaciones con destino hotelero⁶⁷. Esto significaba que las obras edilicias que no se ajustaran cabalmente a lo establecido en el código podían evitar los tiempos de este proceso y aceptarse de igual forma. Aun cuando el rango tres, ya reglamentado, no estaba siendo utilizado con frecuencia, se deseaba destacar en contrapartida, para que no figurara como un beneficio concedido a toda la hotelería, que este privilegio sólo comprendía a las obras de remodelación que ya contaban, o hubiesen contado, con habilitación comercial para uso hotelero antes de la vigencia del código urbano de 1995. En 2007, a partir de la ordenanza 1733, se abrogaría esta normativa creada para la excepción aduciendo no sólo el carácter transitorio que debía guardar la misma como excepción sino también ante la necesidad de poder universalizar normas que para legitimarse como tales debían ser de estricto cumplimiento para el conjunto del cuerpo social. De todos modos, como se observará más adelante, esto no comportó un obstáculo para que posteriormente en el marco de otras normativas se aprobaran beneficios sectoriales, en forma de excepciones, para los hoteles y/o emprendimientos con destino turístico.

El barrio Belgrano no experimentó cambios normativos de relevancia durante el periodo. El precio del suelo urbano creció significativamente en los años que siguieron a la devaluación pero no hubo modificaciones sustanciales desde la reglamentación urbana que pudieran estar involucradas a esa dinámica. Como se mencionó en el capítulo anterior, sí se produjeron cambios significativos en su fachada, en la fisonomía residencial típica del barrio, que comenzó a crecer en altura propiciando la desaparición de muchas de las casas “bajas”; sin embargo, para ello no fue necesario modificar nada de lo establecido en el código de

⁶⁷ Como se hizo mención, el rango tres estaba destinado a aquellos emprendimientos especiales que por sus excepcionales dimensiones, requerimientos constructivos, o usos no considerados en la zonificación original dispuesta en los códigos, se alejaban groseramente de los mismos y necesitaran de una aprobación particular. Luego de ser analizada la viabilidad de la propuesta por el Ejecutivo, la Unidad Coordinadora, órgano conformado por los asesores técnicos del Concejo municipal, analiza el dictamen del poder Ejecutivo y aprueba o rechaza el emprendimiento 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 de la obra.

planeamiento y/o edificación, puesto que los indicadores urbanísticos para el área lo admitían. La verticalización que fue adquiriendo el barrio remitía a un uso más extractivo del suelo, a la formación de rentas primarias diferenciales de tipo II, fruto de un proceso inherente al crecimiento de las ciudades, de densificación y “sustitución” de viviendas bajas por edificios de mayor complejidad y altura (Tella, 2014, p.15), que la mayor demanda inmobiliaria posibilitó, pero que normativamente ya existía como posibilidad.

Figura 23. Fotografía de vivienda próxima a derribo (barrio Belgrano).



Fuente: Víctor Damián Medina.

Figura 24. Fotografía de nuevo proyecto de edificación.



Fuente: Víctor Damián Medina.

Figura 25. Nuevas edificaciones en barrio Belgrano.



Fuente: Víctor Damián Medina.

Sin embargo, la valorización del suelo en el barrio Belgrano tuvo como consecuencia la extensión de su frontera urbana en algunas áreas que aún se mantenían vírgenes o con baja

proporción de suelo servido. En efecto, el barrio siguió extendiéndose en aquellos lugares más alejados del casco céntrico que todavía guardaban un aspecto ecuménicamente bucólico, es decir, sin servicios y poca accesibilidad. Esto dio pie a la intervención del Municipio que hacia 2006 convino con distintos propietarios la cesión de tierra para calles, y la subdivisión de parcelas que no tenían acceso a la vía pública, a cambio del otorgamiento de derechos de edificación y cancelación de deudas municipales (ordenanzas 1638-cm-06 y 1662-cm-06). Estas situaciones puntuales daban una muestra del carácter de los fraccionamientos urdidos en San Carlos de Bariloche: la mensura de estas propiedades, aprobada en 1948, había indicado sólo de manera aproximada el sitio donde en algún momento futuro se haría la calle. Pero también daba muestras de las necesidades actuales por extender la urbanización en el barrio, y con ella los servicios, en sitios en los que hasta ese momento el mercado no lo había requerido.

Al respecto, y a propósito del tratamiento que recibían las excepciones, en 2007 también se produjo un cambio importante en cuanto al tratamiento de los proyectos que por sus dimensiones podían demandar una aprobación particular. En este sentido, mediante la ordenanza 1741, se decidió abolir el rango de tratamiento 2 del Consejo de Planificación Municipal al considerar que muchos de los emprendimientos que debían ser tratados por los otros rangos, por los cambios que conllevaban (particularmente el 3), eran procesados y aprobados mediante este procedimiento salteándose las instancias de audiencia pública. Así, respecto a la Unidad Coordinadora del CPM y el rol que cumplía, se señalaba:

La ordenanza que la creó y que reglamentó su funcionamiento, le dio además una serie de misiones y funciones que la convierten en un ámbito decisor a través de la creación del Rango Temático II, aún sin la intervención de la composición integral del Consejo de Planificación que resulta la verdadera entidad representativa del conjunto de la comunidad.

Dicho ámbito ha devenido además en una acción protagónica del Concejo Municipal, a través de los asesores técnicos de los bloques políticos que lo integran, en la toma de decisiones propias del Área de Planeamiento de la Municipalidad ya sea en la búsqueda de la aprobación o de la negativa hacia la concreción de un emprendimiento y/o reconversión urbana en nuestra ciudad.

Entendemos que el concepto de planeamiento táctico continuo inserto en la concepción del código urbano vigente es un elemento superador en tanto no se convierta en una herramienta que habilite la discusión de todos los parámetros que contiene, pues entonces estaríamos en un terreno de indefiniciones que perjudicarían (si no lo han hecho ya) la consistencia del crecimiento de un Bariloche planificado (ordenanza 1741-cm-07).

Esta argumentación, que describía el modo en que se aprobaba buena parte de los proyectos que no se adecuaban a la normativa, aún en forma solapada, no ocultaba la pugna de poder entre los distintos representantes de los espacios de gobierno en cuestiones de orden

urbano tan vinculantes a los intereses inmobiliarios. La eliminación del rango 2 podía comprenderse como un modo de terminar con la discrecionalidad técnica de la Unidad Coordinadora al momento de aprobar los proyectos, pero también como una puja, definitivamente abierta, entre el ejecutivo (a través de la Secretaría de Planeamiento) y el legislativo (representantes técnicos de cada bloque político) para decidir sobre cuestiones tan vitales para el orden urbano. El poder ejecutivo era el principal interesado en abolir una herramienta que en sus términos descansaba plenamente en el cuerpo legislativo.

En las distintas gestiones políticas que pasaron por el Municipio, la Unidad Coordinadora pasó a ser una especie de ente vinculante entre el cuerpo de concejales y el ejecutivo, de tal modo que hoy la Unidad Coordinadora es más vista como un cuerpo del legislativo que de la propia Municipalidad. Vos fijate que distorsión; cuando, en realidad, la Unidad Coordinadora es un grupo que involucra tanto al ejecutivo como al legislativo (...) La comunidad de profesionales estaba siendo un poco 'víctima' de una herramienta que se había aprobado de una forma para que se siguiera trabajando, y no se estaba haciendo (Carrasco, 2014, entrevista con el autor).

Los principales "perjudicados" fueron los técnicos de la Unidad Coordinadora que al ser abolido el rango II perdieron protagonismo como cuerpo colegiado y de referencia prominente en la toma de decisiones.

La Unidad Coordinadora pasó a tener un funcionamiento mucho menos comprometido con la resolución de cotidiana de las cuestiones y, por ende, el tratamiento cotidiano de las cuestiones pasó –esto es física, si lo sacás de un lado pasa para otro- a un canal directo entre la Subsecretaría y el intendente (...) Ahora se resuelve en una forma política más directa donde hasta en algunos caso la Unidad Coordinadora no tiene intervención (Carrasco, 2014, entrevista con el autor).

La anulación de un rango de tratamiento y su canalización en otro, no significó un impedimento para que se siguieran aprobando proyectos especiales que solicitaban modificar la normativa para ser económicamente viables (aun cuando supusieran un mayor tiempo de tratamiento). Coincidiendo con la llegada de un nuevo gobierno, en 2008 comienzan a tratarse por rango tres (anteriormente rara vez había sido utilizado), con los correspondientes llamados a audiencia pública, los emprendimientos especiales que se presentaban para aprobación. Reinstalado el procedimiento, se aprobaron una serie de excepciones: parámetros urbanísticos particulares para supermercados, barrios privados, hoteles y comercios, además de subdivisiones en determinados planteos urbanísticos de carácter social. En este estado de excepcionalidad regularizada, los argumentos que las justificaban aludían a razones de conveniencia económica y a cierto temor por espantar inversiones que en un supuesto a priori

beneficiarían al conjunto de los habitantes. Este fue el caso de los emprendimientos urbanísticos “Dos Valles” (ordenanza 1976-cm-09) y el supermercado “La Anónima” (ordenanza 1906-cm-09), a los que se les concedieron parámetros urbanísticos originalmente no admitidos en el código de planeamiento de 1980.

En el caso del casco céntrico, se aprobó por este medio el planteo presentado por el hotel Edelweiss para la construcción de un apart hotel (ordenanza 1911-cm-09) que no se ajustaba a algunos indicadores urbanísticos, entre ellos la obligación de dejar un tercio libre y la máxima altura permitida⁶⁸. De igual manera, también se aprobó la construcción de un centro comercial de “Del turista S.A.” (ordenanza 2001-cm-09) que también demandaba la ocupación del tercio libre, aunque en este caso condicionado por una serie de contraprestaciones y otros requerimientos más detallados de infraestructura.

En el caso de El Frutillar y buena parte de la Pampa de Huenuleo, en los barrios del sudoeste, debe destacarse la aprobación por este procedimiento del Hipermercado “Changomas”, propiedad de la firma Walmart S.R.L. (ordenanza 1943-cm-09), que fue inaugurado en 2010. Este hipermercado, junto a otros establecimientos que ya existían en la zona y alrededores (Diarco e Hipertehuelche) terminaron de fortalecer los asentamientos habitacionales del área, consolidando un perímetro residencial en el que poco a poco comenzó a ser innecesario el traslado hacia el centro para adquirir productos de primera necesidad. Estas iniciativas junto a las obras públicas que se proyectaron en el periodo (y que se describirán en el próximo apartado) acabaron con el viejo perfil del área que el viejo código de 1980 había ideado, consagrando un área residencial que ya no sólo contaría con servicios y equipamientos urbanos sino que comercialmente la dotaría de autonomía respecto a otros centros comerciales y de servicios.

Pero además, las excepciones comenzarían a dirigirse hacia la resolución de otros problemas sociales, entre los que se incluiría la cada vez más pronunciada y compleja situación habitacional (ordenanza 1834 –cm-08 y 1836-cm-08), como se observará con mayor detalle en el capítulo siguiente. La dimensión de esta problemática habilitaría como respuesta de gobierno, buscando atenuarla, la aprobación de estas excepciones y la modificación de indicadores urbanísticos en algunos barrios de la ciudad.

⁶⁸ En conjunto, se habilitó un mayor volumen de edificación (alrededor de 5700 m²) en una parcela de poco más de 700 metros cuadrados.

5.5 Las obras públicas durante el periodo

Las obras de infraestructura, según la dimensión y la importancia que puedan tener para el desarrollo de determinada área sobre el que se asientan, pueden desembocar en procesos de valorización del suelo de mayor o menor relieve (Cuenya y Corral, 2011). Entre ellas se cuentan aquellas que pueden representar una importancia central en la pavimentación de las vías circulatorias de una ciudad, asfaltando nuevas calles o reparando las existentes para permitir una mejor descompresión del transporte y una mejor opción para los transeúntes (sin mencionar su trascendencia para acondicionar adecuadamente la trama urbana al resolver algunos aspectos técnicos tales como el escurrimiento pluvial, la altura de las calzadas, de las veredas y construcciones). También a partir de dichas obras se define la anchura y tamaño de las calles y veredas, ordenando y precisando sus contornos y la estética general del espacio urbano. Pero sobretodo, bajo el sentido que aquí se le asigna, las obras de infraestructura indican las circunstancias que atraviesa el crecimiento de una ciudad y los puntos nodales en la configuración espacial del territorio que conlleva la llegada de servicios tales como el agua potable, la electricidad y el gas. Y, por supuesto, la valorización que supone en las áreas involucradas y su manifestación en el precio del suelo:

La inversión en infraestructura –vialidad, espacios públicos, redes de servicios, etc.- tiene un impacto muy directo sobre la dinámica urbana, ya que al elevar las ventajas comparativas de las zonas involucradas, puede generar un cambio en los usos del suelo y actuar como disparador para futuras iniciativas del sector público y privado, provocando un proceso de valorización que se expresa en el precio del suelo urbano y de los inmuebles. Aún la mera expectativa de inversión, dispara procesos especulativos (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008, p. 72).

En efecto, la urbanización en sí misma comprende procesos de producción de suelo urbano que generan rentas. Y, más importante aún, esos procesos de urbanización pueden ser creados o encaminados de acuerdo a decisiones estatales que tramiten la provisión de estos servicios. En el caso particular que atañe a esta tesis, se tomarán en consideración las decisiones municipales que los habilitaron, sea mediante la intervención pública directa o a través de la delegación a las juntas vecinales.

En San Carlos de Bariloche la provisión de infraestructura y equipamiento urbano a lo largo de su ejido ha sido parcial y desigual, siendo muy pocos los barrios –generalmente, los aledaños al casco céntrico- que pueden jactarse de contar con suelo urbano debidamente acondicionado. El proceso de subdivisión de tierras, desordenado, poco regulado y carente de criterios próximos a algún tipo de planificación ha contribuido al crecimiento disperso de la

ciudad y a la suburbanización de su territorio, donde la falta de infraestructuras, la carencia de equipamientos urbanos y la insuficiente prestación de servicios municipales, tales como la recolección de basura y la limpieza general, se reconocen como rasgos arquetípicos (Medina, 2013).

En términos de Topalov (1979), no ha sido plena la formación de los valores de uso complejos que distinguirían al suelo urbano en las ciudades. Los valores de uso complejo no han terminado de consolidarse y conviven con la naturaleza en gran parte del territorio barilocheño contribuyendo a sembrar interrogantes respecto al carácter urbano de su suelo: algunos servicios públicos, como la red de gas, no llegan a los sitios más alejados y otros como la red cloacal ni siquiera comprenden a los barrios más cercanos al centro de la ciudad, donde la provisión de este servicio debería encontrarse mayormente consolidada. Esto en gran medida explica la presencia constante de las juntas vecinales y del accionar que habitualmente ejercen para la realización de determinadas obras de infraestructura. De allí es que deban diferenciarse las obras promovidas y financiadas por el Municipio, algunas de las cuales son solventadas por los vecinos beneficiados, de las obras delegadas a las juntas vecinales, que son llevadas adelante por los representantes barriales a través de la contratación directa de la o las empresas encargadas de realizarlas. De todas maneras, ambas decisiones son evaluadas y autorizadas por el Municipio mediante ordenanza, analizando la viabilidad de la obra y la capacidad de pago de los vecinos para afrontarla.

Con respecto a los barrios que se han seleccionado como objeto de análisis, se debe diferenciar por un lado, entre el casco céntrico y el barrio Belgrano; y por otro, el barrio Frutillar, ubicado en la centralidad de la llamada Pampa de Huenuleo. Se agrupan los dos primeros casos por tratarse de áreas urbanas prácticamente consolidadas: el casco histórico de la ciudad que aglutina y concentra a las principales actividades económicas, y, en consecuencia, los bienes y servicios y el acondicionamiento urbano básico; y el barrio Belgrano, inmediatamente contiguo al casco urbano e históricamente representante del barrio residencial por excelencia. Ambos cuentan desde hace tiempo con la provisión de agua potable, gas y electricidad, e incluso cloacas (este servicio es más reciente en el barrio Belgrano) –de la que, como se mencionó, carecen muchos barrios de Bariloche una vez que traspasan el radio céntrico (Municipalidad de Bariloche, 1991)-. Por ello, particularmente en el caso del casco céntrico de la ciudad, puede afirmarse que es un área urbanísticamente consolidada (al menos en estos aspectos). Las obras que se realizan generalmente tienen como finalidad el reacondicionamiento y la reparación de emplazamientos físicos ya existentes más que la ejecución de obras nuevas.

En tanto, el barrio Frutillar, de reciente ocupación, ha sido depositario de una serie de obras, junto a otros barrios aledaños del sudeste de la ciudad, que se podrían denominar de infraestructura básica por la provisión de servicios básicos que implican (tales como redes de agua, gas y electricidad, por ejemplo), y que denotan su paulatino crecimiento durante los últimos años. En el periodo que aquí se toma, entonces, se destaca particularmente el impacto de este crecimiento en relación al aumento de las redes de infraestructura y las obras públicas, en general, que junto a los cambios en la normativa del área en que se encuentran terminan de dimensionar la fisonomía urbana que fue adquiriendo el barrio, en particular, y el conjunto de la delegación (Pampa de Huenuleo), en general. Contemplando estas situaciones y el impacto diferencial que presumiblemente puede especularse tiene la dimensión de cada obra en el casco céntrico y los barrios seleccionados en el precio del suelo, se mencionarán las principales obras de infraestructura en el periodo estudiado.

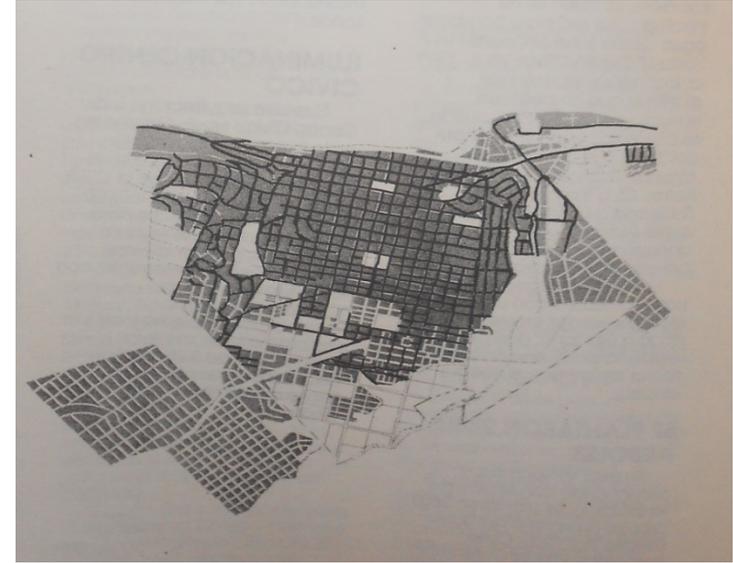
A lo largo de la década de 1980 y hasta los primeros años de la siguiente, que es cuando se inicia el análisis, muchas de ellas ya habían sido partícipes del paulatino desarrollo urbano de algunos de los barrios aquí estudiados, como, por ejemplo, las vinculadas a la dotación de un servicio vital para afrontar el clima de la región, el gas natural. Pero también las obras de cobertura asfáltica, la provisión de luminarias y las redes cloacales contribuyeron a este proceso consolidando el suelo urbano servido. Así, en los siguientes mapas del área urbana puede observarse el radio de expansión de estos servicios y el arribo, relativamente reciente, de algunos de ellos en sitios contiguos al casco céntrico.

Figura 26. Alcance de la red de gas, 1983-1991.

1983



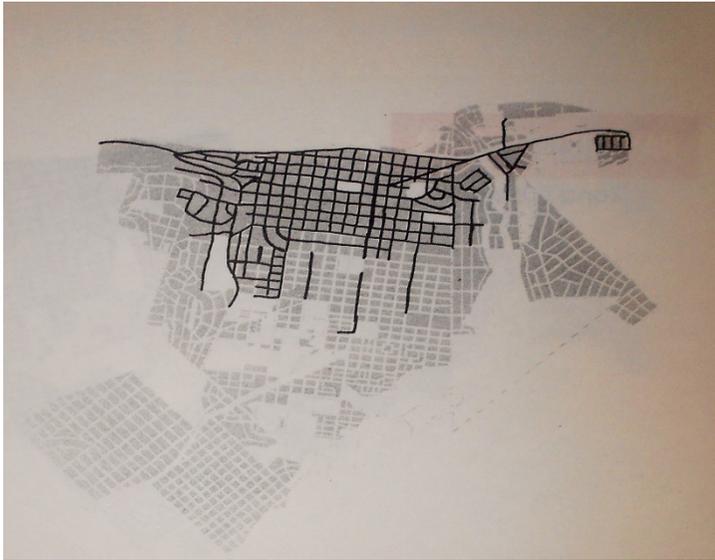
1991



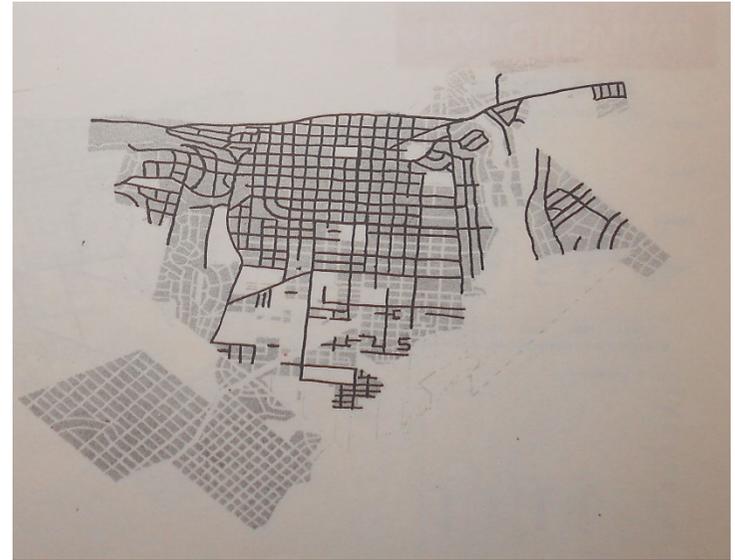
Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Resumen de gestión 1983-1991.

Figura 27. Extensión de luminarias, 1983-1991.

1983



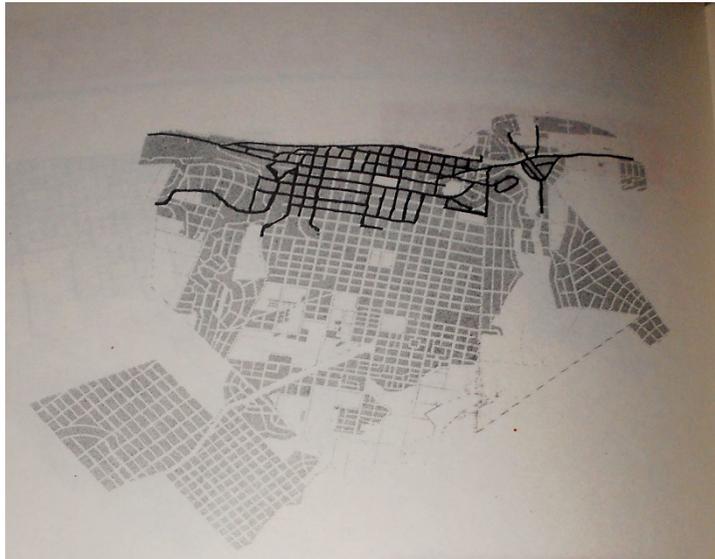
1991



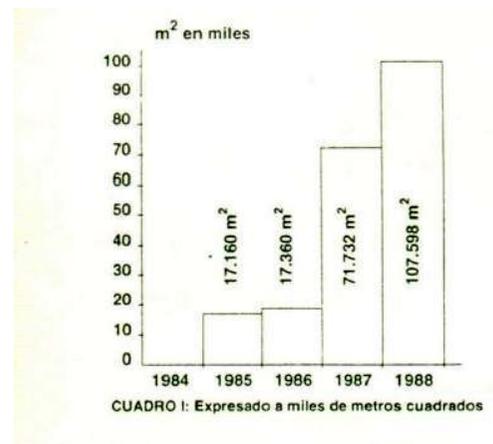
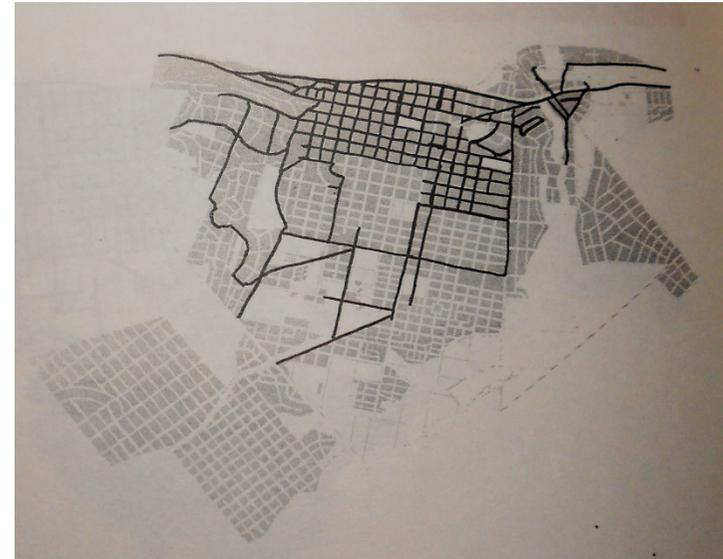
Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Resumen de gestión 1983-1991.

Figura 28. Obras de pavimentación (en miles de m²), 1983-1991.

1983



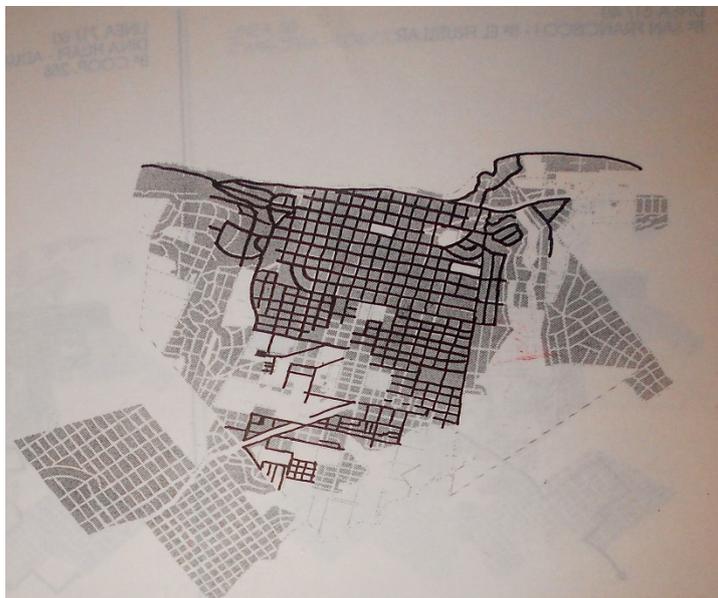
1991



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Resumen de gestión 1983-1991.

Las obras cloacales, en tanto, crecieron a un ritmo más lento que el resto de los servicios, llegando a cubrir en el extremo oeste apenas un sector del barrio Belgrano, solo en las manzanas más cercanas al casco céntrico.

Figura 29. Red cloacal, 1991.



**Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
Resumen de gestión 1983-1991.**

De todas maneras, si se lo compara con el barrio el Frutillar, el Belgrano representaba un lugar de residencia urbanísticamente más consolidado: aquel no podía jactarse de estar provisto de ninguna de las obras y los servicios mencionados, y solo contaba con el soporte de algunas líneas de colectivo que le permitían conectarse con el centro. De hecho, como se observará más adelante, el Frutillar recién accedería a diversas obras públicas de infraestructura y de acondicionamiento urbano a mediados de los años noventa, prolongándose luego -en menor grado- hasta finales de la década de 2000.

En tanto el casco céntrico, tal como se aprecia en las imágenes exhibidas, ya era un área urbana prácticamente consolidada. En el resumen de los dos años de gestión de la intendenta María del Rosario Severino Costa se mencionaban un conjunto de obras de mantenimiento que habían sido realizadas -predominantemente- en el área urbana y alrededores (Municipalidad de San Carlos de Bariloche, 1993). Gran parte de ellas se habían localizado en el centro para el ofrecimiento de distintos servicios públicos, como las realizadas en el gimnasio y el estadio municipal; otras atendían el cuidado y la estética del Centro Cívico y también obras complementarias que contribuían al funcionamiento de distintas dependencias públicas. A lo largo del periodo que aquí se estudia muchas de las obras realizadas tuvieron que ver con la

ampliación de servicios ya presentes, como la red cloacal o el gas, que durante la década de 1990, verbigracia, fue llegando a distintos hogares aun cuando en la mayor parte del área ya se contaba con ellos (disposiciones 267/93, 31/94, 287/94 y 162/95, entre otras)⁶⁹. Ya entrada la década de 2000, gran parte de las obras ejecutadas también se vinculaban a la prolongación de redes existentes como las mencionadas, pero además se incluían extensiones de electricidad y telefonía (disposiciones 103/05, 98/06, 35/07, 80/08, 144/09 y 01/10, por ejemplo). Cabe mencionar que, a diferencia de los años noventa, durante este periodo se incrementaron en gran medida las obras destinadas a reacondicionar el casco céntrico y proveerlo de servicios.

Distinto es el caso de las obras de infraestructura vinculadas al acondicionamiento vial, que por el mal estado general de las calles en San Carlos de Bariloche, suelen ser materia de demanda constante⁷⁰. Durante 1991 se declara por ordenanza (622-cm-91) la utilidad pública y el pago obligatorio de la pavimentación de la calle Salta, entre las calles Juan José Paso y Avenida San Martín, y de la calle Güemes, entre las calles Belgrano y Tucumán, en el barrio de Belgrano, dando inicio a obras que terminarían dinamizando no sólo la circulación vehicular al interior del barrio sino también la vinculación con el centro de Bariloche a través de la Avenida San Martín. Continuando con el acondicionamiento de los ingresos viales a la ciudad, en 1992 se establece el pago obligatorio de la obra de concreto asfáltico y cordón cuneta en la calle French (ordenanza 20-CM-92), renovando una de las vías de acceso al casco céntrico por la avenida Juan Manuel de Rosas. También se trataron de hacer efectivas obras tendientes a emprolijar el casco céntrico y afianzar el sesgo comercial y de servicios propios de esta área autorizando la construcción de centros y galerías comerciales a las que se les permitió ocupar el tercio que reglamentariamente debían dejar libre (ordenanza 693-cm-96). Hacia el año 1996 se crea el bono BEM ("Bariloche emprendimientos y mejoras") bajo el doble objetivo de financiar una serie de obras de infraestructura muy concretas en toda la ciudad (cordón cuneta, veredas, cinta asfáltica, etc.) y crear nuevas fuentes de trabajo⁷¹ (ordenanza 550-cm-96). Se buscaba atraer fondos, préstamos, para estas obras mediante la colocación de estos títulos en el mercado financiero que permitieran crear "condiciones propicias para el desarrollo turístico" de la ciudad. La amortización y la renta de dichos títulos iban a ser saldados con los ingresos provenientes de la Contribución por mejoras (aportados por los frentistas y/o los que fueran

⁶⁹ El censo de 2001 indicaba que el 99% de las viviendas del casco céntrico tenían cloacas y acceso a la red de gas (Indec, 2001).

⁷⁰ Es un problema estructural el deficiente estado general de las vías circulatorias y la gran cantidad de baches esparcidos por toda la ciudad.

⁷¹ A esas alturas la ocupación laboral comenzaba a tornarse un problema crítico.

directamente beneficiados por la ejecución de las obras). Pero también se contaba con la garantía estatal del Municipio:

El Departamento Ejecutivo Municipal estará también facultado a afectar la coparticipación impositiva con el fin de dar cumplimiento de los servicios de renta y amortización de los Títulos BEM para el supuesto de que el ingreso de los recursos provenientes del recupero correspondiente a la Contribución de Mejoras prevista en el artículo precedente se vea demorado por atraso en los pagos periódicos (ordenanza 550-cm-96).

Mediante la emisión de este bono, en 1998 (ordenanza 930 –cm-98) se buscó, junto a otras obras complementarias, pavimentar y repavimentar calles céntricas que permitían mejorar la conectividad vial hacia la principal área comercial y de servicios turísticos. Como además se manifestaba un interés público por la realización de estas obras, el municipio había acordado hacerse cargo de parte de estos costos⁷². En realidad, buena parte de las obras emprendidas en el casco céntrico se concretarían a comienzos de la década de 2000 coincidiendo con el reciente auge turístico experimentado por la ciudad. Así, entre 2002 y 2005 se repara el pavimento de la calle Elflein, una arteria principal de la ciudad, y se inician obras de pavimentación, repavimentación y bacheo en otros conectores viales céntricos (concurso de precios n° 24/04, 152/04 y 10/05, entre otros). Continuando con estas iniciativas, en 2006 se realizan distintas obras de repavimentación (concurso de precios n° 23/06 y resolución 5609-I-2006) y reparación de conductos pluviales (Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Informe de gestión. Enero de 2006). También, pero ya a finales de la década, se siguen reparando distintas arterias de la ciudad (véase, como ejemplo, resoluciones 1375-I-2010 y 1376-I-2010, y concursos de precios n° 49/2010 y 151/2010).

En tanto, en el barrio Belgrano comienzan a iniciarse durante toda la década de 1990 una serie de obras de infraestructura que terminarían de consolidar los servicios urbanos de esta área residencial, previendo satisfacer en mayor o menor grado la paulatina densificación del barrio y, con ello, la mayor demanda de éstos por parte de los nuevos residentes. Así durante 1993 se declara de utilidad pública la pavimentación de varias calles troncales, y cercanas al centro, que todavía no se habían asfaltado (Tucumán y 20 de junio) (ordenanza 291-cm-93), dando cuenta del rasgo agreste que aún conservaba el barrio. Paralelamente, también comienza a ampliarse la red de servicios cloacales y se declara su pago obligatorio (ordenanza 428-cm-94). Para algunas de estas

⁷² Finalmente, por problemas de financiamiento de este bono, la obra recién se realizaría mediante licitación privada en 2005.

obras se previó el financiamiento a través de los mencionados títulos BEM, como por ejemplo, las obras de pavimento de hormigón y cordón cuneta en las calles mencionadas (ordenanza 659-cm-96), cuyo llamado a licitación pública se concretó en 1997, y la pavimentación y cordón cuneta de arterias ubicadas en la parte oeste y menos desarrollada del barrio, que también se licitó ese año. También en algunos sectores cercanos al centro, aunque en casos muy puntuales, se seguía extendiendo la red de gas (disposición 128/95) y en otros, ubicados en las manzanas más alejadas -en los límites del barrio-, todavía no había llegado el gas, y recién pudieron proyectar su arribo en 1997 (ordenanza 711-cm-97). Asimismo, durante este último año, todavía seguía extendiéndose la red cloacal y las conexiones domiciliarias en algunas calles del barrio Belgrano (ordenanza 801-cm-97), mientras que otras recién se incorporarían en el año 2000 cuando la obra fue delegada a la junta vecinal (ordenanza 1013-CM-00), evidenciando que aún en áreas residenciales cercanas al radio céntrico todavía no era plena la dotación de servicios y el equipamiento urbano⁷³⁷⁴⁷⁵.

Ya durante los años 2003 y 2004, en pleno reavivamiento de la llama turística, las obras a realizar tuvieron que ver con el reacondicionamiento de algunas calles nodales del barrio (Güemes y 20 de febrero), conectores viales que además unen el casco céntrico y la Avenida de los Pioneros, una de las Avenidas de acceso a los kilómetros del oeste (concurso de precios n° 54/03 y 130/04). Complementando estas obras, en 2005 se repavimenta esta última Avenida (ordenanza 576-cm-05), denotando con ello la necesidad impostergable de acondicionar un corredor urbano tan importante para descomprimir el caudal de tránsito de la Avenida Bustillo. En sí mismo representaba un indicador del sostenido crecimiento urbano y poblacional de Bariloche y particularmente de los "kilómetros", considerando que la Avenida de Los Pioneros suele ser una vía alternativa a la Bustillo como medio de tránsito para dirigirse al oeste de la ciudad. Pero también se arreglaba un paso de circulación que junto a la repavimentación de arterias interiores -como Belgrano y 20 de junio (Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Informe de gestión. Febrero de 2006)- y el arreglo general de otras calles y Avenidas (disposición 12/2008, concurso de precios n° 56/2010, concurso de precios n° 85/2010 y resolución 1540-I-2010) evidenciaba el interés municipal por mejorar estética y funcionalmente un área cercana a la afluencia constante de turistas.

⁷³ En 2001 casi el 90% de las viviendas tenían cloacas, mientras que la conexión a la red de gas ya alcanzaba a la totalidad de las mismas (Indec, 2001).

⁷⁴ Algunas de estas extensiones datan de años recientes (2009 y 2010).

⁷⁵ Un ejemplo paradigmático a este respecto también lo constituía la extensión de la red telefónica, que en algunos sectores del barrio llegó hacia el final de la década.

Hacia mediados de la década de 1990, el crecimiento que iban teniendo los barrios del sudoeste -apuntalados por el Frutillar- comenzaba a hacer visible la necesidad de procurar la llegada de servicios públicos⁷⁶. Como se había hecho referencia, en 1994 se cambió la categorización suburbana del área a urbana residencial, habilitando con ello la llegada de nuevas obras de infraestructura que el código de planeamiento de 1980 todavía impedía. Hernández, el arquitecto y sociólogo que gestó las bases de este código, pensaba que la zona no era apta para el establecimiento de asentamientos humanos por sus características topográficas y climatológicas (falta de barreras naturales ante las embestidas de los fuertes vientos y el mayor relieve del área), pero el intenso proceso de crecimiento de esta área, junto a las modificaciones al código, condujo finalmente a la llegada de nuevas obras de infraestructura y equipamiento que terminó de definir el carácter “urbano” de los barrios recientemente creados.

En este contexto, en el barrio Frutillar comienza a proyectarse en 1996 la construcción de la escuela n° 154 y el jardín de infantes n°60 -contiguo a esta- en un nuevo predio al interior del barrio que la junta vecinal había tramitado (ordenanzas 555 y 620 de 1996). Durante este mismo año comienzan a tomar forma también las iniciativas tendientes a la realización de las obras de gas en este y en otros barrios colindantes (ordenanzas 559 y 625 de 1996), sobre cuya importancia y necesidad ya se había pronunciado un año antes el Concejo Municipal (ordenanza 480-cm-95).

La necesidad de realizar estas obras respondía a las demandas, cada vez más agregadas, de un sector de la población que hasta ese momento se calefaccionaba utilizando garrafas, querosén y/o leña que obtenía de los bosques cercanos. En 1998 se declara de interés la extensión de la red de gas en el barrio Nuestras Malvinas (ordenanza 861-cm-98), pero recién hacia 1999 (ordenanzas 875-cm-98 y 968-cm-99) se hace lo propio y se anuncia la utilidad pública y el pago obligatorio de las obras de extensión de la red en otros barrios de la zona sudoeste de la ciudad, favoreciendo a El Frutillar, Nahuel Hue, El Maitén y Cooperativa 258 (disposiciones 363/99, 72/00, 96/00 y 97/00, entre otras, que en los años siguientes fueron extendiendo la red sobre todo en el barrio Frutillar). Al igual que el régimen seguido en otros barrios y en otro tipo de infraestructuras, en este caso también se delegó la obra a las juntas vecinales (aunque parte de los fondos invertidos provinieron del Estado provincial). El crecimiento demográfico del

⁷⁶ Así, por ejemplo, en el caso de las 34 hectáreas se continuó con las obras públicas que siguieron luego del traslado de sus primeros habitantes. Entre ellas figuraban un tanque de agua, un centro comunitario, el emprolijamiento y mantenimiento de las calles de ripio por donde ya circulaban los colectivos (año 1993) y un centro productivo (año 1995). En tanto, en el ya constituido barrio Unión se creó un centro comunitario en 1999. También en el área se proyectaba en 2001 la creación de un cuerpo de bomberos.

barrio Frutillar había alcanzado tal dimensión que hacia 2005 se hizo necesario ampliar la red de agua llamando a concurso de precios⁷⁷⁷⁸.

Continuando con la consolidación urbana en barrios aledaños al Frutillar, que por su cercanía también pudieron haber intervenido en su valorización durante el período de estudio, en el 2000 se declara de utilidad pública y pago obligatorio la red de agua potable en los barrios Nuestras Malvinas y Nahuel Hue (ordenanza 1080-CM-00). En 2004 se llama a concurso de precios para instalar la postergada red de agua que continuaría en 2009 con la aprobación de un acuerdo para financiar su expansión. También continuaba la expansión residencial en las 34 hectáreas, actualmente nominados barrios 2 de abril y Unión, que continuaban recibiendo a nuevos adjudicatarios de loteos sociales a fines de la década de 1990 (ordenanzas 777-cm-97, 779-cm-97 y 917-cm-98)⁷⁹. Finalmente, en el barrio Omega, uno de los primeros barrios del “alto”, al norte del área sudoeste, comienza a proyectarse en 2010 la futura red cloacal (ordenanza 2016-cm-10), obra que terminaría por rubricar buena parte del acondicionamiento urbano en el sector. También en el mismo barrio se inauguraría un año más tarde la escuela primaria de escolaridad extendida 367, cuya construcción se había considerado de vital importancia cuatro años antes, cuando el Municipio, frente al progresivo crecimiento poblacional, decidió donar una parcela para tal fin (ordenanza 1796-cm-07).

5.6 La participación estatal en un contexto de valorización inmobiliaria

El Municipio de San Carlos de Bariloche contribuyó con distintas decisiones urbanísticas en la dinámica inmobiliaria observada en el capítulo anterior. Sin embargo, debe distinguirse en cada área espacial el contexto en el que desplegó su intervención y la participación que tuvo en los procesos de valorización identificados, tanto en relación a las condiciones normativas como a las obras de infraestructura que promovió, o llevó directamente

⁷⁷ En el año 2001 habitaban el barrio Frutillar 4025 personas, mientras que en 2010 esta cifra había ascendido a 5641, es decir, un crecimiento demográfico del orden del 40% (Indec, 2001 y 2010).

⁷⁸ El equipamiento en infraestructura y la llegada de nuevos residentes condujo también a la demanda servicios educativos que, financiados principalmente por la provincia, comienzan a satisfacerse a mediados de los años 2000. En 2005 se inaugura el Centro de formación integral “Don Bosco”, un post primario que mediante actividades de capacitación en talleres tenía como propósito insertar laboralmente a los jóvenes del barrio. En esta misma institución comienza a funcionar posteriormente, en 2008, un colegio secundario normal y dos años después un secundario para adultos. Todos centros educativos que, con fondos mayoritariamente públicos se los gestionaba de manera privada.

⁷⁹ El crecimiento pronunciado de estos nuevos barrios también conllevaría la creación de nuevos establecimientos educativos en toda el área. Ya hacia fines de la década de 1990, y atendiendo a las necesidades de los nuevos pobladores que habían sido relocalizados en las 34 hectáreas, se crea en 1999 el colegio secundario, CEM N° 97, que, sumado a la ya existente escuela primaria 343 inaugurada en 1994, formaban la oferta educativa pública. También otros establecimientos público-privados darían cuenta de la consolidación habitacional de esta área: en 1994 se crea el taller de capacitación integral Angelelli, una primaria para jóvenes y adultos donde también se realizaban talleres de capacitación laboral, un jardín y un nivel primario en 1995 y ya, hacia 2002, un completaría la oferta educativa un secundario para adultos.

a cabo, que permitieron producir suelo urbano y/o reacondicionarlo incidiendo en la conformación de su precio. Para esto, debe diferenciarse su intervención en función de dos lógicas distantes y contradictorias que se agudizaron durante el periodo de estudio y se materializaron en las áreas que aquí se estudian. Lógicas que si bien se corresponden en lo particular con los casos analizados, también podrían extrapolarse al conjunto de la ciudad y funcionar como indicadores generales de las pautas de crecimiento urbano que la caracterizaron históricamente (como pudo observarse en los primeros capítulos).

Por un lado, la lógica del capital y la ganancia de la que es objeto la ciudad y los negocios que pueden sobrellevarse en ella y, por otro, la lógica de la necesidad de los que no pueden, o lo logran con dificultad, acceder al suelo urbano (Rodríguez y otros, 2008, p. 45 y 46). Lógicas que, por otra parte, se corresponden a las tendencias de crecimiento de la ciudad observadas en los primeros capítulos y que explican el fracaso de las políticas de planeamiento expresadas en el Plan director. La primera lógica está involucrada al crecimiento inmobiliario del casco céntrico y el barrio Belgrano, mientras que la segunda se representa en mayor medida en el barrio el Frutillar, aunque también deberían agregarse los barrios que se ubican en sus inmediaciones, puesto que también fueron partícipes de un crecimiento superlativo. El Estado, en este sentido, tuvo una participación sostenida en el desarrollo de estas dos lógicas con sus expresiones particulares en las áreas de estudio.

Entre los aspectos regulatorios, las modificaciones normativas que se sucedieron a principios de los años noventa respondieron en definitiva a las tendencias de crecimiento disperso que caracterizan a San Carlos de Bariloche. Y significaron la continuación de los cambios que ya había sufrido el Plan director en los años precedentes, consagrando la inexorabilidad del crecimiento del centro-oeste y el sur. En definitiva, el derrotero del Plan estuvo atravesado por la dinámica del mercado local y los intereses inmobiliarios vinculados a las rentas que podían ser extraídas de su suelo, sobre todo en aquellos ubicados en la parte occidental, boscosa y paisajísticamente privilegiada de la ciudad. Pero también las modificaciones que sufrió este Plan respondieron a las necesidades habitacionales creadas de amplios sectores de la población que no pudieron ser satisfechas por un mercado inmobiliario que no tenía intereses ni incentivos para hacerlo (Pereira y da Silva, 2009). De hecho, la extensión del crecimiento urbano hacia el sur y sudoeste, y con ello la conformación de los barrios del alto, se explica por la necesidad creciente, y cada vez más recurrente, de acceder a suelo barato. A mediados de la década de 1990, el propio Estado se haría eco de esta situación reconociendo formalmente en la normativa, contradiciendo los objetivos del Plan de 1979, la ocupación habitacional de facto del área, pero también promoviendo él mismo nuevos

asentamientos habitacionales. Pero estas dos lógicas de crecimiento respondían a un mismo origen: un mercado inmobiliario que habilitando el acceso a unos sectores sociales y restringiéndolo a otros, expresaba la heterogeneidad urbana y la desigualdad espacial en el territorio (Carlos, 2014): una formación espacial dispersa y socialmente asimétrica en la que, además, el componente ambiental y topográfico cumplía (y cumple) un rol fundamental en la expresión de estas diferencias.

En este contexto, muchas de las modificaciones normativas que fueron sucediéndose a lo largo del periodo de estudio impactarían también en las áreas espaciales escogidas por ser partícipes necesarias de las lógicas descritas. El casco céntrico y el barrio Belgrano por encontrarse en el núcleo de la actividad económica local y estar directa e indirectamente afectados por la demanda turística localizada en el área. Y, por ende, atravesados significativamente por la demanda externa –movilidades poblacionales asociadas a la amenidad que representa este destino turístico- y los condicionamientos, locales y foráneos, que pudieran alterar su dinámica inmobiliaria. Si bien en la década de 1990, el tipo de cambio conspiraba contra el sostenimiento redituable de la actividad turística, al que se le sumaron elementos coyunturales y locales como el virus Hanta, estas dos áreas continuaron siendo el punto de referencia por antonomasia del recorrido turístico que el visitante que, con mayor o menor asiduidad, transitaba por la ciudad. En este sentido, los cambios normativos estuvieron orientados y comprendidos en el marco de la mayor velocidad de rotación del capital comercial (Jaramillo, 2009, p. 156) que ofrecen el casco céntrico y el barrio Belgrano y la necesidad de ampliar e intensificar el uso del suelo para actividades ligadas directamente al turismo, como hoteles y comercios -en un contexto en el que se buscaba sostener la actividad por diversas vías-, pero también para sostener la demanda derivada de los turistas que deseaban mantener un vínculo más estrecho con la ciudad (esto más particularmente ligado a la habilitación de la intensificación del uso de la tierra en el oeste y, por consiguiente, la formación de rentas diferenciales).

Por otro lado, la lógica de la necesidad, es decir la lógica de los que no podían acceder a la ciudad turística, exigía una mayor extensión de las áreas con destino habitacional que no habían tenido esa funcionalidad en el Plan director de 1979. Las modificaciones normativas que se implementaron en el alto barilocheño impactaron directamente en el crecimiento del Frutillar y otros barrios aledaños del sur y sudoeste de la ciudad. En tal sentido, este barrio, que fue el primero que comenzó a experimentar un sostenido crecimiento ya a lo largo de la década de 1980, apuntaló el crecimiento general de toda un área que el propio Municipio terminó

promoviendo y reconociendo como tal para dar respuesta a las necesidades habitacionales de muchos sectores de la población.

Ahora bien, todas estas modificaciones fueron minando en forma creciente el Plan director y sus expresiones normativas, el código de planeamiento y el de edificación. Progresivamente las continuas excepciones derivaron en la necesidad de dar respuesta a un Plan que, careciendo de todo norte, era objeto de impugnaciones que reconocían su estado crítico y la exigencia de sustituirlo. En estos términos, cabe señalar el punto de inflexión que significó el código urbano de 1995 y el modo de tratamiento de las excepciones que incorporó. Fue crucial para ello la regularización de las excepciones que, si bien ya habían sido habilitadas en años anteriores, se terminaron de legitimar con la sanción del código urbano y el funcionamiento del Consejo de Planificación Municipal y la Unidad Coordinadora.

A diferencia del Plan director y del código de planeamiento de 1980, el código urbano de 1995 no expresaba como iniciativa modificar o reconducir las tendencias de crecimiento. Al dar por hechas y establecidas estas tendencias, reconocía formalmente a través de la normativa el fracaso del Plan y sus objetivos nodales de ordenación. La disposición de los tres rangos de tratamiento, y la mayor o menor participación de la ciudadanía estipulada en cada uno de ellos para los emprendimientos que se alejaran de lo establecido, marcó la impronta de una normativa que prometía ser flexible. El “descubrimiento” de la sociedad civil expresado en las modalidades de participación social que se proponía desde la nueva normativa urbana apuntaba a resolver problemas de legitimidad política sin por ello prescindir de decisiones de gobierno propias y unilaterales. Y mucho menos promover dispositivos relacionales que implicaran un empoderamiento efectivo de la sociedad civil⁸⁰.

Atadas a la promoción del crecimiento local en San Carlos de Bariloche, las instancias de diálogo y participación comunitaria que legitimaran socialmente los alcances del código urbano debían canalizarse en espacios específicos de participación diseñados a tal fin por el Estado Municipal. Pero que además tuvieran una finalidad más instrumental y permitieran sostener un régimen de excepcionalidad regularizado que en el marco del llamado “planeamiento táctico continuo” legitimaran e hicieran viable la realización de emprendimientos que no se ajustaran a la normativa. Esto era algo que, por otro lado, se correspondía con la definición de las áreas de planeamiento que se habían establecido y la

⁸⁰ El tipo de involucramiento que se preconizaba como intención formal podría encuadrarse en la denominada “participación localista” desarrollada por Cardarelli y Rosenfeld (2008, p. 79), es decir, un tipo de participación pretendidamente desburocratizada y sujeta a ideas de concertación social que pretenden inscribirse como sitio de realización –por antonomasia- de la democracia.

carencia de un ideal proyectual que permitiera integrarlas. El carácter de estas áreas no se definía desde el código, es decir, no derivaba de ejes rectores que buscaran corregir o acaso reorientar, a través de políticas activas, el crecimiento de la ciudad toda, sino que más bien reconocía en cada una de ellas un orden interno dado y motorizado por las fuerzas del Mercado⁸¹. En este sentido, la inclusión de tres rangos de tratamiento posibles definía el alcance generoso de los emprendimientos que podían tratarse y obligaba a pensar en la “laxitud” intencional de estas definiciones y quienes podrían ser los potenciales beneficiarios de este orden en el que nada se definía terminantemente y todo proyecto podía ser tratado. Esto alimentaba las expectativas de los propietarios, que podían elevar en términos absolutos la renta exigible en todo el orbe de la ciudad, pues a pesar de que no quedara claro a priori que se podía hacer y que no, estas tres instancias permitían procesar cualquier intento de modificación de la normativa y expandir el espectro de lo posible. De tal forma, la participación de la sociedad civil terminaba fungiendo como un instrumento que, partiendo de una supuesta autorregulación social, derivaba en la desresponsabilidad social (Sarmiento, Segura y Tello, 2007, p. 2) del Estado como agente de planeamiento.

Con la devaluación de la moneda y el nuevo tipo de cambio que inauguró el año 2002, el crecimiento de los visitantes y la actividad turística se incrementó en paralelo con el mercado inmobiliario local. El auge de la actividad turística se tradujo en el aumento de edificaciones y remodelaciones de hoteles que se beneficiaron del beneplácito estatal y las excepciones otorgadas, permitiéndoles construir con indicadores urbanísticos no permitidos en el código. Pero también supuso el incremento general de proyectos urbanísticos que requerían en muchos casos de aprobaciones especiales por parte del Concejo al no encuadrar en los usos o parámetros urbanísticos establecidos para cada área. Este último fenómeno plausiblemente puede ser vinculado al auge turístico, particularmente a los efectos del turismo residenciado descrito al comienzo de esta tesis⁸². En este periodo, particularmente, se incrementaron las obras destinadas a refaccionar y reacondicionar buena parte de los conectores viales que comunican de manera directa a los principales atractivos turísticos de la ciudad. Pero también el casco céntrico y el barrio Belgrano -en tanto área residencial inmediata- fueron destino de obras públicas ideadas para embellecer y adecuar los sitios de tránsito urbano habitualmente seguidos

⁸¹ Esta posibilidad eventual de realizar cualquier tipo de emprendimiento, contribuyendo a la opacidad regulatoria de la normativa urbana, favorecía la expectativa creciente de que en Bariloche todo podría llegar a ser realizable si se contaba con un tesoro inquebrantable: la tierra.

⁸² Es muy posible que muchos de los que alguna vez fueron visitantes hayan querido mantener un vínculo de residencia más estrecho en la ciudad que apuntaló el aumento de los bienes inmuebles transados y el crecimiento de un mercado que se benefició de ello.

por los turistas. Así si se observa en simultáneo la acción del Estado municipal, sobre todo en el caso del casco céntrico, se destaca un tipo de intervención que favorece la actividad turística desde el acondicionamiento de infraestructuras y la regulación normativa. Sus medidas tienden a acompañar una lógica de crecimiento que tiene sus expresiones en el mercado inmobiliario y lo bienes transados a partir de la valorización general que tuvo la tierra. El Estado acompañó esta dinámica, a partir del acondicionamiento urbano de la ciudad con diversas obras públicas y la no obstaculización, en el caso particular de hoteles y emprendimientos turísticos, de desarrollos inmobiliarios que socavaban las normas urbanísticas establecidas.

Por otro lado, la necesidad de acceder al suelo y a la vivienda de los habitantes más desposeídos decidió la incorporación de nuevas tierras con fines residenciales en un sector que originalmente no lo era. Muchas de las necesidades habitacionales de la población barilochense se resolvieron concediendo nuevos patrones urbanísticos en estos suelos que, por sus desventajosas condiciones climáticas, eran de los más baratos de la ciudad. Aquí también pueden citarse los procedimientos de excepción regularizada dispuestos en el código urbano de 1995 que implicaron la aprobación de emprendimientos privados que dotaron al área de un mayor dinamismo comercial acorde al crecimiento de la población asentada. Sin embargo, mayor participación tuvo el Estado al conceder de manera directa nuevo status normativo a un área que pronto se consolidaría como urbana. Se aprobaron así usos e indicadores que aumentaron las capacidades constructivas –y, en consecuencia, la renta del suelo pasible de obtener- en tierras que originalmente no estaban contempladas como áreas de uso habitacional⁸³. Siguiendo la tipología de Jaramillo, la estructuración de rentas en este sector recientemente “residencializado” estuvo comandada, como ya ha sido mencionado, por la formación de rentas secundarias de vivienda, que constituyeron la columna vertebral de este proceso de transformación espacial. En este sentido, se correspondió en buena medida al crecimiento general que tuvo, en términos de infraestructura y acondicionamiento urbano, no solo este barrio sino en el conjunto del área de la llamada Pampa de Huenuleo.

En efecto, se diseñaron planes habitacionales y se construyeron viviendas en un área inclemente, de fuertes vientos y grandes nevadas, que, sin embargo, al facilitar el acceso al centro de la ciudad en algunos de los barrios más cercanos a éste dispusieron las condiciones para la formación de estas rentas diferenciales de vivienda. La causa del incremento de tantos asentamientos habitacionales y su propagación en los últimos años debe buscarse en la necesidad de la población de contar con suelo urbano cercano al casco céntrico que pudiera

⁸³ Solo se consideraban apropiados los asentamientos habitacionales que no comprometieran las actividades allí pautadas (agrícola-forestales y/o ganaderas) y que supusieran una carga menor en el espacio físico.

pagar. Esto fue, en definitiva, lo que decidió la incorporación de nuevas tierras con fines residenciales y la provisión posterior de infraestructuras y obras de acondicionamiento urbano. La necesidad habitacional, el acceso a suelo urbano accesible para amplias capas de la población, fue el disparador de un proceso que llevó a que el Municipio desestimara lo preconizado en el Plan director y en los códigos de planeamiento y edificación que lo expresaban, y concediera nuevos patrones urbanísticos en los suelos más baratos de la ciudad.

Esto también habilitó –en paralelo- la construcción de diversas obras de infraestructura que terminarían reafirmando el desarrollo urbano, y los asentamientos habitacionales, de un área que originalmente no había sido planificada como espacio residencial y que, sin embargo, cada vez más se iría consolidando como tal. Dicha consolidación, en la que el Municipio tuvo una decidida participación, explica también la valorización del suelo en el barrio Frutillar. Menos sujeto a los vaivenes estacionales de la actividad turística y a los condicionantes macroeconómicos –como el tipo de cambio- que pueden promoverla o desalentarla en el casco céntrico y en el barrio Belgrano, los valores de suelo recogidos en este barrio se corresponden en mayor medida a las decisiones urbanísticas llevadas adelante por el Municipio. Así, puede explicarse el salto -y uno de los mayores valores registrados en el Frutillar a mediados de la década del noventa- al cambio normativo que supuso su transformación de área suburbana a área urbana. Esto proyectó la apertura y realización de obras detonantes, como la red de gas, que acompañarían la valorización del suelo durante la década de 2000.

Capítulo 6. La cuestión habitacional y el acceso al suelo urbano.

6.1 La problemática habitacional

Las necesidades habitacionales de los bariloichenses lejos estaban de haberse saldado con los loteos sociales que se habían adjudicado en 34 hectáreas. Las mismas continuaban siendo una constante en todo el ejido de la ciudad y, aunque no eran pocos los barrios en otros sitios de la ciudad que recibían a nuevos adjudicatarios de tierras a fines de los años noventa (ordenanzas 868-cm-98 y 885-cm-98), muchos de los loteos seguían concentrándose en el área sur y sudoeste de la ciudad con escasos o nulos servicios. Sin embargo, la dificultad de acceder a la tierra y a la vivienda se tornaría cada vez más acuciante a comienzos de la década siguiente.

Por fenómenos de desigualdad que se agudizaron a comienzos del nuevo siglo, en varias ciudades de Argentina se manifestaba la magnitud de estas necesidades habitacionales. A pesar de que muchos indicadores vinculados a las condiciones de vida comenzaron a mejorar ostensiblemente luego de la devaluación –como la disminución de la tasa de desempleo y la reducción de la pobreza e indigencia en muchos sectores de la población–, la situación habitacional empeoró, en términos generales, en todo el país (Baer, 2008 y 2012; Clichevsky, 2003 y 2012; Del Río, 2009, Duarte, 2009; Monayar, 2011; Rodríguez, 2010; Lazzari, 2012). La agudización y gravedad de esta problemática no solo colocaría en escena su emergencia sino que también expondría algunas de las políticas que utilizó el Estado para resolverlas. Muchas de ellas dirigidas a satisfacer de manera directa necesidades puntuales a partir de la construcción de viviendas y asignación de loteos sociales, pero pocas orientadas a la instrumentación de acciones preventivas que tendieran a una mayor regulación del mercado inmobiliario (Baer, 2008; Duarte, 2009). Más aún cuando el fenómeno de las ocupaciones informales comenzó a tornarse frecuente en no pocas ciudades del país, donde los asentamientos tendían a consolidarse en sitios periféricos y de poca calidad urbano ambiental (Monayar, 2011, p. 121).

Como quedó establecido en los capítulos anteriores, el crecimiento del precio del suelo en San Carlos de Bariloche fue patente durante los primeros años de la década de 2000. A la par de la reactivación de la actividad turística luego de la devaluación de 2002, los precios de los bienes inmuebles crecieron significativamente envolviendo una problemática habitacional cada vez más crítica. De acuerdo al testimonio de Jorge Paolinelli, ex funcionario del Instituto de tierras y viviendas, ésta situación incluía a buena parte del conjunto social de la ciudad:

La actividad turística, en su boom explosivo del año 2001, 2002, 2003, arrastró los precios inmobiliarios a niveles extraordinarios, que produjo una enorme dificultad para acceder a la propiedad de un lote, una casa. En aquel momento, no solamente los sectores más desprotegidos, sino también aquellos que estaban bien integrados en la economía formal (Paolinelli, 2014, entrevista con el autor).

En este contexto, durante los primeros años 2000 se siguieron adjudicando lotes de interés social en los barrios Unión, 2 de abril –antiguos 34 hectáreas- y Nahuel Hue, todos en la zona de la Pampa de Huenuleo, es decir, al sudoeste de la ciudad (ordenanzas 1035, 1042, 1058, 1067, 1068 de 2000 y 1148 de 2001), pero también se tornarían más frecuentes las ocupaciones de terrenos. En palabras del ex funcionario de tierras y Vivienda, la etapa post devaluatoria de 2002 y la reactivación de la actividad turística fueron disparadores de este proceso, que determinaron sobretodo la llegada de nuevos pobladores: “Con la salida de la convertibilidad explotó todo. Vino muchísima gente que, más la gente que vivía hacinada, provocó estas ocupaciones” (Paolinelli, entrevista con el autor). Este era el caso del sudoeste, donde se ubica el Frutillar, un área que, como se mencionó en los capítulos anteriores, desde la década de 1990 se estaba convirtiendo en receptora de las soluciones habitacionales ejecutadas por el Municipio, sea en forma de loteos sociales o planes de viviendas -formalmente a través de la acción directa del Estado-. Prontamente también ganaría protagonismo por ser una de las áreas donde tendrían lugar las principales ocupaciones informales de terrenos⁸⁴.

Las ocupaciones de predios, tanto privados como públicos, comprendían incluso –en el caso de estos últimos- la ocupación de espacios verdes o con destino a reserva fiscal en los que el Estado terminaba remensurando esas parcelas creando nuevos predios y asentamientos habitacionales (ordenanza 1285-cm-03). Por otro lado, las ocupaciones reiteradas de predios no habilitados para su uso habitacional y/ o de elevada peligrosidad, como las sucesivas ocupaciones sobre la barda oeste del arroyo Ñireco, un sitio prohibido para ser habitado por su elevada peligrosidad –potencialmente inundable-, determinó la relocalización de muchas familias en fraccionamientos de interés social (ordenanza 1331-cm-03). En los primeros años 2000, en un contexto habitacional cada vez más deficitario, fue frecuente la regularización dominial como respuesta a las distintas situaciones de ocupación informal que se sucedían. Así lo daban cuenta incluso distintos representantes barriales que, en el marco de intervenciones vecinales realizadas en un proyecto municipal que terminó trunco –el presupuesto participativo-, atravesaban distintas situaciones de irregularidad dominial (Caram, 2009).

⁸⁴ Véase por ejemplo los siguientes portales digitales <http://www1.rionegro.com.ar/arch200603/28/r28j28.php>, <http://comunicacionpatagonica.blogspot.com.ar/2006/03/cerca-de-1300-familias-ocupan-tierras.html> y http://www.barinoticias.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4072&Itemid=2

Tampoco eran demasiadas las tierras disponibles para la puesta en ejecución de planes de viviendas ante la alternativa de poder contar con ellos, sea a través del financiamiento provincial o por medio de planes nacionales. Tal dimensión había alcanzado la problemática que en 2005 ante la posibilidad cierta de construir viviendas sociales por intermedio del Ministerio de planificación federal, se señalaba la escasez de tierras adecuadas y la dinámica demográfica e inmobiliaria involucrada luego de la devaluación:

Más allá de la factibilidad cierta de la construcción de viviendas, no podemos dejar de observar que nuestra ciudad presenta una situación por demás particular en cuanto a la localización de planes sociales de vivienda, producto de la falta de tierras fiscales y el alto crecimiento demográfico desencadenado a partir del fin de la paridad cambiaria, que han producido en ciudades turísticas y particularmente en la Patagonia, un crecimiento acelerado, impactando considerablemente en la trama urbana. La falta de tierras de dominio municipal se ve agravada por el alto valor de las propiedades, teniendo a la Patagonia como zona diferencial en un 30% por encima del valor del resto del territorio nacional (ordenanza 1482-cm-05).

Esta situación, como otras vinculadas a la problemática general de acceso a la tierra, terminaba derivando en la admisión de fraccionamientos, indicadores y usos del suelo en sitios que la normativa no permitía. Esto, a su vez, derivó en conflictos y debates por el rol del medio natural característico de la ciudad y las disputas entre promotores inmobiliarios y vecinos y organizaciones ambientalistas. Algunos de estos conflictos se resolvieron con la creación de las reservas naturales urbanas que, en tanto iniciativas promovidas por vecinos, comenzaron a sellar su protagonismo a mediados de la década de 2000. La reserva natural urbana Laguna El Trébol se convirtió en 2005, a instancias de los vecinos de dicho barrio, en la primera área de este tipo que fue aprobada por el Concejo Municipal (ordenanza 1570-cm-05). Sintéticamente, la propuesta consistía en mantener una zona del barrio alejada de los efectos nocivos que podían traer aparejadas las nuevas construcciones y la urbanización de su entorno más inmediato. La conservación de la naturaleza proponía ser un objetivo que en defensa del medio, y ante la valorización de la tierra, procuraba evitar el desembarco de proyectos urbanísticos que pudieran atentar contra los atractivos naturales que inicialmente habían despertado el interés de sus habitantes por vivir allí⁸⁵.

⁸⁵ Fue la primera, pero no la única, reacción paradójica de algunos vecinos de Bariloche ante el probable avance de comerciantes y nuevos residentes que, como ellos, también deseaban gozar de los beneficios del bosque, el lago (la laguna, en este caso) y la vista privilegiada y de ensueño general que podía propiciar el hábitat natural de la ciudad. Sucesivamente surgieron otros proyectos de similares características: las reservas naturales y urbanas Alto Jardín Botánico (ordenanza 1802-cm-2008), Lago Morenito y Laguna Ezquerra (ordenanza 2030-cm-2010) y Bosque de la ermita (ordenanza 2082-cm-2010).

Estas situaciones inocultables, y que principalmente afectaban a los sectores de menores recursos, comenzarían a ser encaradas a partir de distintas iniciativas municipales. En efecto, la dimensión de la problemática habitacional en la ciudad quedaría de manifiesto a partir de los distintos instrumentos que el Municipio pondría en marcha para afrontarla, dando cuenta de una situación que requeriría cada vez mayores y avezadas estrategias de intervención.

En principio, se procedió a la instauración de acuerdos ad-hoc entre el ejecutivo local y organizaciones de la sociedad civil, como las juntas vecinales, tendientes a brindar soluciones perentorias al problema del acceso al suelo. Así, por ejemplo, se acordó la ejecución fiscal de inmuebles desocupados que tuvieran abultadas deudas en concepto de tasas y contribuciones (Monasterio y otros, 2009, p. 16). También se extendieron los plazos para las regularizaciones dominiales en algunos barrios de la ciudad: se logró una prórroga sancionada por la legislatura provincial -que además en este marco de emergencia adhirió a la “ley Pierri”⁸⁶ (aunque nunca llegó a instrumentarse en Bariloche ni en ningún otro Municipio)-, y, en sintonía con lo que ya venía haciéndose, se aprobaron distintos loteos sociales.

Pero también, a medida que las crecientes necesidades habitacionales comenzaban a tomar mayor estado público, empezaron a institucionalizarse distintos organismos creados para, en alguna medida, paliarlas en el corto plazo. En el año 2006, al tiempo que se producían ocupaciones de terrenos en el barrio Nahuel Hue -aledaño al Frutillar, sobre su frente-, serían aprobados el Banco de tierras Municipal (ordenanza 1594-cm-06) y el Consejo social de Tierras y Viviendas (ordenanza 1595-cm-06), que constituirían el paso previo a la creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda (ordenanza 1815-cm-08).

La ordenanza que daba origen al Banco de tierras fijaba como uno de sus objetivos inmediatos registrar la cantidad de tierra fiscal perteneciente al Municipio dando cuenta de la crítica situación habitacional que atravesaba la ciudad, particularmente entre los sectores de medios y bajos ingresos:

La situación de déficit habitacional que atraviesa actualmente la región y la ciudad de San Carlos de Bariloche, amerita la búsqueda y creación de herramientas de gestión modernas que le permitan encontrar soluciones a esta problemática.

La ausencia de datos estadísticos actuales, constituye una dificultad para medir la cantidad de unidades faltantes. Sin embargo, mediante un método meramente empírico se puede verificar la falta de unidades habitacionales y parcelas en el mercado inmobiliario tanto para alquilar como para comprar, en el segmento destinado a sectores medios y medios bajos.

⁸⁶ Resumidamente, dicha ley instrumenta una serie de procedimientos para facilitar la regularización dominial de inmuebles.

Como contrapartida de esta realidad también se puede constatar la presencia de unidades habitacionales que con anterioridad al año 2002, se destinaban a alquiler permanente y hoy fueron volcadas al mercado del alquiler turístico (ordenanza 1594-cm-06).

Se señalaba allí también algunas causas de las que ya habían hecho referencia los agentes inmobiliarios entrevistados. En efecto, se mencionaba el crecimiento de las migraciones en el último lustro, y su vinculación con la explosión turística de la ciudad, lo que en definitiva terminaba derivando en una mayor demanda inmobiliaria en un mercado cada vez más restringido. Así, los causantes de esta situación se hallaban en:

- El propio crecimiento vegetativo de la población.
- La magra inversión estatal en la materia, durante la última década.
- Los cambios en la situación económica local producto del incremento de la afluencia turística.
- La migración de numerosas familias a esta ciudad, en busca de una oportunidad laboral y/o una situación de vida más segura (ordenanza 1594-cm-06).

Para remediar esta situación, la ordenanza consideraba crucial el papel que debía corresponderle al Estado señalando, más allá de cualquier otro tipo de intervención, la importancia de los planes de vivienda como herramienta para paliar este déficit. De allí que resultaba indispensable que el Estado se hiciera de tierras para proyectar las nuevas unidades habitacionales y no se focalizara tanto en otras medidas complementarias atinentes a regular el mercado inmobiliario. En este contexto, se produjeron acuerdos con sindicatos y distintas organizaciones sociales (cooperativas, mutuales) para la venta de tierras destinadas a la construcción de nuevas viviendas.

En simultáneo al Banco de tierras, la creación del Consejo Social de Tierras y Viviendas (1595-cm-06) como organismo consultivo tenía como propósito nuclear a distintos representantes del gobierno, nacional, provincial y municipal, y a organizaciones locales inmersas en la situación habitacional⁸⁷. La formación deliberada de organizaciones de vecinos que concentraron sus demandas en función de interpelar al Estado sobre esta problemática daba cuenta de la agudización del déficit habitacional de la ciudad y las estrategias que se buscaron implementar para mitigarlo (Caram, 2009). Era un problema que comenzaba a atravesar buena parte de la población y sobre el que ya no bastaban medidas aisladas basadas en loteos sociales excepcionales. Por lo tanto, el objetivo final debía apuntar a la elaboración conjunta de políticas

⁸⁷ Este consejo debía estar integrado por representantes municipales, del poder ejecutivo y legislativo, Organizaciones Sociales por el derecho a la vivienda digna y Organizaciones No Gubernamentales con trayectorias que las avalaran en la problemática. A ellos se sumaban también un representante del gobierno nacional y otro del gobierno provincial; ambos vinculados a la temática abordada.

públicas tendientes a propiciar el acceso a la tierra y la vivienda para el conjunto de los bariloenses.

Finalmente, dos años después de haberse formalizado estas iniciativas, la contienda frente a este flagelo no daba respiro: las recientes tomas colectivas de las 120 viviendas del IPPV en el barrio San Francisco IV, las 80 familias que ocuparon el Cerro Ventana y la ocupación del barrio Parque Lago Moreno exteriorizaban una realidad que lejos había estado de ser revertida. El problema habitacional, que ya había comenzado a tomar ribetes superlativos con la ocupación informal masiva de lotes en el barrio Nahuel Hue en el año 2006, impulsó entre algunos concejales la necesidad de crear un área específica dentro del Estado. Así el Instituto Municipal de Tierra y Vivienda (ordenanza 1815-cm-08) nació bajo el signo de estas urgencias, señalando una situación harto elocuente:

Es públicamente conocida la crisis habitacional que padece nuestra ciudad. El acceso a la tierra o a la vivienda se ha convertido prácticamente en una quimera para la mayoría de la población no propietaria. La ausencia de líneas crediticias bancarias que se compadezcan de nuestra realidad inmobiliaria, como así también de planes masivos por parte del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (I.P.P.V) que puedan contener la incesante demanda hace que el Municipio deba contar con un área exclusiva que se dedique a solucionar esta angustiante realidad (ordenanza 1815-cm-08).

El instituto se constituía así en un ente con autarquía administrativa y económica, con autonomía funcional y con la potencialidad de ser profesionalizado y jerarquizado. Al estar fuera de la administración general del Municipio y ser autárquico, tenía la potestad de administrar sus propios recursos. Así, entre sus funciones, podía apelar a la venta de tierras fiscales para autofinanciarse, pero también, para cumplir con su objetivo general de dar respuesta a la demanda habitacional, contaba con la potestad de comprarlas.

A su vez, a diferencia de las otras herramientas ya creadas, reconocía con mayor ahínco la necesidad de intervenir sobre el mercado inmobiliario y el papel que debía corresponderle al Instituto a este respecto:

Las características planteadas en el proyecto le brindan al Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social la robustez necesaria para constituirse en un organismo poderoso que intervenga desde el Estado, con políticas activas en la materia, a los efectos de regular un mercado inmobiliario totalmente librado al salvajismo exclusivo de un comportamiento que no conoce límites de ninguna naturaleza (ordenanza 1815-cm-08).

Este propósito debía conducir a un tratamiento integral del problema que no sólo buscara soluciones a corto plazo basadas en planes de vivienda sino que propendiera, al menos bajo el espíritu de la ordenanza, a interpelar el funcionamiento de un mercado inmobiliario que había sido hasta ese momento muy restrictivo para la mayoría de la población⁸⁸. En este sentido, el Instituto comportaría, valga la redundancia, una herramienta institucional de mayor orden para contener y enfrentar una situación social que hacia mediados de 2008 ya había sido declarada en estado de emergencia (ordenanza 1825-cm-08) y que lo seguiría siendo en los años subsiguientes (ordenanza 1971-cm-09 y 2165-cm-11)⁸⁹. Algunos estudios locales señalaban que el déficit habitacional de la ciudad había aumentado a lo largo de la última década, afectando para el año 2009 al 32% de los hogares (Monasterio y otros, 2009). En tanto, otros, haciendo uso de datos del último censo, señalaban que el déficit hacia 2010 comprendía casi al 27 % de los hogares (Guevara, Medina y Bonilla, 2016).

Buena parte del déficit se explicaba por la gran proporción de familias que debían vivir hacinadas y alquilando, pero también daban cuenta del mismo algunas situaciones ya descriptas: lotes sociales con situaciones legales irregulares, suelos privados o públicos ocupados sin autorización, o compartidos y prestados y zonas de peligrosa habitabilidad por sus condiciones geofísicas (Monasterio y otros, 2009, p. 4). Los informes citados señalaban que en la última década la falta de suelo urbano a valores accesibles había predisposto el conjunto de las situaciones irregulares descriptas, que mayormente incluían ocupaciones de terrenos pero también indefiniciones en cuanto a viviendas previamente asignadas y construcciones en lugares no autorizados.

En este marco, la emergencia habitacional declarada flexibilizaba aún más los criterios estipulados para la ocupación del suelo suscitando la creación de nuevos barrios en lugares no contemplados previamente y bajo formas de subdivisión que no estaban permitidas por la normativa. Así, junto a la creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda, y promovidos por éste, se aprobaron proyectos urbanísticos que dirigidos a dar respuesta al problema habitacional simultáneamente también transgredieron los usos y/o los parámetros urbanísticos indicados para cada área. Este fue el caso de las 645 viviendas, un planteo urbanístico de viviendas de interés social ubicado al sudoeste sobre el cual incluso se evitó el procedimiento

⁸⁸ Entre sus primeras acciones se pueden mencionar algunas gestiones que tuvieron el propósito de ordenar las condiciones dominiales en los barrios "Vivero", "Valle Gas", Nahuel Hue" y "Villa Llanquihue".

⁸⁹ En la ordenanza que establecía la emergencia habitacional en la ciudad se refería el registro de 8000 personas inscriptas para la obtención de loteos sociales, y de 4800 las que se habían anotado para el plan provincial de 120 viviendas. Haciendo alusión a la toma de tierras en el barrio Nahuel Hue, que como se mencionó involucró a 2500 familias, la normativa también estimaba un número creciente de grupos familiares con problemas habitacionales (Caram, 2009, p. 42).

por rango tres (ordenanza 1836-cm-08). Pero también bajo esta misma excepcionalidad se aprobaron emprendimientos urbanísticos para sectores sociales de ingresos medios, como el que dio origen a “Altos del este” en 2009 (ordenanza 2000-cm-09). De acuerdo al ex director de este Instituto, estas transgresiones se justificaban en razón de las apremiantes necesidades habitacionales: “hubo que modificar la normativa vigente porque no te autoriza la urbanización (...) La ciudad crece y hay que darle lugar a todos los que viven en la ciudad” (Paolinelli, entrevista con el autor, 2014).

La política urbana del Municipio parecía sometida, entonces, a un contexto en el que confluía el repunte económico de algunos sectores que veían en la ciudad una oportunidad para reproducir su capital junto a una problemática habitacional que, afectando a la gran mayoría de la población, golpeaba con mayor severidad a los más pobres, y que derivaba en los casos más extremos en ocupaciones informales de terrenos carentes de servicios e infraestructura urbana. En una ciudad en la que frecuentemente se refiere su carácter bifacético, es decir, la polarización de grupos sociales y su expresión en el espacio urbano, la agudización de estas contradicciones revelaba uno de los efectos producidos por la desigualdad social: la erosión progresiva de ordenes normativos generales establecidos para regular el uso del suelo y planificar el crecimiento urbano del territorio (Medina, 2015).

En el contexto de estas preocupaciones y en el marco de otras políticas públicas implementadas que denotaban, al menos como intención formal, no sólo la intervención directa del Estado en políticas de vivienda sino también su potestad como agente de planeamiento de la ciudad, se sancionó en 2010 la ordenanza 2080 de participación municipal en la renta diferencial (2080-cm-2010). La aprobación de esta ordenanza constituyó un hito normativo al reconocer en el Estado su protagonismo inherente en los procesos de producción de suelo urbano. La norma no solo planteaba distribuir de forma más equitativa los costos y beneficios del proceso de urbanización, mediante la recuperación de las rentas diferenciales (también llamadas plusvalías urbanas) sino que también se erigía como instrumento con fines regulatorios y complementario a las políticas de planeamiento que pudieran ser ejecutadas en la ciudad. Así, al momento de justificar el derecho a participar de la renta urbana diferencial, la ordenanza señalaba:

...El establecimiento de derechos sobre la renta diferencial de la tierra en favor del estado municipal es un mecanismo que apunta a corregir uno de los fenómenos más inequitativos de nuestra ciudad: el funcionamiento espontáneo y sin regulación alguna del mercado de la tierra que, con el aporte de importantes recursos fiscales, genera incrementos considerables en los precios de ciertos terrenos.

Esta situación deriva en grandes beneficios hacia un puñado de propietarios que mantienen en esto un papel pasivo, mientras los fondos para soportar el desarrollo de la ciudad resultan crónicamente escasos. Mediante el cobro de los derechos regulados en la presente ordenanza se intenta brindar al estado la capacidad de recuperar para la comunidad, al menos, una porción de los incrementos en los valores inmobiliarios que se encuentren íntimamente ligados a decisiones estatales, rescatando de esta manera para el conjunto de los ciudadanos parte de los frutos del esfuerzo colectivo (Ordenanza 2080-CM-2010, p. 1).

De esta forma, la ordenanza enumeraba algunas de las problemáticas urbanas de Bariloche descritas más arriba y el rol del suelo en el desarrollo de las múltiples actividades que se desencadenan en la ciudad. Sin embargo, como las imperantes necesidades habitacionales constituían la columna vertebral de los argumentos de la nueva norma (y el sentido de su emergencia), su utilidad como mecanismo de intervención estatal remitía sobre todo a la captura de recursos para hacerles frente. Aunque se la resaltaba como recurso y potestad del Estado, su cualidad como herramienta de regulación del uso del suelo quedaba opacada por esta problemática de mayor orden. Si bien se subrayaba la participación del Municipio en las decisiones de planeamiento y las consecuencias de su accionar en términos de beneficios apropiados por el sector privado en forma de renta, principalmente a través de excepciones a la normativa, se lo hacía sobre todo para reivindicar la exigencia de compartir dichos beneficios más que con el fin de reconocer las funciones del Estado como agente planificador del territorio y conductor del crecimiento urbano. Luego de citar una serie de antecedentes jurídicos, entre los que resaltaban artículos de la Constitución de Río Negro y la Carta Orgánica de la ciudad como elementos habilitantes de la participación municipal en la renta diferencial, la ordenanza encuadraba esta atribución del Municipio apelando al carácter social que debía tener la propiedad de la tierra. Más aún, la intención era integrar el derecho público de esta participación a una línea de política de Estado que reconociera en el urbanismo una función pública.

El Estado, en sus diferentes niveles y de acuerdo con la distribución de competencias, ejerce la función pública del urbanismo. A este respecto debe aclararse que cuando la ordenación del territorio es elevada a función pública, ello implica que desde ese momento los planes de ordenamiento urbano y las normas urbanísticas tienen un alcance de carácter obligatorio y no meramente facultativo, es decir ya no son vistos como los lineamientos de lo que 'nos gustaría' que fuera un proyecto de ciudad, sino que tienen fuerza coercitiva para los actores involucrados en el proceso de urbanización, comenzando por el propio Estado.

La participación en la renta diferencial urbana es un instrumento que debe ser puesto en marcha en Bariloche por la autoridad municipal, quien debe tener asignadas las competencias sobre los actos urbanísticos de cambios de uso o aprovechamiento del suelo a que den lugar los mayores valores del suelo urbano, de modo que se encuentra

plenamente legitimado para imponer un derecho por éste concepto (Ordenanza 2080-CM-2010, p. 10).

El derecho a la participación municipal en la renta diferencial se aplicaba en principio a todos aquellos propietarios de bienes inmuebles ubicados en los límites jurisdiccionales de la ciudad que como consecuencia del accionar público se hubieran beneficiado de mayores incrementos en el valor de sus propiedades. Se tomaban en cuenta para ello las decisiones administrativas que a partir de reformas en la normativa permitiesen hacer uso de un mayor (y mejor) aprovechamiento constructivo de los terrenos y las acciones de regulación municipal que habilitaran mayores y diversos usos (cambios en los parámetros urbanísticos y ampliación de las áreas urbanas y suburbanas). En definitiva, acciones administrativas indirectas que desde la normativa supusieran una mejora en las condiciones de explotación de los terrenos. En cambio, no terminaron formando parte de los hechos generadores -como sí lo eran en un principio en el proyecto original- las acciones directas del Estado vinculadas a la ejecución de obras e inversiones públicas localizadas. Por otra parte, se impusieron excepciones que severamente redujeron el alcance de la ordenanza. Los beneficios potenciales que podía obtener el erario público por actos administrativos que supusieran un mayor aprovechamiento constructivo del suelo no incluyeron a los emprendimientos “hotelero-turísticos” y a las pequeñas y medianas empresas. Los complejos “hotelero-turísticos” fueron privilegiados en razón de lo que muchos consideran el principal motor de la economía y, por presunción, la fuente central de empleos de la ciudad. Respecto a las excepciones a las consideradas pequeñas y medianas empresas, si bien se esgrimían justificaciones de orden social y económica, no se fijaron criterios que llevaran a establecer claramente qué empresas podrían ser nominadas como “pequeñas y medianas” y qué empresas no.

Lo remarcable es que se idearon obligaciones de pago no monetarias, es decir, que no implicaran la transacción de dinero contante y sonante, lo que también constituía un indicador de los problemas habitacionales que la norma debía contribuir a resolver. Se contemplaban pagos “en especie” a tono con las necesidades habitacionales declaradas y que además pudieran complementarse con el funcionamiento de otros instrumentos creados para atacar la problemática. Así, se admitían como medios de pago obras y/o servicios de utilidad pública, preferentemente en los barrios más postergados de la ciudad, transferencia de inmuebles para el Banco de Tierras municipal y/u otras propuestas afines. En definitiva, todas medidas que, concatenadas a las iniciativas municipales que la precedieron, no dejaban de enmarcar la normativa de plusvalías en un contexto habitacional gravoso que enmarcaba sus potencialidades

como norma regulatoria a un contexto más urgente, vinculándola estrechamente a la solución de necesidades que lejos estaban de haber sido saldadas.

Ahora bien, debe considerarse como el crecimiento del precio del suelo en el marco de la reactivación económica local, con la devaluación y el posterior auge del turismo en la ciudad, pudo haber modificado las condiciones de acceso en las tres áreas espaciales que se estudian en esta tesis. A partir de la intensa dinámica inmobiliaria registrada durante la década de 2000, principalmente, se vuelven relevantes las preguntas relativas a las condiciones de acceso al suelo urbano en estas áreas. En definitiva, resta saber si las condiciones para acceder al suelo en los barrios estudiados cambiaron o no, y si lo han hecho, en qué medida pudieron haberse expresado. Así, teniendo en cuenta la heterogeneidad del suelo urbano y las distintas rentas que pueden surgir en el orbe ciudadano, ¿cómo pudo afectar la situación habitacional en las distintas áreas espaciales que aquí se toman?

Más allá de la estimación del problema habitacional, su generalización al conjunto del cuerpo social, que el apartado precedente pretendió expresar a partir de las principales medidas que el Municipio de San Carlos de Bariloche llevó adelante en los últimos años, ¿en qué medida el precio del suelo pudo haber afectado las condiciones de acceso de la población en el casco céntrico, el barrio Belgrano y el barrio Frutillar? Tomando en cuenta las transformaciones espaciales vinculadas al crecimiento urbano de la ciudad, que se ha visto acelerado además por el crecimiento demográfico en la última década, debe pensarse en el impacto que pudo haber tenido la dinámica inmobiliaria en las áreas objeto de estudio.

Para tratar de dar respuestas a estos interrogantes, se procederá en una primera instancia a analizar datos de los censos nacionales que permitan evaluar las condiciones sociales de los residentes de estos barrios, sus cambios y continuidades, considerando para ello los radios correspondientes a estas áreas geográficas. Por motivos que se aclararán en el siguiente apartado, que fundamentalmente tienen que ver con los métodos de recolección de datos, se utilizarán fundamentalmente los censos de 2001 y 2010.

6.2 El acceso al suelo urbano

6.2.1 Acerca de los datos censales utilizados

Los datos censales no solo permiten análisis macrosociales por la amplitud de la información que relevan a grandes escalas y las variables utilizadas, sino que también constituyen la principal fuente de información para analizar áreas que, como los barrios, requieren altos niveles de desagregación espacial. En efecto, los censos nacionales, por su carácter universal y periodicidad (y, por tanto, su utilidad comparativa), representan, sino la

única, la principal fuente de información para iniciar cualquier tipo de análisis que requiera un abordaje cuantitativo de pequeñas unidades espaciales. Su flexibilidad y exhaustividad brindan la apertura necesaria para trabajar con datos desagregados a esos niveles, permitiendo de ese modo detectar particularidades en espacios atravesados por distintas dinámicas espaciales en el territorio.

Cabe aclarar, sin embargo, que las unidades menores que son útiles para los abordajes a pequeñas escalas -como las fracciones, los radios y los segmentos- son divisiones inherentes a la propia metodología del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a fin de organizar mejor el trabajo de recolección de los datos, pero no han formado parte – históricamente- de sus objetivos de publicación inmediatos. Los trabajos iniciados a esos niveles espaciales, generalmente son sobrellevados por investigadores particulares y dependencias de gobiernos sub-nacionales que necesitan contar con información atinente y específica a las realidades locales.

Considerando esto, la utilización de información estadística para análisis micro por parte de organismos públicos y privados forma parte de iniciativas recientes que el propio Indec ha habilitado a través de la utilización de softwares informáticos. Partiendo de esa demanda es que también se ha tornado más accesible la información pública provista por los censos y, particularmente, a esos niveles de desagregación. De esta forma entonces es que puede trabajarse a partir de la división de los espacios censales en fracciones y, a un nivel todavía menor, de la partición de éstas en radios (aunque estos últimos, a su vez, se dividen en segmentos, esta es una información que se reserva el Indec bajo secreto estadístico) (Marcos y Mera, 2009, p. 7). De tal forma, la desagregación espacial a estos niveles, sobre todo considerando los radios, comporta nuevas posibilidades de estudio en áreas urbanas o rurales que antes se encontraban vedadas.

Más allá de esto, existen algunos obstáculos vinculados al tratamiento de algunas variables que, o sufren continuas modificaciones en el modo de registrarlas, o directamente dejan de medirse conforme transcurren los censos, imposibilitando muchas veces cualquier análisis comparativo. Además de estas dificultades, hay que consignar también que no pocos de los censos nacionales proveen información generada por distintas estrategias de muestreo que tienen representatividad confiable solo para determinados niveles de agregación o unidades espaciales. En algunos de los censos, los procedimientos de muestreo forman parte de su mismo diseño, aplicándose luego en el relevamiento de los datos -como los censos de 1980 y 1991-. En otros, en cambio, se incluyeron en la codificación de algunas respuestas o al momento de procesar las cédulas censales, como, por ejemplo, en el censo de 1970 (Marcos y Mera, 2009,

p. 5). De cualquier manera, la circunstancia de que en ciertas variables solo se tengan resultados por muestra limita los grados de desagregación y la representatividad que pueden alcanzar las unidades espaciales, siendo confiables solo ciertos niveles de agregación definidos por el diseño muestral. En tal sentido, debe destacarse como limitante estructural propio de los censos nacionales, la prioridad que ha tenido la información producida para determinadas divisiones políticas administrativas, tales como provincias y departamentos, con el objeto de facilitar e instrumentar su uso en la gestión pública (Marcos y Mera, 2009, p. 6).

Corresponde entonces reconocer cuales son las posibilidades reales de estudio que tienen estas fuentes de datos para analizar las condiciones de los grupos sociales distribuidos en las distintas áreas de la ciudad. En este sentido, debe existir un análisis meticuloso de la información provista por los censos, tomando en consideración, en cada caso, la metodología empleada y los criterios utilizados para dotar de representatividad los datos relevados. También, de acuerdo a los procedimientos que se hayan ensayado en cada caso, esto puede inhibir los análisis comparativos, agregándose a otros problemas, tales como cambios en las definiciones de las unidades espaciales, sean cambios en las divisiones políticas y jurisdiccionales de cada distrito, o cambios en la propia organización territorial del censo al momento de recabar los datos (cambios en fracciones, radios o segmentos, por ejemplo).

En el caso de las áreas espaciales que se toman en esta tesis, las variables que se analizan no tienen este problema: son variables que se han medido para la totalidad del universo censado y, por tanto, no comportan como medida necesaria ninguna clase de reconversión o ajuste de unidades muestrales para hacerlas comparables. Sí, en cambio, ha sido necesario readecuar y unificar en un solo criterio la medición de algunas variables consideradas de interés para el análisis (nada que fuera seriamente significativo sino más bien la reagrupación de datos que fueron registrados de manera diferente en cada censo). Respecto a los casos que se han seleccionado en esta tesis, se tomaron aquellos radios que más se aproximaban, y mejor representarían, los límites físicos de los barrios Frutillar, Belgrano y casco céntrico. Esto debió ser ajustado en cada censo, pues muchos de los radios, producto del crecimiento poblacional, fueron cambiando por la mayor cantidad de viviendas y hogares a relevar y, en consecuencia, el aumento de estas unidades censales en el territorio⁹⁰.

Contemplando el periodo de estudio que comprende esta tesis, y considerando lo dicho precedentemente, también deben indicarse algunas características de los censos escogidos que decidieron su utilización para esta tesis. En relación al primer censo realizado en el marco del

⁹⁰ En el año 2001, el barrio Frutillar se componía de 4 radios, el barrio Belgrano de 5 y el casco céntrico de 19. Ya en el año 2010, el Frutillar estaba integrado por 6 radios, el Belgrano por 5 y el casco céntrico por 20 (ver anexo).

período de estudio, el que se hizo en 1991, debe señalarse como particularidad el hecho de haber sido instrumentado a partir de dos tipos de cuestionarios, uno general y aplicable a todo el universo de la población; y otro más ampliado que solo se dirigió a un sector de ella, es decir, a una muestra de dicho universo. Como se mencionó, a fines comparativos, esto no se traduce en un problema para el análisis de las variables que aquí se van a estudiar, pues las mismas forman parte de las preguntas básicas que recoge cada operativo censal. El problema que tiene este censo radica, más bien, en que los datos recabados son accesibles solo a nivel departamental. Si bien formalmente existe la posibilidad de solicitar al Indec un procesamiento especial de los datos que contemple hasta el nivel de radio, en los hechos las instancias burocráticas y las dificultades de toda índole que esgrimen en dicho organismo no permiten hacerlos. Además, huelga agregar que, justamente por la etapa de estudio que abarca esta tesis, centrada primordialmente en la comparación de dos periodos abiertamente contrastantes para la economía local, se decidió privilegiar el abordaje de los dos últimos censos. El censo de 2001 representa a través de sus índices buena parte del estado de situación de la década del noventa, las consecuencias económicas del modelo de convertibilidad, las reformas estructurales que se sucedieron en dicha década, y los efectos que tuvo en el ámbito local. De igual forma, el censo de 2010 sintetiza con sus indicadores, en buena medida, la etapa abierta luego de la devaluación de la moneda y las altas tasas de crecimiento económico que se registraron durante la mayor parte de los años 2000. En el caso de San Carlos de Bariloche esta etapa significó un nuevo y sostenido impulso a la actividad turística que, retraída durante la mayor parte de la década del noventa, se convirtió en un destino mejor considerado y más atractivo para la inmensa variedad de turistas que la visitaron a partir de ese momento.

También deben ser señaladas, como razones confluente en la elección de estos dos censos, la posibilidad de procesar la información censal a nivel de fracciones y radios con programas y bases de datos facilitados por el Indec. Tanto en el censo de 2001 como -más recientemente- en el realizado en el año 2010, se puede acceder mediante un software (REDATAM) a un soporte digital con la base de datos de ambos operativos, posibilitando así cruces de distintas variables a nivel radial. En efecto, a partir de la información recolectada en los dos últimos censos se pueden realizar análisis a niveles de desagregación sin error muestral que contienen datos de localidades como también de fracciones y radios al interior de las mismas. Significa, en definidas cuentas, una incontrastable mejora en las posibilidades abiertas para el tratamiento y análisis de determinadas variables en barrios y en otras áreas urbanas de dimensiones menores como las que aquí se estudian.

6.2.2 Condiciones de tenencia y acceso al suelo

Para comenzar a brindar un panorama de la situación de acceso al suelo urbano en San Carlos de Bariloche, se procederá a exponer la condición de los hogares en relación al régimen de tenencia, refiriendo en una primera aproximación la situación nacional y provincial para posteriormente señalar lo sucedido en la localidad andina y, particularmente, en los barrios y áreas de estudio. En esta dirección, la propiedad de la tierra y a la vivienda que pueden detentar en mayor o menor medida los hogares es un importante indicador de las posibilidades de las personas de contar con un lugar de residencia propio y, valga la redundancia, accesible a sus capacidades económicas. A su vez, otras formas de posesión de la vivienda, bajo alquiler o préstamo del terreno y la vivienda también indican el grado de dificultad que supone ser propietario de suelo urbano para algunos sectores de la población. Si bien se podría afirmar que determinados propietarios alquilan sus viviendas a otros hogares para, a su vez, alquilar otras unidades habitacionales para residir, generalmente el alquiler o renta está asociado a condiciones habitacionales deficitarias y a la dificultad de acceder al suelo (Adaszko y Salvia, 2010). En definitiva, la condición de tenencia refiere a las situaciones de hecho y de derecho (situación jurídica-legal) que los hogares tienen sobre la vivienda que ocupan y la capacidad que tienen para disponer de ella. Esto ayuda a identificar tendencias en el tiempo que, en el caso de Bariloche, y particularmente de las áreas estudiadas, pueden detectarse a partir de los datos que ofrecen los operativos censales.

A nivel nacional, el censo de 1991 indicaba que los hogares que eran dueños de la tierra y la vivienda alcanzaba una proporción cercana al 60% del total, mientras que la condición de tenencia que le seguía en frecuencia de casos era compartida entre el inquilinato o alquiler y la ocupación de la vivienda en calidad de préstamo con el 10%; en menor medida, aparecían otras condiciones de disponibilidad de la vivienda, como la de los hogares que detentaban la propiedad de la vivienda pero no de la tierra y los ocupantes por trabajo (ambos con el 6%).

En la provincia de Río Negro los propietarios de la tierra y la vivienda eran aún menos, superando apenas la mitad de los hogares (54%), siendo aún mayor la proporción de inquilinos (15%), que se posicionaban por delante de los ocupantes por préstamo (10%). En tanto, entre el conjunto de los departamentos más poblados de la provincia, el segundo de ellos, el departamento de Bariloche -que engloba a la ciudad homónima pero también a otros importantes aglomerados urbanos como El Bolsón-, representaba guarismos que lo distanciaban de las situaciones registradas a nivel provincial y nacional: solo la mitad de los hogares disponía de la tierra y la vivienda, siendo uno de los tres departamentos con menor acceso -en estos términos- a estos bienes y el que contaba con la mayor proporción de hogares en alquiler en

toda la provincia (21%). En lo que respecta a la ciudad de San Carlos de Bariloche, las cifras del censo de 1991 para la variable régimen de tenencia mostraban una situación que encuadraba en los registros que presentaba el departamento: la mitad de los hogares eran propietarios de la tierra y la vivienda, mientras que casi un cuarto de ellos alquilaba (22%), manteniendo en otras condiciones de tenencia similares tendencias.

Una década después, el acceso a la tierra y a la vivienda había mejorado ostensiblemente en términos generales. De acuerdo al censo nacional de población y viviendas de 2001, la proporción de hogares argentinos que se declaraban dueños de estos bienes había mejorado sustancialmente: alcanzaban el 70% del total; el resto correspondía a hogares que presentaban condiciones de tenencia más “precarias”, en tanto y en cuanto no podían disponer de ellos. Entre estas otras situaciones de tenencia más precarias se destacaban los alquileres (11,14%), seguidos por ocupantes bajo préstamo (8,24%).

En la provincia de Río Negro, en tanto, la proporción de hogares que vivían en suelo y vivienda propios alcanzaba una menor proporción, el 67%, mientras que los inquilinos y los que residían en viviendas prestadas ascendían al 12 y al 9%, respectivamente. En el departamento de Bariloche, continuando con tendencias anteriores, era menor la proporción de hogares que en calidad de propietarios podían acceder a la tierra y a la vivienda: solo el 63 % refería esta condición, mientras que el resto se distribuía entre los que alquilaban, el 16 % (que también conformaba una cifra comparativamente alta), y los que eran propietarios solamente de la vivienda (denotando situaciones de informalidad), casi el 8 % de los hogares, entre los segmentos más representativos. De manera que aunque la situación del departamento en cuanto al acceso a la tierra y a la vivienda había mejorado como en otras jurisdicciones (nación y provincia) respecto a 1991, la mejora seguía siendo comparativamente menor a éstas. Más aún si se tiene en cuenta la circunstancia no menor de ser el segundo departamento con más hogares (y habitantes) de la provincia (el primero era General Roca) y el que menos propietarios del suelo y la vivienda tenía.

Esto daba cuenta de las dificultades que de manera agudizada inhibía el acceso al suelo en la región andina, predisponiendo relaciones de usufructo de la vivienda que o bien consistían en un uso rentado y transitorio, como lo pueden ser los distintos plazos de alquiler, o bien otras no menos inciertas y acaso plausiblemente irregulares, como las que solo indicaban la posesión de la vivienda pero no del suelo. En el caso de la ciudad de Bariloche, la tendencia acompañaba la mejora relativa del departamento en cuanto a la proporción de hogares que eran propietarios de la tierra y vivienda: los hogares que tenían potestad sobre el suelo y la vivienda alcanzaban el 62 %, seguido por lo que alquilaban (17%) y los que eran dueños parciales, sólo de la vivienda

(8%). Al igual que en el conjunto del departamento, se tendían a consolidar otros dominios sobre la vivienda y, por sobre todo, otras capacidades para disponer de ella, acentuándose la proporción de hogares que debían alquilar.

Finalmente, luego de diez años, el censo de 2010 indicaba un retroceso global de las condiciones de tenencia: era menor la proporción de los hogares que en Argentina eran propietarios de la tierra y la vivienda (68%), mientras que habían aumentado los que alquilaban (16%). Las cifras del nuevo censo indicaban, en general, para todas las provincias, que era menor la proporción de los hogares que eran propietarios de la tierra y la vivienda, mientras que aumentaba, en cambio, los que se encontraban alquilando.

También en la provincia de Río Negro había disminuido la proporción de hogares que eran dueños del suelo y la vivienda donde residían (64%) en contrapartida al aumento de los que alquilaban (18%). El departamento de Bariloche, en tanto y al igual que en los censos anteriores, seguía manteniendo una menor proporción de hogares propietarios en relación a la nación y a la provincia. Particularmente, el departamento de Bariloche mantuvo la menor tasa de hogares propietarios de la tierra y la vivienda entre el conjunto total de los departamentos rionegrinos. Solo el 60% de los hogares disponía de ella, mientras que los hogares que alquilaban ascendían al 22%, en tanto los que eran propietarios únicamente de la vivienda se mantenían en valores similares a los del censo de 2001.

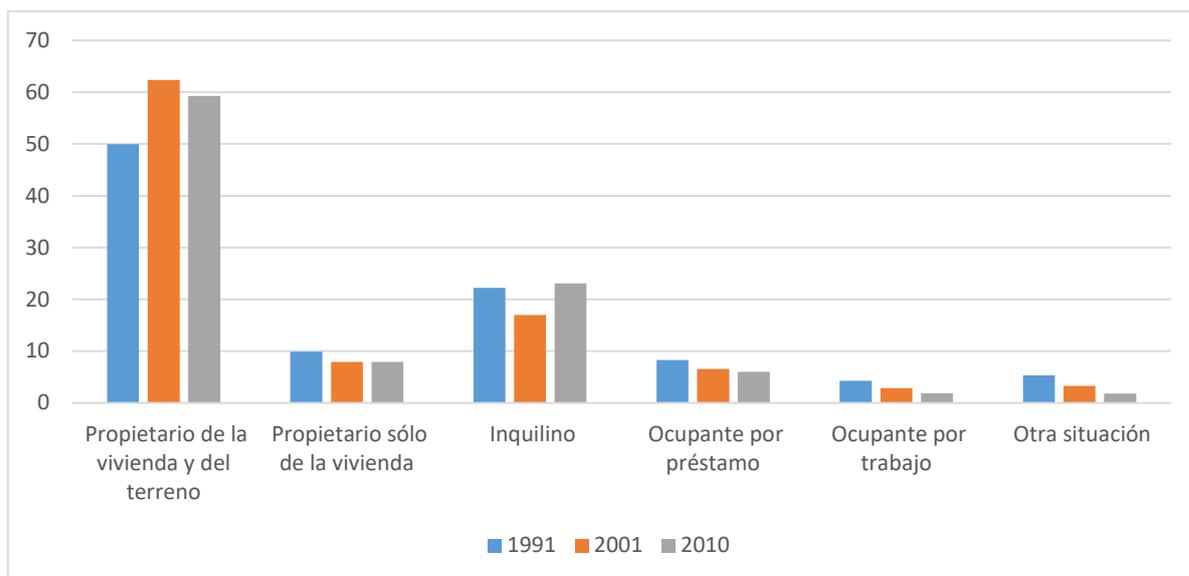
Cuadro 3. Régimen de tenencia según departamentos de la provincia de Río Negro, 2010.

Deptos./régimen de tenencia	Propietario de la vivienda y terreno	Propietario sólo de la vivienda	Inquilino	Ocupante por préstamo	Ocupante por trabajo	Otra situación	Total hogares
Adolfo Alsina	68,8	1,5	18,2	7,0	2,6	2,0	100
Avellaneda	64,7	2,0	16,7	9,6	4,3	2,6	100
Bariloche	60,0	7,6	22,2	6,1	2,2	1,9	100
Conesa	65,9	1,4	13,1	10,3	7,1	2,1	100
El Cuy	74,6	6,0	3,8	5,3	9,5	0,7	100
General Roca	64,5	2,8	17,8	8,5	3,3	3,0	100
9 de Julio	73,2	4,1	5,5	7,8	7,5	1,9	100
Ñorquinco	69,7	2,4	4,2	8,5	12,6	2,7	100
Pichi Mahuida	72,6	1,3	12,2	8,5	3,0	2,3	100
Pilcaniyeu	68,3	4,5	10,3	6,9	7,9	2,1	100
San Antonio	61,5	1,7	19,3	9,2	3,8	4,4	100
Valcheta	63,6	3,4	13,3	10,1	6,6	3,1	100
25 de mayo	66,9	4,1	13,2	8,0	5,1	2,7	100
Total Provincia	64	4	18	8	3	3	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional de Población y Viviendas de 2010 (INDEC).

En el caso de la localidad andina, estas tendencias se reafirmaban elocuentemente: de acuerdo a los guarismos del censo de 2010, y a tono con las sucesivas emergencias habitacionales que fueron declaradas por el Municipio y apuntadas en el capítulo anterior, cada vez eran menos los hogares que podían acceder a la tierra y a la vivienda (solo el 59%). A su vez, cada vez era mayor la cantidad de hogares que debían alquilar, el 23% del total, evidenciando el crecimiento de este tipo de tenencia en desmedro de otras categorías.

Figura 30. Régimen de tenencia en San Carlos de Bariloche, 1991-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 1991, 2001 y 2010 (INDEC).

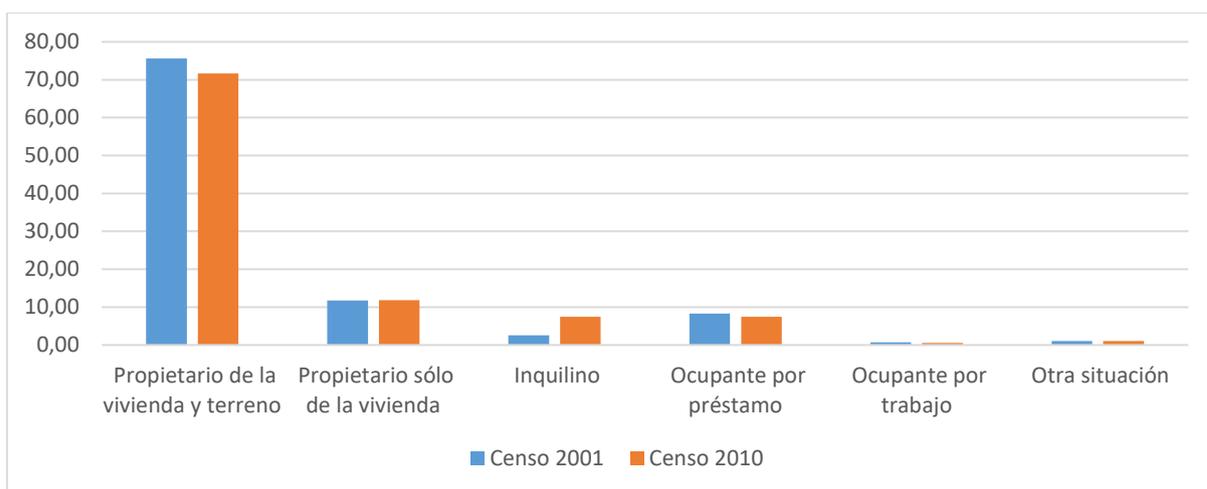
Ahora bien, si se sigue la desagregación a nivel de aquellos radios censales que representan a las áreas geográficas donde se ubican el casco céntrico y los barrios de estudio, pueden abordarse los casos particulares de los diferentes grupos sociales que los habitaban y cuáles podrían ser los condicionantes que habilitaron el acceso a la tierra y a la vivienda en el período de referencia.

Así, en el caso del Frutillar, que a lo largo de la década de 1990 tuvo un gran crecimiento poblacional, deben tomarse en cuenta los cambios e impactos que pudieron haberse retraducido a partir de la problemática habitacional. En primer lugar, debe destacarse, de acuerdo al censo de 2001, que este era un barrio en el que las tres cuartas partes de sus hogares tenían acceso a la tierra y a la vivienda, una proporción mucho mayor de lo que se registraba para el total de San Carlos de Bariloche. Algo que, por otro lado, era esperable teniendo en cuenta el lugar que el barrio ocupó como alternativa residencial para muchos grupos sociales que fueron accediendo al suelo en paralelo al crecimiento de los límites urbanos hacia el

sudoeste de la ciudad. En segundo lugar, también deben ser señaladas las condiciones de tenencia “fragmentarias” que corrieron en paralelo al crecimiento del barrio, tomando forma en una estimable proporción de hogares que eran dueños de la vivienda pero no así del terreno (alrededor del 11%), como así también aquellos que tomaban la vivienda en condición de préstamo (8% de los hogares) y en inquilinato (solo el 2%).

Estas situaciones cambiarían, en mayor o menor medida, a los largo de los años 2000: casi diez años después el censo de 2010 recogería algunos de estos cambios. Al igual que en el conjunto de la ciudad -y siguiendo la tendencia nacional, provincial y departamental-, los hogares que eran dueños de la tierra y la vivienda eran relativamente menos. También, aunque algunas condiciones de tenencia se mantuvieron en niveles similares al anterior censo, como los hogares que eran propietarios solamente de la vivienda, se incrementaron aquellos otros que necesariamente debían alquilar para residir en el barrio (el 7% de los hogares).

Figura 31. Régimen de tenencia en barrio El Frutillar, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

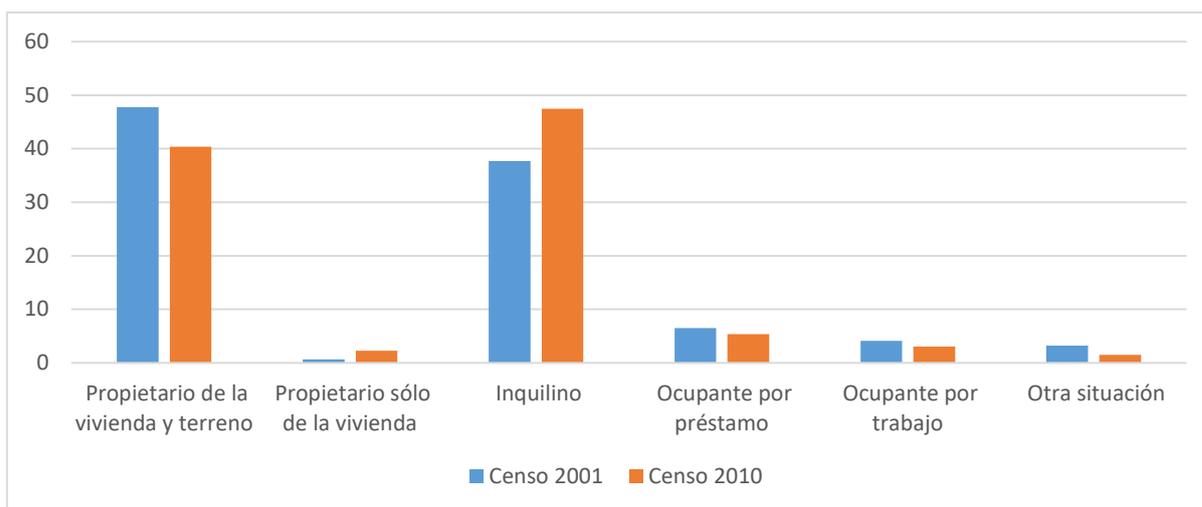
A efectos de comparar cambios en la disponibilidad del lugar de residencia, si en el año 2001 alquilaban tres de cada cien hogares propietarios de suelo y vivienda, en 2010 esta cifra alcanzaba diez hogares cada cien. Estos cambios son importantes puntualizarlos en barrios populares como el Frutillar que históricamente representaron valores de suelo bajos, en comparación a otras áreas de Bariloche, y que por tanto representaban opciones potables para buena parte de la población más pobre de la ciudad.

En otros barrios y áreas de la ciudad, como en el caso del Belgrano y el casco céntrico, también se replicaron las tendencias ya descriptas, aunque con matices que los diferencian notoriamente respecto al Frutillar.

El casco céntrico, por ser el epicentro turístico de referencia y donde la oferta inmobiliaria concentra los mayores valores por metro cuadrado, representaba en 2001 el área donde menor era la proporción de hogares dueños de la tierra y vivienda (47% del total) y, en cambio, mayor era la proporción de inquilinos (37%): casi había ocho inquilinos por cada diez propietarios. Debe tenerse presente esta relación en las condiciones de tenencia céntrica puesto que es una tendencia que, como se observará más adelante, también se manifestaría en el barrio Belgrano (aunque en este último caso como fenómeno más reciente). De acuerdo a los datos del censo de 2010, esta tendencia parecía acentuarse en el casco céntrico. No solo el censo registraba una menor proporción de hogares que residían en suelo y vivienda propias, a tono con lo que ocurría en otros niveles jurisdiccionales, sino que los alquileres habían aumentado en tal forma que superaban a los propietarios. En efecto, de acuerdo a estos nuevos guarismos, los propietarios del suelo y la vivienda se habían reducido al 40%, mientras que los inquilinos representaban al 47% de los hogares (en menor proporción aparecían los ocupantes por préstamo con el 5% del total). De manera que puede suponerse que la valorización inmobiliaria impactó de lleno en esta área, alterando como en ninguna otra durante el periodo intercensal las condiciones de tenencia, e inhibiendo de manera más aguda que en las otras el acceso al bien inmueble propio.

Esta tendencia se expresó en las unidades habitacionales que se crearon, denotando una mayor utilización intensiva del suelo en el radio céntrico. En efecto, si bien la proporción de hogares propietarios, dueños de la tierra y la vivienda, disminuyó -en términos generales- con respecto a aquellos que alquilaban, esta tendencia fue mucho más notoria en determinados tipos de vivienda. La planta urbana no solo continuó creciendo en altura produciendo más edificios -algo en cierta medida esperable por ser un área céntrica-, sino que además la mayoría de ellos fueron ocupados por inquilinos: en 2001 la proporción de hogares que vivían en departamentos y alquilaban era del 40% del total para este tipo de vivienda, mientras que en 2010 esta proporción había ascendido al 55%. Asimismo, para el total de los hogares que alquilaban los departamentos continuaban siendo, por amplio margen (alrededor del 80% en ambos censos), el tipo de vivienda más receptivo a esta situación de tenencia.

Figura 32. Régimen de tenencia en casco céntrico, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

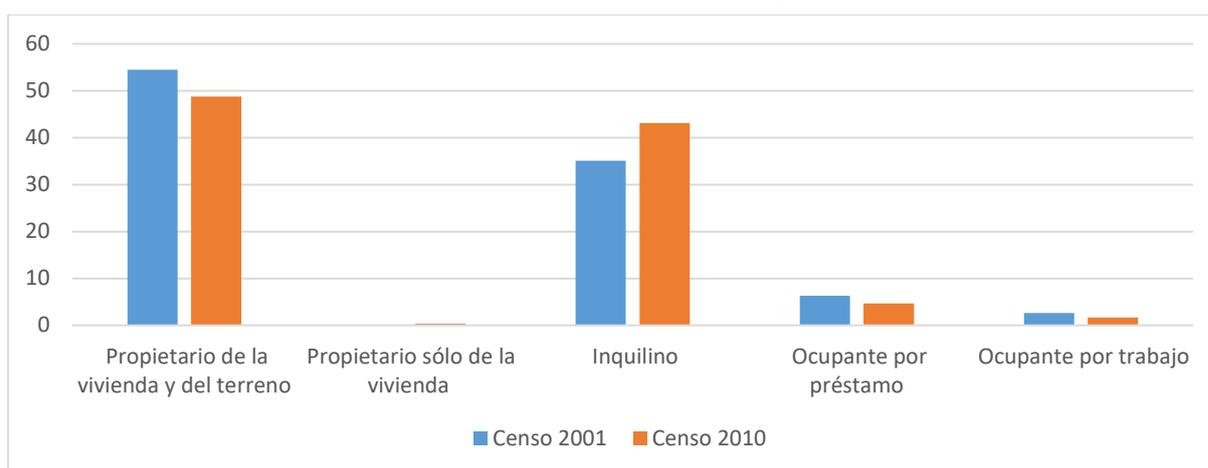
En el caso del barrio Belgrano, a la par del crecimiento de los valores del suelo y la dinámica inmobiliaria, que comenzó a cambiar la fisonomía tradicional del barrio, también disminuyeron los hogares que podían acceder al suelo y a la vivienda propia. Del censo de 2001, los hogares que contaban con este privilegio ascendían al 54% del total, seguido por los inquilinos con el 35% y los ocupantes por préstamo con el 6%. El mayor valor del suelo en este barrio explica la mayor proporción de hogares que alquilaban ya a comienzos de los años 2000. Si bien no era una tendencia tan marcada como en el casco céntrico, sí constituía un valor lo suficientemente estimable como para ser considerado: había 6 hogares que alquilaban por cada 10 que eran propietarios. Esto se acentuaría al comienzo de la década siguiente, con los datos del censo de 2010 disponibles, cuando la proporción entre una condición de tenencia y otra diera visos de una mayor paridad. Mientras que los propietarios de la tierra y vivienda disminuyeron hasta llegar al 48% de los hogares, los que alquilaban ascendieron al 43%, siguiéndoles en mucha menor medida los ocupantes por préstamo (4%). De manera que siguiendo una orientación proclive a la “centralización” de la zona, los sectores de medios y altos recursos que vivían en el barrio solo podían disponer de estas ventajas de localización a condición de abonar un pago periódico por su usufructo, es decir, un alquiler.

También fue distinguidamente notorio el proceso de verticalización, de crecimiento en altura, que se produjo en este barrio: en 2001, la mayor parte de las viviendas eran casas (cerca del 63%), en tanto que los departamentos representaban el 37%; en 2010, en cambio, a pesar de que las casas seguían formando parte de la mayoría, habían reducido su participación a poco más de la mitad (54%), mientras que los departamentos aumentaron su proporción en el conjunto total (44%). En términos relativos, entre un censo y otro, la construcción en altura

creció más que en el casco céntrico. Sin embargo, a diferencia de éste último, el crecimiento de la propiedad horizontal en desmedro de casas de gran porte -que se condice con la transformación general del perfil arquitectónico del barrio visto en capítulos anteriores- no estuvo asociada a ningún régimen de tenencia en particular. La producción en altura tiende a aumentar tanto en los hogares que alquilan como en los que son propietarios de la tierra y la vivienda. De igual forma, la proporción de hogares que alquilan es mayor en 2010 con respecto a 2001 en todos los casos, independientemente del tipo de vivienda (aun cuando esté lejos de alcanzar los niveles del casco céntrico –aunque vaya en camino a ello-, y exista todavía una gran proporción de hogares que es propietaria de la tierra y la vivienda.)

Debe señalarse que, al margen de condicionamientos más específicos que pudieron orientar el perfil del barrio hacia estas características -como su cercanía al área céntrica y la proliferación de alquileres temporarios de corta estadía- es innegable su vinculación con el crecimiento de los valores de los inmuebles y, por tanto, las posibilidades de acceder a ellos.

Figura 33. Régimen de tenencia en barrio Belgrano, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

Vuélvase acaso más inapelable la creciente dificultad que fue moldeando el acceso al suelo y a la vivienda si además se tiene en cuenta el contexto de paulatina mejora que supuestamente supuso el crecimiento económico de Argentina a partir del año 2003. Esta mejora puede ser evaluada a partir de la utilización de indicadores que refieran las condiciones de mayor o menor pobreza en las áreas espaciales de estudio y su vinculación con las situaciones de tenencia de la vivienda en los hogares.

De los diferentes modos de medir la pobreza, dos son los métodos que habitualmente se utilizan para hacerlo: uno se construye a partir de la variable ingresos y la capacidad de consumo que pueden tener los hogares para adquirir determinados bienes y servicios y alejarse

de la línea de pobreza. Para la determinación de esta línea se necesita identificar una canasta básica de bienes y servicios, que varía según las pautas culturales de cada sociedad, y el costo de la misma (Bolsi, Madariaga, Meichtry y Paolasso, 2009, p. 19): los hogares pobres serán aquellos que no logren cubrir este costo. El otro método, que es el que se utilizará en esta tesis, supone la medición de las necesidades básicas insatisfechas, un conjunto de atributos de los hogares vinculados estrechamente a la vivienda y su equipamiento (Bolsi y otros, 2009, p. 20), pero que también incluye la disponibilidad de ciertos servicios sanitarios, la accesibilidad a la educación de los miembros del hogar, el grado de hacinamiento en el que viven y la condición de actividad del jefe. Este método identifica a aquellos hogares que, asociados con frecuencia a situaciones de bajos ingresos (Mera, 2014, p. 68 y 69), no logran satisfacer necesidades básicas referidas a estos atributos y, por tanto, son considerados pobres. Describe así un cuadro más integral de las condiciones de vida de la población que, por sus características estructurales, difícilmente pueden ser modificadas en el corto plazo (a diferencia de los ingresos, que pueden sufrir cambios coyunturales). Por este motivo, y porque además es el método de medición del que se valen los censos -ya que no existen datos censales sobre niveles de ingresos-, se tomará a la variable Necesidades Básicas Insatisfechas como indicador de estas condiciones⁹¹.

Utilizando indicadores como las NBI, que buscan medir la pobreza estructural y o variables tales como el nivel educativo, que refieren en buena medida al status social de las personas y su disponibilidad de recursos, puede deducirse como la valorización de la tierra afectó las condiciones de acceso de muchos hogares. Tomando en cuenta esto, puede dimensionarse hasta qué punto el bien suelo pudo tornarse un bien cada vez menos asequible a pesar de las mejoras en las condiciones de vida que hayan podido registrarse.

Si se toma como base las Necesidades Básicas Insatisfechas, hay que señalar que los hogares con al menos un indicador se redujeron en toda la ciudad a lo largo de los casi diez años que transcurrieron entre un censo y otro. Considerando las áreas espaciales que aquí se estudian, esta reducción fue mucho más notoria en barrios como el Frutillar⁹², históricamente habitado por hogares de bajos recursos, que en barrios y áreas de sectores más acomodados como el barrio Belgrano y el casco céntrico, donde, como era de esperar, las NBI no solo

⁹¹ El censo de 2001 también utilizó el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) en un intento superador de medir tanto privaciones estructurales como coyunturales (Bolsi y otros, 2009, p. 21). Se conformó a partir de dos índices encargados de medir, por un lado, las condiciones habitacionales (CONDHAB) y, por otra, la capacidad económica de los hogares (CAPECO), es decir, los recursos corrientes. Como el IPMH fue elaborado solo para el censo de 2001, se decidió prescindir de su uso ante la imposibilidad de establecer comparaciones.

⁹² Concurrentemente, en este barrio también disminuyó uno de los indicadores de precariedad habitacional: entre 2001 y 2010 el hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto) tuvo un descenso del 8% al 5% de los hogares.

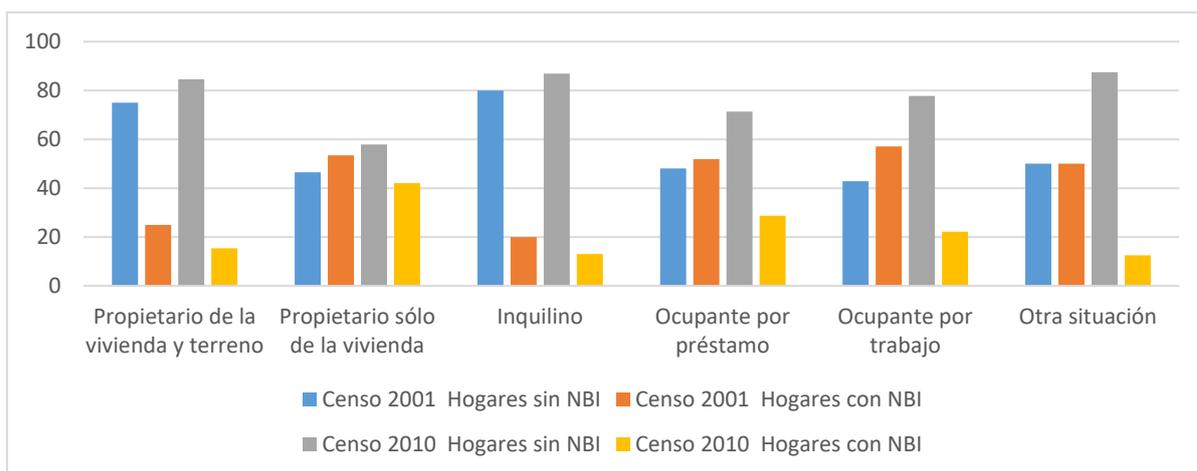
representaban una proporción ínfima en ambos censos sino que prácticamente tampoco variaron demasiado entre un período censal y otro.

En el caso del Frutillar, donde sí se redujeron de manera sustancial los hogares que tenían al menos un indicador de NBI (ver también Matossian, 2016), la situación habitacional, en cambio, no siguió tendencias similares que pudieran suponer una mejora en cuanto a la proporción de hogares que contaban con tierra y vivienda propias. De hecho, si se compara entre un censo y otro, se comprueba que en 2001 aún los hogares que presentaban al menos un indicador de NBI tenían mayores posibilidades de acceso en estos términos.

En 2010, la reducción de la pobreza estructural que mostraban las cifras del censo para este barrio no solo no aumentó la proporción de hogares que podían contar con suelo y vivienda –reduciéndolos- sino que también profundizó las diferencias con aquellos hogares que teniendo NBI vieron más mermadas sus chances de acceder a estos bienes. El hecho de que los hogares no tuvieran NBI no se correspondía necesariamente a la posibilidad de poder contar con suelo y vivienda propios como sí lo era comparativamente diez años atrás, aunque sí suponía un diferencial mayor, y por tanto una ventaja, respecto a los hogares que sí las tenían. Este diferencial, por otro lado, también atravesó el resto de las condiciones de tenencia, restringiendo las chances de los hogares más pobres de vivir en el barrio, no solo como propietarios sino bajo cualquier otro régimen de posesión inmobiliaria. Esto podría estar asociado a un cambio en la composición social del barrio que puede referenciarse en la disminución de la precariedad habitacional de los hogares indicadas por las cifras de hacinamiento del censo de 2010, que señalaría no solo el acceso al barrio de familias de menor tamaño sino también de grupos sociales con mayores recursos económicos (Di Virgilio, Herzer, Ostuni, Redondo y Rodríguez, 2008, p. 134)⁹³.

⁹³ Avalaría esto también el hecho de que el hacinamiento crítico disminuyó en los hogares propietarios de tierra y vivienda -de un 68 a un 65%- pero no en condiciones de tenencia más precarias, como en las situaciones de alquiler, donde aumentó del 1 al 8%.

Figura 34. Régimen de tenencia según NBI en barrio El Frutillar, 2001-2010.



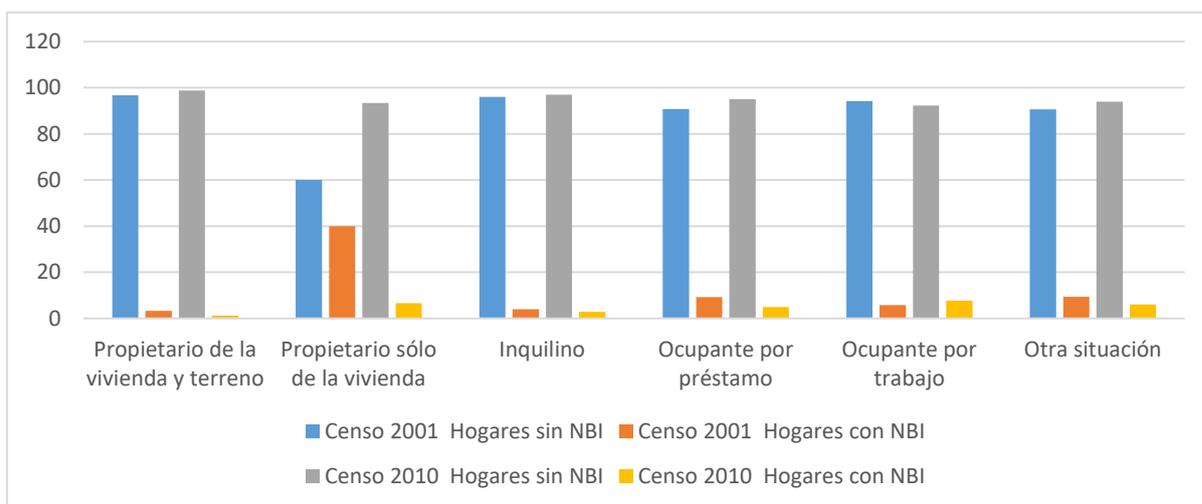
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

En el casco céntrico y el barrio Belgrano casi no existían hogares con NBI en ninguno de los censos tomados (en ambas áreas nunca superó el 4% de los hogares), por lo que no se puede hacer una comparación que dé cuenta de su mayor o menor influencia.

En el casco céntrico, que es donde en mayor medida aparecen algunos casos, es más clara la relación entre esta variable y el régimen de tenencia, siendo los hogares sin NBI los que acceden mayoritariamente a la tierra y a la vivienda. Sin embargo, esto no supuso una condición suficiente en sí misma para contar con esos bienes, siendo muchos los hogares que, de acuerdo a las cifras del último censo, aumentaron relativamente su participación en el resto de las categorías de tenencia, particularmente en calidad de inquilinos.

En un universo microespacial en donde poco menos de la mitad de los hogares (aproximadamente, considerando los dos censos) es dueño de la tierra y la vivienda y el resto dispone de otras condiciones de tenencia, compartiendo no obstante similares condiciones de vida (al menos desde la medición de las NBI), es clara la presencia de otros condicionantes no del todo asibles con los datos censales disponibles.

Figura 35. Régimen de tenencia según NBI en casco céntrico, 2001-2010.

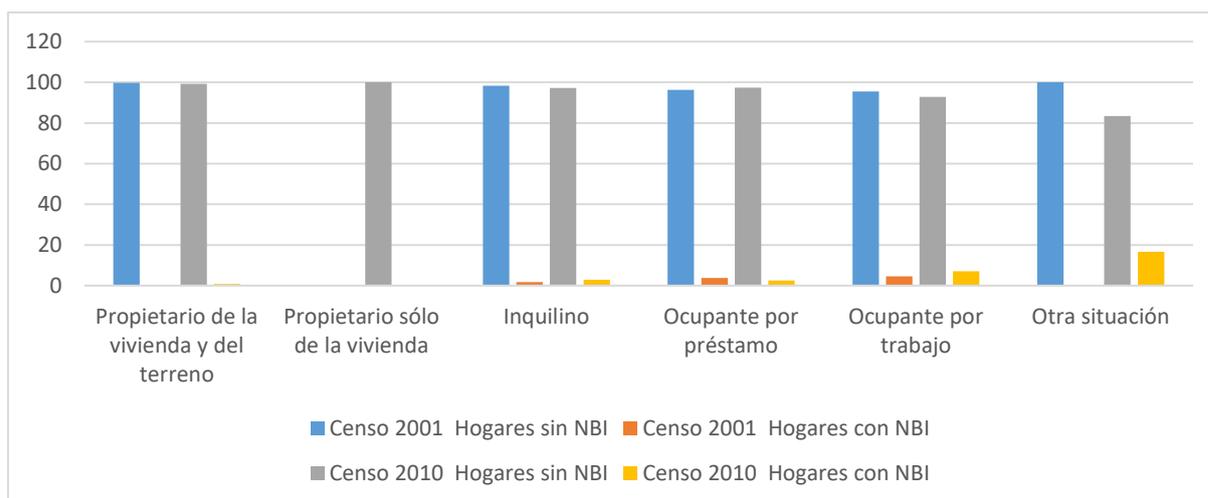


Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

De igual forma, en el caso del barrio Belgrano, la vinculación entre régimen de tenencia y las NBI se vuelve aún más inoperable (si puede serlo todavía más) para estimar la vinculación que puede existir entre una y otra.

Sin embargo, en este barrio como en el casco céntrico, se manifiesta con mayor notoriedad las distancias y diferencias socio espaciales con el Frutillar en relación a las posibilidades de acceso al suelo urbano. Así como ejemplifica la necesidad de estimar otros recursos que trasciendan la habilitación que puede suponer una mejora en las condiciones generales de existencia que una variable como las NBI puede medir; también es un indicador que en sí mismo sugiere la dimensión que alcanzó la dinámica inmobiliaria a principios de los años 2000 y la valorización del suelo urbano que la acompañó. Ofrece una imagen elocuente de las diferencias espaciales en Bariloche, las diferentes oportunidades de acceso que tiene cada barrio y los condicionantes que pueden o no terciar en ello, como en este caso las NBI.

Figura 36. Régimen de tenencia según NBI en barrio Belgrano, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

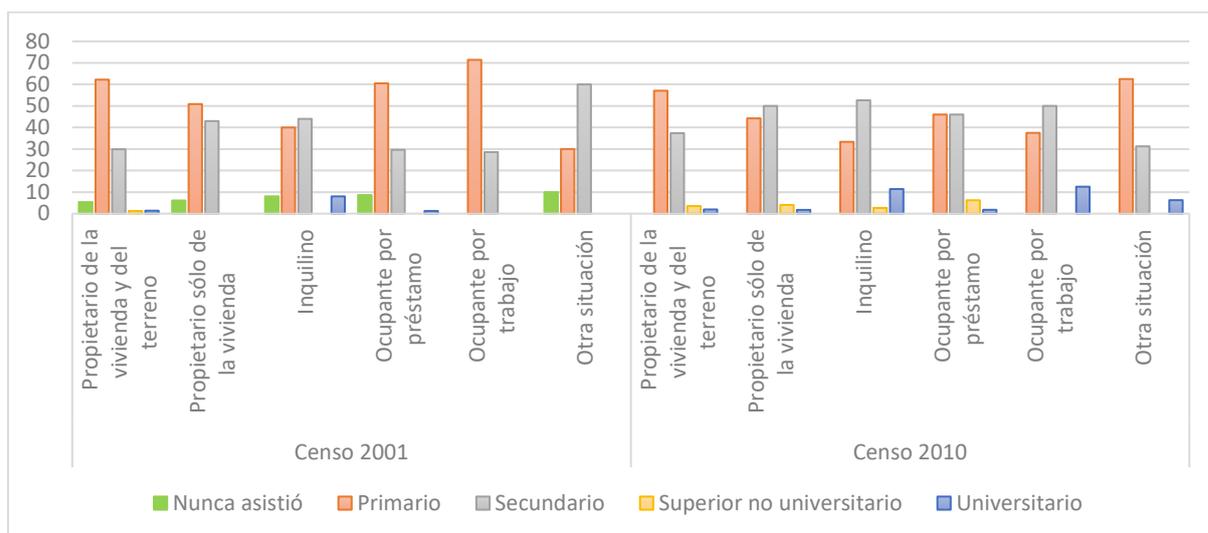
Entre otros factores que pueden manejarse, deben tenerse en cuenta también los niveles educativos de los jefes de hogar como variables condicionantes del acceso de los hogares a la propiedad del suelo y la vivienda. Tomando las diferencias que presentan en cada uno de los censos, se puede analizar si los niveles educativo de los jefes de hogar, en tanto indicadores de pertenencia a diferentes grupos sociales -puesto que se vinculan de manera estrecha a los ingresos y a la estructura social (Buzai, 2014, p. 209)-, expresan posibles cambios en las condiciones de acceso⁹⁴.

En el barrio El Frutillar cambian atenuadamente los niveles educativos de los jefes de hogar y las condiciones de tenencia de la vivienda entre los dos censos. En el censo de 2001 más del 60% de los jefes había alcanzado como máximo la primaria completa; esta proporción disminuiría en 2010 aunque en una proporción no tan significativa (52% del total). El censo de 2010 daría cuenta de un crecimiento de categorías superiores: podían contarse una mayor cantidad de jefes con estudios secundarios (principalmente), terciarios, universitarios y de posgrado. También debe notarse que aunque en el conjunto del barrio disminuyeron, en general y como ya había sido señalado, los hogares que eran propietarios del suelo y la vivienda respecto a 2001, aumentaron proporcionalmente los dueños con estudios superiores a la primaria completa en desmedro de aquellos que habían alcanzado hasta ese nivel de estudios. En 2001 casi el 70% de los jefes de hogar que eran propietarios tenía como máximo nivel de estudio

⁹⁴ Debe hacerse una aclaración respecto a la medición del nivel educativo del jefe de hogar, ya que responde a los cambios metodológicos que se suscitaron entre un operativo censal y otro. Mientras que en el censo de 2001 se establece la diferencia entre los censados que cursaron un nivel y los que lo completaron, en el censo de 2010 solo se pregunta hasta qué nivel se asistió. Para salvar esta dificultad y lograr la comparación intercensal se procedió a agrupar las categorías “diferenciadoras” del censo de 2001 y homologarlas a las utilizadas en el censo de 2010.

solamente la primaria completa (desde aquellos que nunca habían asistido a un establecimiento escolar, pasando por los que no la habían terminado y los que la habían completado). En 2010, esta proporción había descendido al 57%, aumentando en cambio los propietarios que habían cursado o terminado el colegio secundario (37%) y los que tenían estudios superiores terciarios o universitarios (5%).

Figura 37. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en barrio El Frutillar, 2001-2010.



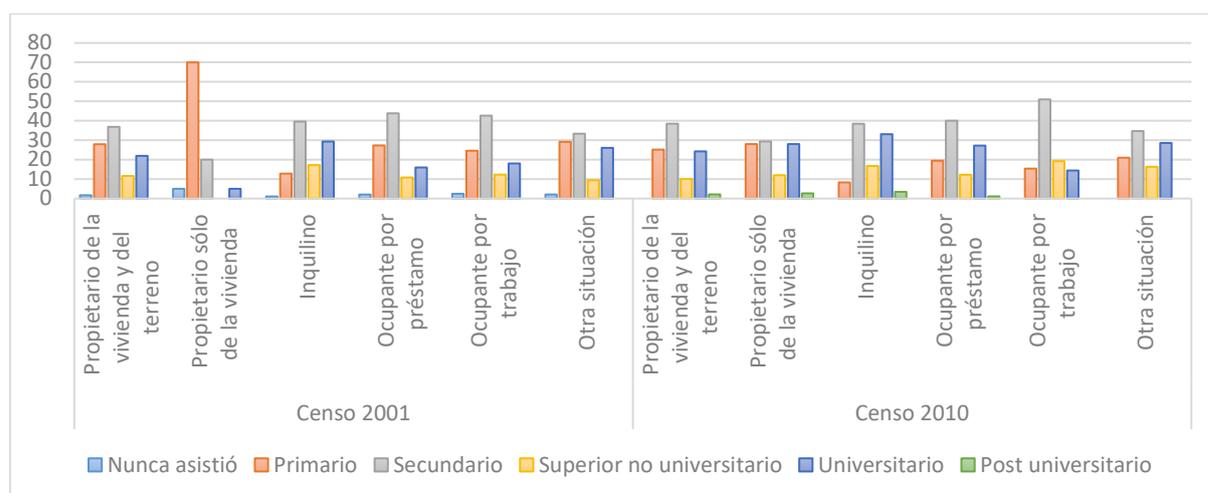
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

Hay que señalar también que, en general, se redujeron los jefes de hogar que tenían solamente estudios primarios en casi todas las categorías de tenencia. De manera que no solo se puede afirmar que redujeron su participación entre el conjunto de jefes propietarios de la tierra y la vivienda en un contexto general de mayor dificultad de acceso a estos bienes, sino que también se redujeron sus oportunidades para disponer de una vivienda en otras condiciones de tenencia.

En el casco céntrico predominaban previsiblemente los jefes de hogar con altos estudios. En 2001 todavía eran mayoría los que habían alcanzado a terminar el secundario (38%), pero le seguían muy de cerca los que habían realizado estudios terciarios y universitarios (con cifras cercanas al 14 y 24%, respectivamente, que en conjunto alcanzaban una proporción equivalente a los que tenían estudios medios), mientras que los que tenían hasta la primaria completa apenas lograban superar el 20% del total. Esta brecha se expandiría diez años después al seguir bajando los jefes que tenían hasta la primaria completa (16%) y aumentando los que tenían estudios universitarios y post universitarios (en conjunto, 30%); en tanto, las categorías

intermedias se habían mantenido estables (jefes con estudios secundarios y terciarios). A su vez, si todavía en 2001 los hogares que tenían en su seno a un jefe con hasta estudios primarios aún conformaban el 30% de los propietarios de la tierra y la vivienda en la que vivían, en 2010 la reducción general de los hogares bajo esta condición los afectó sobremanera al reducirlos al 25 %. En efecto, la disminución de los propietarios en esta área no difirió demasiado de la tendencia general que ya había sido descrita para el conjunto de los distritos. Sin embargo, en el caso del casco céntrico esto no solo supuso el aumento de inquilinos por sobre los que eran dueños de sus bienes inmuebles, sino que entre aquellos que pudieron, no obstante, aumentar su participación entre este último segmento, figuraban los jefes que tenían estudios universitarios y de posgrado. Estos últimos constituían el 22 % de los propietarios en 2001, mientras que en 2010 alcanzaba poco más del cuarto de ellos (26 %); en tanto, los que tenían secundario y estudios terciarios no universitarios se mantuvieron en niveles similares a los que tenían diez años atrás.

Figura 38. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en el casco céntrico, 2001-2010.



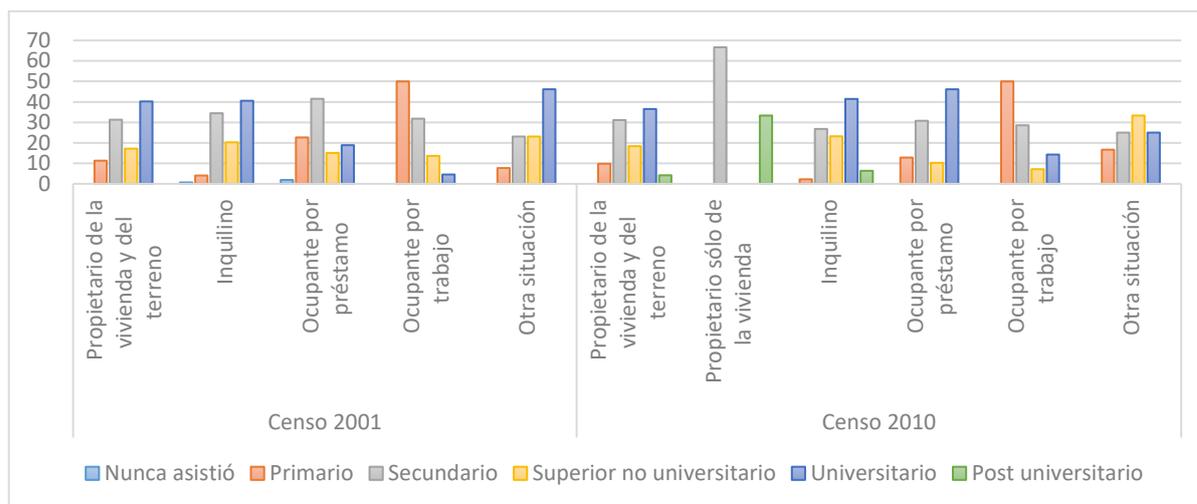
Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

De manera que el casco céntrico no solo albergó una mayor cantidad de jefes con estudios superiores, sino que también éstos pudieron acceder a bienes inmuebles que para otros, con menores niveles educativos, estaban cada vez más vedados. Debe resaltarse una vez más que en esta área se produjo la mayor reducción de hogares propietarios, siendo superados por los hogares que alquilaban, que se constituyeron en la mayoría.

En el barrio Belgrano también aumentaron los jefes con mayor nivel de estudios cursados, sobre todos los que tenían universitarios y post universitario; también se mantuvieron levemente los estudios superiores no universitarios, mientras que disminuyeron los niveles

primario y secundario. Sin embargo, a diferencia del casco céntrico, donde era mayor la proporción de hogares con primaria completa y estudios medios, el barrio Belgrano presentaba en 2001 un ya orientado perfil de jefes con estudios superiores, sobre todo universitarios. Este perfil con cabezas de hogares altamente calificados se refrendaría con mayor notoriedad en 2010 en el que se reflejarían también los profesionales con estudios de posgrado, continuando, por otro lado, la reducción de los hogares con estudios primarios.

Figura 39. Condición de tenencia y nivel educativo del jefe de hogar en barrio Belgrano, 2001-2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos provistos por los censos nacionales de 2001 y 2010 (INDEC).

Esto no supuso, como en el casco céntrico, un mayor acceso a la tierra y a la vivienda para estos sectores educativamente más calificados. La mayor orientación hacia la proliferación de inquilinos atravesaba todos los niveles de estudios, donde esta opción se volvió más acentuada en relación al peso que tenía en 2001, pero sobretodo se encontraban en esta situación los profesionales más calificados, que aunque seguían imprimiéndole este perfil al barrio, sus opciones lejos estaban de poder disponer de suelo y vivienda.

6.3 Crónica de un problema anunciado

En el capítulo anterior se propuso dejar en evidencia, o mejor dicho establecer el carácter que tuvo la intervención del Municipio de San Carlos de Bariloche en la dinámica inmobiliaria a lo largo del período de estudio a través de sus decisiones urbanísticas. Se expuso como el Estado local tendió a acompañar con modificaciones y excepciones a la normativa la valorización y el crecimiento de los espacios urbanos estudiados. Esta práctica que tuvo una acumulación de excepciones y cambios desde la sanción del plan urbano de 1979, se re

transformó en 1995, con la sanción de un nuevo código y un modo de intervencionismo tendiente a regularizar los mecanismos de excepción, perdiendo con ello, más aún, los lineamientos que sostenían el Plan de 1979 (fundamentalmente a través del código de planeamiento de 1980). En el caso de dos de las áreas espaciales estudiadas, el casco céntrico y el barrio Belgrano, el intervencionismo del Estado se tradujo en un acompañamiento de los procesos de valorización signados por la actividad turística. En el caso del Frutillar y de áreas aledañas del sudoeste bariloicense, en cambio, el accionar estatal estuvo dirigido a responder, también mediante distintos procedimientos de excepción, las crecientes necesidades habitacionales de los sectores populares, que derivó en el crecimiento general de los barrios “del alto, con la incorporación de nuevas tierras al ejido urbano, pero también en su valorización con la inversión en infraestructura y servicios urbanos⁹⁵.

En simultáneo a la activación de la economía local impulsada por el turismo luego de la devaluación de 2002 –y con ello el crecimiento paulatino de los precios del suelo, al menos hasta 2008- las necesidades habitacionales dejaron de ser un problema exclusivo de los sectores populares. La dificultad en el acceso a los inmuebles, suelo y vivienda, dejó de ser parte activa de solo un sector de la población para generalizarse como problema. Ya no solo se trataba de excepciones particulares, loteos y viviendas sociales o rezonificaciones en el área sudoeste de la ciudad, que continuó siendo con frecuencia el destino de muchas de las soluciones habitacionales que se implementaron, sino que la transigencia en la normativa comenzaba a abarcar emprendimientos urbanísticos destinados a los sectores medios. Estos emprendimientos, por otro lado, ya habían sabido ser aprobados al margen del código de planeamiento en otras épocas, solo que ahora también contaban con el justificativo de hacerlo en un contexto de emergencia habitacional generalizado (Medina, 2015).

En este sentido, fueron consolidándose también las acciones públicas tendientes a atenuarlo: progresivamente, desde el Municipio se fueron articulando distintos instrumentos diseñados para ofrecer respuestas que cada vez más denotaban una participación activa del Estado. Así nacieron iniciativas tales como el banco de tierras, el concejo social de tierras y viviendas y ya, luego, un organismo específico dentro del Municipio con autarquía administrativa, económica y financiera como el Instituto municipal de tierras y vivienda.

También, bajo la sombra de este Instituto, y las iniciativas precedentes, comenzaría a tomar otro cariz el tratamiento del bien suelo y la dimensión de su valorización en una ciudad

⁹⁵ Al principio, y paradójicamente, cuando la ocupación de buena parte de esta área ya se había producido, desde el Municipio se denegaba la provisión de ciertos servicios arguyendo que el Plan director no permitía el asentamiento poblacional en dicho sector (Méndez e Iwanow, 2001, p. 202).

turística como Bariloche. Ante las continuas declaraciones municipales que extendían la emergencia habitacional en todo el ejido de la ciudad, empezarían a aparecer diversas posturas: desde instituciones y organizaciones sociales, hasta concejales que con la intención de solucionar este problema coincidían en la necesidad de regular el mercado inmobiliario. De resultas de ello, se sancionó, luego de un extenso tratamiento, la ordenanza 2080 de participación municipal en la renta diferencial. Lo más relevante de la normativa es que ponía en entredicho la privatización de beneficios no compensatorios que el accionar público concedía continuamente a los propietarios del suelo a través de obras públicas y cambios normativos. Se legitimaba así la intervención del Estado en el mercado inmobiliario y los instrumentos que pudiera disponer para regularlo. En este orden, más allá de que nació en un contexto habitacional grave y concreto que ameritaba respuestas inmediatas propias de la urgente coyuntura -que, como quedó evidenciado, también resultaron ser de diversa índole-, la ordenanza encuadró en una serie de debates que en algunos países de Latinoamérica, y en ciertas ciudades de Argentina, se estaban sosteniendo respecto a la valorización inmobiliaria y los beneficios privados que traía aparejado el accionar del Estado (Fernandes, 2004; Maldonado Copello, 2006; Henao González, 2005; Augsburg, 2009; Belous, 2009). Particularmente, en el caso de San Carlos de Bariloche, se recuperó -más bien se visibilizó y se hizo público- su rol indelegable como agente de planeamiento en una ciudad acostumbrada a su ausencia, y permeable a las diversas peticiones de explotación del suelo desde los más variados intereses inmobiliarios. Así, aunque la ordenanza contó con excepciones por demás cuestionables, que principalmente dotaban de beneficios sectoriales a los emprendimientos hotelero-turísticos y a todos aquellos que pudieran encuadrar en la categoría de “pequeñas y medianas empresas”, constituía también un prelude necesario y de significativa utilidad para el desarrollo ulterior de políticas urbanas que pretendiesen regular el mercado inmobiliario local.

También, la participación del Municipio en las rentas extraordinarias generadas por su accionar contribuye no solo a revalidar la potestad del Estado en la planificación y ordenación del territorio, señalando los beneficios que puede traer aparejados para los particulares y lo legítimo que significa su recuperación, sino que, más importante aún, coloca en escena el carácter colectivo inherente a los procesos de urbanización asignándole al urbanismo una función pública y, con ello, también una función social (Henao González, 2005). La ordenanza en sí misma contribuye a echar luz, en el debate y en la contienda política, acerca de la función social que debe corresponderle a la propiedad. Pone en escena el papel que debe sobrellevar en relación a las obligaciones y condiciones necesarias tendientes a respetar la traza urbana, la protección ambiental, la salud y otras necesidades de carácter colectivo; y que además pueda

contribuir, desde el derecho urbanístico, a diseñar una ciudad que priorice el interés general por sobre los espurios intereses sectoriales. De tal forma, la ordenanza, aunque no agote los alcances de las políticas que tienen al suelo urbano como protagonista, constituye un precedente de gran utilidad para el desarrollo progresivo de políticas que avalen la legitimidad del Estado para intervenir y regular el mercado inmobiliario⁹⁶.

Si la normativa de plusvalías significó un punto de inflexión irremediable considerando el contexto habitacional local y el problema de la adquisición del bien suelo en un mercado históricamente especulativo como el barilocheño, resta conocer con datos más precisos indicadores de la accesibilidad y la dificultad que fue adquiriendo la misma en San Carlos de Bariloche. Los cambios en las condiciones de acceso al suelo urbano, particularmente tomando como referencia las áreas espaciales que aquí se estudian, ayudan a comprender las problemáticas habitacionales descritas y el sustrato de su emergencia. Permiten la posibilidad de estimar y ubicar la problemática habitacional considerando las características de los hogares que vieron dificultado su acceso; logran hacer comprensible la dimensión de este problema y su afectación a amplios sectores de la población, y no ya solo a los más pobres. Además contribuyen a contextualizar las medidas que tomó el Municipio conforme se fue agravando este problema, ya que si bien principalmente se dirigieron a paliar las situaciones más urgentes de los más desposeídos también, a medida que la emergencia habitacional persistía, se dirigieron a otros grupos sociales económicamente menos comprometidos (de hecho, esto se observa con la creación del Instituto municipal de tierra y vivienda y la ordenanza de plusvalías, donde el problema del acceso al suelo urbano asume tal carácter público y generalizado que enfatizan la necesidad de regular el mercado inmobiliario, y ya no solo ofrecer medidas paliativas y circunstanciales).

Refiriendo ya a los casos estudiados, el barrio Frutillar históricamente representó una opción de acceso a la tierra y a la vivienda para los sectores de menores recursos. En realidad, el área sudoeste en que se ubica fue constituyéndose con el tiempo en una alternativa económicamente viable para estos sectores, pero el citado barrio fue el pionero y la punta de lanza del proceso de crecimiento de los barrios populares del alto en esta área. Sin embargo,

⁹⁶ Aun cuando en los últimos años haya contado con inconvenientes para su aplicación –entre otras irregularidades, los emprendimientos urbanísticos que se aprobaron carecieron de métodos para estimar el plusvalor-, lo que se destaca de esta ordenanza es su apertura normativa, esto es, las posibilidades que puede apuntalar como política urbana al esclarecer la relación entre las decisiones públicas y la valorización inmobiliaria. De manera que, coincidiendo con Arnaut (1990), deben ser tenidos en cuenta los cambios jurídicos que normativas de este tipo pueden conllevar, pues ellos mismos constituyen también la definición de lo que es “solucionable”, pudiendo, a su vez, expandir y filtrar lo que con anterioridad eran necesidades en nuevas expresiones de derecho.

como parte de la tendencia general que se detectó en la ciudad en los últimos años, en este barrio disminuyó la proporción de hogares propietarios del suelo y la vivienda, al tiempo que comenzaron a tornarse más frecuentes los hogares que alquilaban. Este barrio, que comenzó a crecer sostenidamente a mediados de la década de 1980 en paralelo a la llegada de infraestructura y nuevo equipamiento urbano, continuó creciendo poblacionalmente con más hogares bajo esta condición de tenencia. La mejora en la situación general del barrio, que supuso menos hogares con NBI durante el último censo no se tradujo en una mejora en el acceso. Al contrario, si en años anteriores un hogar con NBI podía tener aspiraciones de ser dueño de su lugar de residencia, esto dejó de ser una posibilidad abierta hacia el final de la década pasada incluso para aquellos que no contaban con NBI. También, a la par de que se redujeron proporcionalmente los hogares que tenían acceso a la tierra y vivienda propias, cambiaron los requisitos de los grupos sociales que sí podían hacerlo. Así, por ejemplo, entre los jefes de hogar que sí podían acceder a un lote y techo propio, aumentaron aquellos que tenían mayores niveles educativos (de secundario en adelante, hasta universitarios). Si bien siguieron siendo dominantes los jefes de hogar con estudios primarios, su proporción se redujo respecto a los otros niveles educativos mencionados.

Paralelamente, se puede afirmar que a medida que el Frutillar fue consolidándose como entorno urbano a través de la inversión pública en infraestructura y la provisión de determinados servicios, junto a la posterior disposición comercial de bienes y servicios privados, se valorizó como barrio y alternativa residencial de otros grupos sociales que sí pudieron afrontar el paulatino, pero constante, crecimiento del precio de su suelo. Estos hechos podrían ser indicativos de un proceso de desplazamiento de grupos sociales que históricamente –bajo condiciones de acceso más permeables- habitaron el barrio. Si bien no es un proceso que encuadre plenamente en la definición de gentrificación, pues además de la sustitución de grupos sociales por otros de mayores ingresos deben concurrir otras variables (Herzer, 2008, pp. 20-29), no deja de ser un indicador de la crítica situación habitacional que se ciñe sobre Bariloche, sobre todo para aquellos grupos que antaño podían proyectar acceder a la tierra y a la vivienda en estas áreas y en la actualidad, no. Esta situación refiere a la pérdida de un lugar, de una alternativa residencial, para buena parte de los sectores populares de la ciudad que engrosaron la demanda habitacional de la última década y que, en el mejor de los casos, lograron acceder al suelo a costa de una mayor expansión a la periferia sudoeste de la ciudad, es decir, hacia suelos más baratos. En otros casos, la ocupación informal de lotes o las medidas municipales como las ya descritas, que supusieron en gran parte la transgresión de la normativa urbana, fueron la respuesta a la creciente dificultad de contar con tierra y vivienda propias.

Por otro lado, en áreas céntricas de sectores medios y medios altos con mayor disponibilidad de recursos donde el crecimiento del precio del suelo fue mucho más descollante, y no tan vinculado a la participación activa del Estado local, como el casco céntrico y el barrio Belgrano, la reducción de los hogares dueños de la tierra y la vivienda fue también mayor a pesar de la mayor capacidad económica de estos sectores. Si se sigue el caso específico del casco céntrico esta tendencia tuvo su contrapartida en el aumento de los hogares que alquilaban en 2010 que superaron, constituyendo un hecho inédito, a los hogares que podían disponer de su residencia como propietarios. Aunque puede ser una característica analogable a otros centros urbanos en el periodo (Cosacov, 2012; Peralta y Liborio, 2014), y en cierta forma preanunciada (ya en 2001, había una gran proporción de hogares que no eran dueños de su tierra y vivienda sino que alquilaban), no deja de ser una característica destacable vinculada al aumento del precio del suelo. También en esta área, en la que prácticamente no existen hogares con necesidades básicas insatisfechas y, por tanto, no comporta un factor diferenciador de mucho peso, crecieron destacadamente, entre los hogares que eran propietarios de la tierra y la vivienda, los jefes con estudios superiores (universitarios de grado y posgrado). En realidad, ante una cada vez más reducida proporción de hogares con bajos estudios (primarios fundamentalmente) estos jefes constituían en 2010, y en acuerdo a una tendencia que ya se perfilaba en 2001, el segmento poblacional que más había crecido. Sin embargo, a pesar de ello, el mayor nivel de estudios de los jefes en esta área aunque incidía en el acceso al suelo y a la vivienda no terminaba siendo determinante dado la elevada proporción de hogares que también alquilaban (se hizo más difícil ser dueño en esta área aún con estudios superiores).

En un barrio como el Belgrano, donde también habitan sectores medio y medios altos –de hecho, existe una proporción ínfima de hogares con necesidades básicas insatisfechas-, también aumentaron en 2010 con respecto a 2001 los hogares que alquilaban en desmedro de los que eran propietarios tanto de la tierra como la vivienda. Si bien este tipo de tenencia no llega a ser todavía el tipo de tenencia predominante como lo es en el casco céntrico, es factible que en el mediano plazo estas tendencias se consoliden. Por lo pronto, la fisonomía arquitectónica de esta área residencial acompaña la valorización general del barrio expresada en el crecimiento del precio por metro cuadrado del suelo a lo largo del período de estudio. La progresiva desaparición de las casas bajas tradicionales del barrio y su reemplazo por edificios, es decir, la verticalización del espacio construido (Jaramillo, 2007 y 2009), permiten avizorar

la adquisición de características cada vez más céntricas⁹⁷. Con tendencias similares al centro, podría afirmarse que al término de unos años también los inquilinos vivientes podrían superar a los dueños de la tierra y la vivienda. Por otra parte, si bien aquí los jefes de hogar con educación primaria tienden como en el centro a reducirse hasta prácticamente desaparecer, mientras que los que tienen estudios superiores al secundario (terciario y universitario) son proporcionalmente más numerosos que en el casco céntrico, es menos clara su influencia, esto es, el nivel educativo, en las posibilidades de acceso a la tierra y a la vivienda. Más bien los jefes de hogar con más altos estudios parecen ser los principales protagonistas del incremento de los inquilinatos como tipo de tenencia próxima a afianzarse. Esto tal vez se deba a un proceso de recambio de residentes, de lenta transición, en el que antiguos vecinos que vivieron desde siempre en el barrio poco a poco ceden su lugar a jefes de hogar más altamente calificados que, aun no pudiendo acceder a tierra y vivienda propia, optan por alquilar. Tanto el casco céntrico como el barrio Belgrano representan espacios de la ciudad que dan muestras de la dificultad que también tienen otros grupos sociales -con más cantidad de recursos de los que puede disponer un habitante promedio del frutillar, por ejemplo- para acceder al suelo urbano.

⁹⁷ Como en otras ciudades del país durante el período, la densificación del barrio Belgrano a través de la inversión en la construcción en altura representaba la potencialidad de explotar la infraestructura y los servicios urbanos ya instalados en áreas céntricas o cercanas a ellas (Fedele y Martínez, 2015, p. 67).

Capítulo 7. Conclusiones generales

7.1 Las restricciones “naturales” de una ciudad turística

Al comienzo de esta tesis se problematizaba como el impacto del precio del suelo pudo haber intervenido en la problemática habitacional que atravesó la localidad de San Carlos de Bariloche a comienzo de los años 2000. A lo largo de la tesis se demostró con datos fehacientes, y no meras especulaciones, que la actividad inmobiliaria experimentó un notable crecimiento luego de la devaluación. Se observó en el crecimiento de la construcción y más concretamente en el crecimiento del precio promedio por metro cuadrado de las áreas espaciales que aquí se tomaron como objeto de estudio. Si bien no comportan la totalidad de la ciudad, constituyen indicadores significativos y representativos de la valorización general de la tierra y los espacios urbanos en todo el ejido de Bariloche, proceso que también fue señalado en su oportunidad por los agentes inmobiliarios y los funcionarios entrevistados al destacar algunas de sus principales manifestaciones y consecuencias.

Este fenómeno se observó en correspondencia al crecimiento de una economía local basada predominantemente en el turismo. La coyuntura económica abierta a comienzos de los años 2000, con la eliminación de la conversión cambiaria que equiparaba al dólar con el peso y la posterior devaluación de 2002, hizo resurgir una actividad que se encontraba estancada hacia fines de la década de 1990. Una plaza turística de reconocimiento internacional como Bariloche, se vio beneficiada por la mayor “valorización” del dólar que esto significó y el interés que supuso para muchos visitantes un destino más barato del que se tenía referencia durante el “1 a 1”. Este renacimiento del turismo, cual parábola obligada del ave fénix, y que posicionó a la tierra como valor de inversión, incrementó la demanda de los bienes inmuebles incidiendo, concomitantemente, en la suba de precios.

El precio escalonado del suelo, que en esta tesis se detalla particularmente a partir de lo sucedido en el casco céntrico, el barrio Belgrano y el Frutillar, fue el caldo de cultivo de la problemática habitacional que continuó agravándose durante toda la última década. Así, algunos hechos puntuales como las ocupaciones informales de terrenos, los loteos sociales y las regularizaciones dominiales que llevó a cabo el Municipio de Bariloche como parte de las políticas urbanas que implementó para atacar la problemática, dieron cuenta de esta situación.

Más allá de que estas situaciones emparentan a la localidad andina y su contexto a situaciones similares atravesadas por otros centros urbanos del país entre los años de estudio, las mismas también se engarzan a condiciones preexistentes, es decir, a necesidades y demandas

habitacionales que, si bien se agudizaron en la última década, responden a problemáticas previas vinculadas a tendencias de crecimiento urbano que caracterizaron históricamente a la ciudad. El ascenso de San Carlos de Bariloche como destino turístico de montaña constituye una de las claves para entender las lógicas de ocupación del espacio y los intereses inmobiliarios que confluyeron y confluyen en su territorio. Adelantando las derivaciones de estas conclusiones generales, el resurgimiento de la actividad turística durante buena parte de la década de 2000 -en contraste a la década que la había precedido-, permite verificar la hipótesis planteada inicialmente: la valorización inmobiliaria, y las decisiones urbanísticas estatales que la acompañaron, reeditaron y consolidaron tendencias de crecimiento urbano que caracterizaron históricamente a la ciudad, tendencias que condicionando el acceso al suelo cristalizan, en definitiva, la desigualdad espacial local.

En este encuadre, las políticas implementadas por Parques nacionales, entre ellas las vinculadas a la subdivisión del territorio, que estuvieron mediadas por intereses externos a la localidad y decidieron su conversión en un centro turístico, son factores ineludibles a tener en cuenta si se quiere comprender el modo en que inicialmente comenzó a extenderse su radio urbano. La subdivisión indiscriminada del territorio que hoy constituye el extenso ejido de la ciudad, escindida de toda necesidad de desarrollo urbano (Abaleron, 1992, p. 48), permite pensar en la incidencia histórica de las migraciones de amenidad (Moss, 2006) y el turismo residenciado (Grippio y Visciarelli, 2007) en el mercado inmobiliario barilocheño, conformando la oferta y la demanda “translocal” que decidió la expansión territorial de la ciudad a gran escala. Así, no es casual que este centro urbano haya tendido a crecer de manera horizontal a lo largo de la costa del Lago Nahuel Huapi y en cercanías a los principales paisajes naturales. Las migraciones y su relación con la existencia de procesos de naturbanización (Prados Velasco, 2006, 2010 y 2011) resultan claves para comprender las tendencias de crecimiento y el uso que se hizo del suelo en la conformación de los extensos límites urbanos de la ciudad, pues explican los intereses inmobiliarios que se concertaron en la ciudad por efectos de los atractivos naturales de la región andino patagónica. También permiten explicar el fracaso de políticas de planeamiento -de aplicación efectiva- que pudieran establecer límites precisos a dicha expansión y la preservación de los nichos naturales. Además, indican, a su vez, como a pesar de que la formación del suelo urbano en la ciudad ha sido parcial, pues muchos de los valores de uso que lo articulan de manera compleja (Topalov, 1979) no han terminado de consolidarse y conviven con la naturaleza en gran parte de su territorio, este no ha dejado de ser reservorio de valor y objeto de intereses especulativos. Teniendo en cuenta estas características espaciales de la ciudad, es pertinente preguntarse como las rentas del suelo,

particularmente los tipos de renta que desarrolla Jaramillo, pueden encuadrar y manifestarse en el espacio urbano difuso de San Carlos de Bariloche.

La teoría de la renta desarrollada en el apartado teórico tiene la virtud de ofrecer un abordaje analítico en el que a partir de los diferentes tipos de renta, particularmente algunos de ellos, ayuda a discernir la orientación de los intereses inmobiliarios que se hicieron presentes en San Carlos de Bariloche. Permite escudriñar los principales factores que intervinieron en su estructuración espacial, que, incidiendo en su crecimiento histórico, también repercuten en su configuración urbana actual. Deben en consecuencia ser consideradas las singularidades propias de este destino turístico de montaña, sopesando la localización de su suelo en un entorno natural y de disfrute paisajístico, para estimar la presencia de los tipos de renta urbana y, particularmente, el modo en que se hicieron (y hacen) presentes. Esta cuestión conduce a pensar en las condiciones de explotación del suelo, sus diferentes usos y distribución en el ejido de los tipos de renta que predominan en la ciudad, donde buena parte de las propiedades del suelo urbano, en términos de servicios y equipamiento, como ya se mencionó, no se han realizado.

Entre los tipos de renta que señala Jaramillo, debe destacarse la participación de las rentas secundarias, pues a partir de ellas puede interpretarse la orientación que ha tomado el crecimiento urbano de la ciudad. En mayor grado que las rentas primarias tipo I y tipo II, que se originan en las cualidades diferenciales del suelo para construir (que pueden ser geológicas/naturales o intensivas por la potencialidad de edificar en altura), las rentas secundarias en las ciudades adquieren suprema centralidad por la importancia que tiene el consumo del espacio construido, es decir, su circulación y, por ende, su localización en los diferentes puntos de la ciudad. Sin embargo, aunque la formación de este tipo de rentas se origina en todas las ciudades, en destinos turísticos de montaña como la localidad andina ejercen una influencia paradigmática en las áreas suburbanas, donde el valor público de la naturaleza impera como principal factor incidente en la ocupación del territorio y de las rentas diferenciales que se pueden exigir. Esto es lo que diferencia a esta ciudad de otras en donde el proceso de crecimiento tiende a ser más compacto y condicionado mayormente por la cercanía a las redes de infraestructura y los servicios públicos.

Pero además la incorporación del entorno y el paisaje natural característico cualifica diferencialmente a todo el suelo barilochense que difícilmente pueda encontrar parangón en cualquier otra ciudad. Teniendo en cuenta lo ya referido en relación al carácter disperso de la urbanización de San Carlos de Bariloche, y específicamente en cuanto a la provisión parcial de infraestructura y servicios públicos, la renta absoluta urbana “clásica”, en tanto renta que se exige uniformemente en toda la ciudad, aparecería como la principal categoría de análisis a ser

problematizada. El suelo de la ciudad carece de muchas de las propiedades que podrían catalogarlo como urbano; no responde a ciertas cualidades que debería tener este tipo de suelo como, por ejemplo, tenencia de gas, agua, electricidad, y servicios óptimos de evacuación de desechos cloacales. No obstante, más allá de la localización de cualquier lugar en particular, esta localidad andina brinda en su condición de destino turístico de montaña condiciones de explotación diferenciales que atraviesan a todo su suelo, garantizando, por tanto, la posibilidad de que sus propietarios puedan exigir una renta absoluta por su uso. Más allá de que determinados suelos de la ciudad representen un mayor atractivo visual y ambiental que otros, determinando con ello los diferentes tipos de renta diferencial, la extensión y dispersión de la ciudad en sitios que carecen parcial o totalmente de equipamientos urbanos demuestra que el interés por el suelo barilocheño reside en otros atributos (amén de que la dotación de infraestructuras contribuya a dotarlo de propiedades más “urbanas” y lo valore aún más).

Es pertinente preguntarse entonces por las intervenciones de la naturaleza y en qué medida ésta compromete –valga la redundancia- la naturaleza del suelo urbano (y sus componentes) en San Carlos de Bariloche y en otras ciudades turísticas similares a ella. Retomando a Prados (2006), acaso pueda cobrar sustento como fenómeno generalizable y, por tanto, de estudio un fenómeno de conceptualización reciente, la naturbanización y, en particular, las rentas que puedan estar asociadas al suelo naturbanizado. Si los efectos de aglomeración están dados por sus condiciones ambientales cabe entonces la introducción de nuevas categorías analíticas que den cuenta de estas características y respondan a la morfología y crecimiento urbano de ciudades turísticas como Bariloche. Acaso pueda pensarse en un marco analítico que integre a las migraciones de amenidad, el impacto territorial que acusan las ciudades orientadas a la actividad turística o que cuentan con un gran atractivo ambiental y la teoría de la renta del suelo para indagar en las características específicas que presentan este tipo de ciudades y la relación que mantienen con la naturaleza como fuentes de explotación de su suelo. Una nueva tipología de la renta del suelo debería poder responder a estas condiciones diferenciales de explotación que referenciada en una renta absoluta urbana diferencial o renta del suelo naturbanizado trascienda la condición urbana y se articule a las características naturales y ambientales propias de estas ciudades estructurando la totalidad de las rentas del suelo (primarias y secundarias).

Al mismo tiempo, los propios atractivos naturales inigualables de la región que catapultaron a Bariloche como centro turístico y que constituyen su valor público (Saavedra y Mokate, 2004) no solo explican los intereses inmobiliarios y la demanda localizada del suelo que permitieron el surgimiento de rentas diferenciales con respecto a otros centros urbanos

(Otero y González, 2014), sino que también permiten explicar por añadidura el carácter restrictivo del acceso a la propiedad de los bienes inmuebles. Sopesando los guarismos de los tres últimos censos, no es casual que el departamento de Bariloche sea el que registre, proporcionalmente, menos hogares propietarios de la tierra y la vivienda en toda la provincia de Río Negro. A su vez, las condiciones diferenciales que presenta todo el entorno natural de la ciudad, pero particularmente algunos de sus lugares turísticamente más representativos y excepcionales, también expresan en el espacio urbano las condiciones diferenciales de acceso al suelo de los distintos grupos sociales.

Llegados a este punto, vale traer a colación las dos tendencias de crecimiento urbano atravesadas por el componente medio ambiental que caracterizaron la expansión territorial de la ciudad. Así como los grupos sociales con mayor capacidad de recursos lograron poco a poco apropiarse de los suelos localizados al centro y al oeste del ejido, sobre la costa del Nahuel Huapi, donde el paisaje andino es más vistoso, los sectores populares fueron creciendo en dirección sur y sudoeste hacia las áreas climáticamente más inclementes, constituyendo los actualmente conocidos barrios del alto. El entorno natural en los barrios del alto ha condicionado, en gran medida, que allí se localicen los suelos más baratos y accesibles de la ciudad (al menos en relación otros lugares que ofrecen más ajustadamente la imagen turística de este destino de montaña). El “alto” ha sido el lugar dispuesto para hacer de Bariloche un lugar más accesible, el lugar de “descarte” que se ha ofrecido históricamente a los habitantes de los barrios allí erigidos, en definitiva, el lugar que expresa “cómo la posición social condiciona el poder sobre el espacio urbano” (Díaz Parra, 2014, p. 3). Así, considerando la organización y distribución de las diferencias sociales en el espacio, pueden identificarse dos tendencias de crecimiento claramente distinguibles una de otra. Siguiendo a Abramo (2003), y ubicando el problema en función del acceso desigual al suelo urbano, se puede interpretar el crecimiento de la ciudad hacia estas dos direcciones considerando –esquemáticamente- dos de las diferentes lógicas de acción social que señala este autor: por un lado, la lógica del mercado que interviene territorialmente en el crecimiento urbano de la ciudad a través de la demanda inmobiliaria vinculada a la riqueza del entorno ambiental y la actividad turística que lo atraviesa, la llamada “ciudad turística”; por otro, la lógica de la necesidad que siguen los sectores populares de menores recursos para acceder a suelo barato en los entornos ambientales menos valorados y periféricos de la ciudad, es decir, los barrios del alto. El valor del entorno natural y los lugares de recepción turística que el mercado traduce a través del precio del suelo -como expresión capitalizada de la renta inmobiliaria- termina constituyéndose en el factor decisor de la división social del espacio urbano estructurando “la distribución residencial

intraurbana o intrametropolitana de los distintos estratos socioeconómicos” (Duhau, 2013, p. 3) en la ciudad.

Al respecto también, y a la luz de las decisiones políticas que mediaron en la configuración del espacio urbano de la ciudad y que pretendieron planificar su crecimiento, muchas de ellas involucraron, como se ha visto a lo largo de la tesis, no pocas modificaciones normativas. Aquí es entonces cuando debe mencionarse el papel del Municipio, la lógica estatal, en las articulaciones complejas que tuvieron lugar en el espacio urbano, pues el Estado local por acción u omisión, de manera directa o indirecta, intervino en la formación de las rentas del suelo, sea a través de modificaciones normativas que admitieron nuevos usos y mayores volúmenes de edificación –en buena medida regularizando situaciones de facto- o a través de la obra pública, delegando o no a las juntas vecinales, inversiones en infraestructura. Así, aunque la distribución de los distintos tipos de uso, como, por ejemplo, el comercial o residencial, remiten a espacios “elegidos” por la población, de reconocimiento social (Jaramillo, 2009, p. 158 y 159), el Estado también se convirtió en un actor clave en este entramado espacial al estipular las condiciones de funcionalidad que pudo tener el suelo en dichos espacios (Jaramillo, 2009, p. 306 y 307).

En esto debe observarse un acompañamiento del Estado a los intereses inmobiliarios privados, sobre todo en los últimos años a la par del crecimiento turístico, donde directamente ha creado instrumentos proclives a un tratamiento regularizado de las excepciones, enmarcados en una normativa abigarrada y superpuesta sujeta a una mayor maleabilidad. Buena parte de las medidas regulatorias sostenidas en el Plan director, y dispuestas normativamente en el código de planeamiento y de edificación, fueron socavadas en su totalidad o poco a poco minadas mediante ordenanzas de excepción y artilugios que lograban eludirlas o reducir su impacto (esto fue lo que ocurrió, por ejemplo, con la autorización de usos e indicadores urbanísticos en espacios naturales alejados del área urbana, que en función de lo normado en el código de planeamiento de 1980 debían conservarse o regenerarse, según el riesgo que presentaran). La cristalización de este derrotero tuvo su expresión paradigmática en la multitud de beneficios privados -con su consecuente conversión en el precio de los suelos- que se otorgaron desvirtuando el “espíritu” del Plan de ordenamiento de 1980 (desde las ordenanzas modificatorias de 1983 hasta las excepciones que concedieron indicadores urbanísticos especiales a hoteles y cadenas de supermercados, entre otros), pero también, más recientemente, en algunos artículos que formaban parte del proyecto original de la ordenanza de plusvalía y que finalmente fueron excluidos, o incluso las mismas excepciones otorgadas al sector hotelero-turístico. Esto permite evidenciar la dimensión de los distintos agentes e intereses privados que

se hicieron presentes en las decisiones gubernamentales con el objetivo de obtener determinados beneficios. Remiten, de hecho, a aquella coalición molotchiana de agentes urbanos orientados a impulsar una maquinaria urbana, una “máquina de crecimiento” (Molotch, 76)⁹⁸, proclive a establecer una serie de condiciones para incrementar las rentas agregadas y favorecer a determinados sectores sociales por sobre otros (Rodríguez y otros, 2008, p. 57).

En otro orden, también cabe agregar que el Municipio de San Carlos de Bariloche careció a lo largo del periodo considerado, más allá de la concurrencia de diversos intereses privados que podrían explicar las excepciones a los códigos y algunas ordenanzas puntuales, de capacidades político-institucionales que le permitieran sostener con mayor legitimidad y autonomía muchas de las medidas que inicialmente formaron parte de las políticas públicas propuestas para regular el crecimiento urbano. Las decisiones municipales se enmarcaron con suficiencia en las definiciones incrementalistas del manejo de la cosa pública, aquellas que describen la decisión política como una acción coyuntural ausente de toda planificación, y, sobre todo, funcionalmente conveniente para “salir del paso” ante diversas problemáticas públicas que aparecen en la agenda gubernamental (Lindblom, 1996 y Tamayo Sáez, 1997). Efectivamente, en la agenda municipal primó la administración de irregularidades y la gestión e institucionalización de situaciones anómalas, sin que se sedimentara, como contrapeso, un direccionamiento general que lograra reorientar las tendencias de crecimiento de la ciudad respetando las pautas establecidas para la ocupación y uso del territorio.

Sumadas a esta caracterización, deben también contarse las iniciativas estatales proclives a satisfacer las distintas necesidades habitacionales que fueron surgiendo durante el periodo y que, teniendo efectos también en el orden urbano de la ciudad, poco contribuyeron a resolver los problemas derivados de su trama espacial. Así, por ejemplo, el propio Municipio, instado a saldar demandas habitacionales que irrumpieron durante los años noventa, compró tierras a bajo costo, con usos e indicadores muy restringidos que desalentaban su ocupación, para luego modificar la normativa y poder urbanizarlas. Este modo de resolver la problemática habitacional en desmedro de la normativa urbana establecida, fue agudizándose en la década de 2000 conforme se iban incrementando las necesidades de la población y las emergencias habitacionales avanzaban.

⁹⁸ “Molotch (1976) plantea que este cambio se sustenta en una ‘fábrica de consensos’ acerca de las bondades del crecimiento a cualquier precio. Allí, la esencia misma de toda localización se torna una pieza clave para intentar sostener una situación de movilización competitiva permanente” (Rodríguez y otros, 2008, p. 57)

7.2 Las áreas espaciales analizadas

Con el fin de la convertibilidad, la devaluación y el período posterior de crecimiento de la ciudad sujeto a la actividad turística, la valorización general del suelo urbano y la problemática habitacional que se disparó en la década del 2000 tomó forma en expresiones que, vinculándose a procesos preexistentes, representaban en simultáneo una mayor agudización de esta situación. Reiterando lo ya señalado, lejos de ser un problema nuevo, indicaba más bien la continuidad de tendencias que incluso ya habían tomado forma en el crecimiento urbano de la ciudad y, concretamente, en el surgimiento de algunos barrios del alto durante la década del noventa (como, por ejemplo, las 34 hectáreas y cooperativa Maitén).

El alza del precio del suelo que experimentaron las áreas espaciales que aquí se estudian -el casco céntrico, el barrio Belgrano y el Frutillar- permiten identificar también, en el marco de una mayor dificultad de acceso al suelo, la continuidad señalada en la coyuntura nacional que reposicionó a la ciudad como centro turístico. El casco céntrico y el barrio Belgrano dan cuenta -principalmente- de esta situación, pero también el Frutillar, aunque de diferente manera. Los dos primeros barrios unidos geográfica, social y económicamente, experimentaron procesos conjuntos.

El casco céntrico, el área en donde se nuclean las actividades turísticas de la ciudad, fue el lugar en donde más creció el precio del suelo y donde también más aumentaron los alquileres como tipo de tenencia predominante de los hogares. Si bien esta ha sido una característica distintiva del casco céntrico que responde a propensiones ya instaladas -y hasta posiblemente homologables a áreas céntricas de otras ciudades-, lo que se evidencia en los últimos años, a partir de 2010, es que esta condición de tenencia se ha constituido en mayoría, superando incluso a los hogares que son propietarios.

La situación en barrio Belgrano se acerca a estas tendencias, siguiendo condiciones de tenencia similares, aunque no lo suficientemente extendidas como para equipararlas a las del casco céntrico. De todos modos, teniendo en cuenta su cercanía a éste, muy probablemente, en pocos años, este barrio puede llegar a convertirse en un segundo centro receptor de la demanda inmobiliaria. Esto obliga a estimar las similitudes entre el barrio Belgrano y el casco céntrico ante alternativas de acceso cada vez más estrechas, las cuales se interpretan a partir de las rentas del suelo que pudieron haberse formado durante el período.

De acuerdo a Jaramillo (2009), el proceso colectivo de urbanización distribuye los distintos tipos de uso posibles de ser explotados en las diversas áreas de la ciudad, y con ello también emergen los distintos tipos de renta urbana y el predominio que tiene cada una de ellas en el territorio. Esto incluye no solo a las que reciben un uso mayoritariamente residencial sino

también aquellas que, por ejemplo, son socialmente reconocidas como sitios de intercambio comercial. Así existen zonas más atractivas que otras para el capital comercial que, por las facilidades que ofrece la cercanía a una arteria vial o la proximidad a algún centro comercial reconocido, permiten una mayor velocidad de rotación (Jaramillo, 2009, p. 156). Estas condiciones tienden a formarse predominantemente en las áreas céntricas (aunque también, en el caso particular de Bariloche, podrían incluirse otras áreas de referencia turística más alejadas) donde la explotación comercial que permite la ubicación de su suelo se traduce en una ganancia localizada que, siendo superior a la ganancia media, es objeto de competencia entre los capitales comerciales, principalmente, posibilitando que el dueño del inmueble perciba una renta diferencial por ello.

Considerando la explosión turística que tuvo la ciudad con la devaluación de la moneda a principios de la década pasada, no es descabellado pensar en el crecimiento de las rentas comerciales, de manera general en la ciudad, pero particularmente en el casco céntrico y otros sitios turísticos. La captación de rentas comerciales se manifiesta en el uso del suelo predominante que tiene esta actividad en el área céntrica, pero la puja por utilizar un área sostenida por el turismo incrementó su explotación comercial en los últimos años y, por tanto, la renta de su suelo. Por otra parte, su capitalización en un precio de suelo cada vez más elevado también pudo haber influido en la suplantación de usos residenciales permanentes por propiedades en alquiler más receptivas a la dinámica económica fluctuante de los últimos años.

En el caso del barrio Belgrano, donde el uso del suelo también tiene un destino preferentemente residencial, la heterogeneidad del suelo urbano tiende a expresarse bajo otros condimentos. Además de la ubicación preferencial que ostenta este barrio, contiguo al casco céntrico y, por tanto, temprana área usufructuaria de todos los servicios urbanos, la demanda de su suelo está supeditada a motivaciones vinculadas a las representaciones simbólicas que tienen sus habitantes respecto a la calidad de vida a la que aspiran. El estrecho contacto con el medio natural del que disponen sus residentes no solo está mediado por la cercanía a la costa del lago Nahuel Huapi sino también por la llegada directa que tienen hacia los principales conectores viales y turísticos -la Avenida Bustillo y la Avenida de los Pioneros- que atraviesan la ciudad de este a oeste. De manera que, por las características de su suelo y la demanda que puede girar en torno a él, este barrio comporta un área residencial en la que pueden formarse rentas de monopolio por la particular escasez de un entorno residencial cercano al centro y provisto con servicios urbanos, pero también por la valoración simbólica integrada al medio ambiente que entraña para muchos de sus habitantes. Esto se vincula no meramente a las posibilidades de acceso al lago Nahuel Huapi y a los principales conectores turísticos, sino

también al resabio histórico de haberse constituido en el barrio residencial por excelencia de San Carlos de Bariloche y, en particular, de determinados sectores medios y altos de la ciudad. Un tipo de suelo urbano altamente valorizado, y no comparable a otros, se convirtió en un lugar preferencial para algunos de ellos y en una buena segunda opción para otros que por el elevado precio de los inmuebles no pudieron hacerse de ellos en el casco céntrico. Sin embargo, aunque en una proporción menor que en éste último, también en el barrio Belgrano disminuyeron los hogares que podían acceder a la tenencia de la tierra y la vivienda: la intensificación del uso de su suelo, que la verticalización de sus formas arquitectónicas -cada vez más extendidas- dejaba en evidencia, indicaba una mayor demanda de los inmuebles en esta área, pero a su vez también refería una mayor dificultad de acceso al suelo residencial y un aumento de la proporción de hogares en alquiler.

En estos dos espacios céntricos, y de mayor flujo de visitantes, el Municipio avanzó motorizando diversas obras públicas (reacondicionamiento de infraestructuras y conectores viales, principalmente) con el objetivo de promocionar la ciudad turística. Buena parte de estas iniciativas comportaban un sentido estético de presentación y representación de un área espacial que es la más inmediata y la que primero experimentan los turistas. En esta dirección, no fue casual que durante los años 2000 creciera la utilización de instrumentos de gestión tendientes a regularizar emprendimientos urbanísticos que, alejados de la normativa establecida, apuntaban a favorecer el turismo (entre ellos figuraban –principalmente- refacciones y reconstrucciones de hoteles y comercios para ampliar el espacio construido). Constituían, en definitiva, modos de tratar y regularizar las excepciones que si bien habían sido aprobados junto con el código urbano de 1995, recién a comienzos de los años 2000, acorde con la dinamización de la actividad turística, fueron utilizados con mayor frecuencia. Aunque en algunos casos no suponían una aprobación automática -por el tratamiento consultivo y de visibilización pública que recibían-, en los hechos terminaban siendo admitidos, más temprano o más tarde. Así, el Municipio tendió a facilitar, aun bajo procesos burocráticos lentos, la iniciativa privada, acompañando –sobre todo- la valorización general del casco céntrico y el barrio Belgrano, dos áreas espaciales que encuadran, particularmente el primero, en el perfil turístico que habitualmente se le quiere imprimir a la ciudad para quien la visita (Matossian, 2015).

El Frutillar, en tanto, fue uno de los barrios del alto que más se desarrolló en términos de infraestructura y equipamiento urbano. Además, acompañando el crecimiento poblacional del conjunto del área, cuenta con distintos centros de aprovisionamiento comercial que lo alejan paulatinamente de la categorización de barrio periférico. Esto ha determinado que sea uno de los barrios en los que también se ha podido constatar el crecimiento progresivo del precio del

suelo. Si bien su evolución está más ligada a estos procesos y no tanto a la reactivación de la actividad turística, al menos no como en el barrio Belgrano y el casco céntrico -donde ha sido más significativo el crecimiento del precio del suelo-, también en este barrio se han reducido proporcionalmente los hogares que pueden acceder a la propiedad de la tierra y la vivienda. Esto es algo que debe recibir acaso más atención que en el caso de aquellos, pues el Frutillar, históricamente ha apuntalado el crecimiento urbano de los barrios populares localizados al sudoeste del ejido, es decir, ha significado una puerta de acceso a la propiedad de la tierra y a la vivienda para muchos grupos sociales que no podían hacerlo en otros puntos de la ciudad. Por más que históricamente no hayan sido suelos que dispusieran de muchos servicios urbanos o infraestructura acorde para brindarlos, allí y en otras áreas aledañas de residencia de los sectores populares la ubicación de la vivienda cobró importancia en razón de su relativa cercanía a los núcleos centrales de aprovisionamiento, establecimientos educativos y fuentes de empleo que se ubican en el centro de la ciudad. El menor costo de desplazamiento que significa vivir en estos sitios “privilegiados” supuso un beneficio diferencial para la población que logró asentarse allí, lo cual, en definidas cuentas, a raíz de la competencia por hacerse de esta ubicación, propició la formación de rentas diferenciales de vivienda.

Sin embargo, la capitalización de estas rentas en el precio del suelo también indica que durante el período de estudio se constituyeron en un serio limitante para las opciones de compra de los sectores populares que buscaban acceder al suelo y a la vivienda propia. La etapa que se abrió a comienzos de los años 2000 afianzó tendencias históricas que involucraron la consolidación de espacios urbanos residenciales y el desplazamiento de grupos sociales que antes contaban con mayores posibilidades de acceso y ahora daban indicios de comenzar a perderlas. Los cambios en las condiciones de acceso al suelo residencial durante el período indican que posiblemente los sectores de más bajos recursos, que históricamente le imprimieron su identidad, estén siendo reemplazados por otros sectores, de recursos medios, que ante la restricción en el acceso a otras áreas habitacionales contemplan entre sus alternativas la residencia en este barrio. Huelga reiterar, una vez más, que en los últimos años el Frutillar ha crecido en cuanto a la provisión de servicios y equipamiento urbanos que de manera indirecta han sido financiados por el Estado municipal o promovidos por él a través de su junta vecinal (que siempre ha contado con vecinos organizados dispuestos a hacer valer sus demandas). De hecho, ha sido más notorio que en otras áreas más cercanas al radio céntrico el desarrollo urbanístico que el Municipio ha impulsado en este barrio y en otros que conforman la Pampa de Huenuleo. A mediados de la década del noventa, con el traslado de vecinos a las antiguas 34 hectáreas y la categorización del área, de suburbana a urbana, el sector sudoeste de la ciudad se

convirtió en epicentro de muchas de las necesidades habitacionales de los sectores populares que se buscaron satisfacer; esto implicó también la incorporación y mejora de buena parte de su equipamiento urbano. La construcción de redes de agua y gas, junto a la creación de centros comunitarios y servicios de salud, transformaron la zona en un área residencial mucho más atractiva que la que era hasta hacía unos años proporcionándole una funcionalidad mucho más “urbana”. A ello también contribuyó la creación de distintos establecimientos educativos, primarios y secundarios, que dotaron de mayores opciones formativas tanto a los habitantes del Frutillar como a los de los barrios aledaños.

Paradójicamente, la producción de suelo urbano, motorizado en buena medida por el Municipio, y reflejado en el crecimiento del precio de su suelo a lo largo de la década de 1990 y 2000, pudo no solo haber contribuido a la reducción de hogares con acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda, sino también acentuado las dificultades actuales que tienen los sectores de menores recursos para acceder al suelo de este barrio si se lo compara con lo que sucedía años atrás. En tal sentido, las obras públicas han significado una mejora general para el Frutillar y otros barrios cercanos que se han beneficiado de ellas, pero la valorización de su suelo, por la dinámica propia del mercado inmobiliario que ha retraducido estos cambios en mayores precios, ha inhibido en simultáneo el acceso para amplias franjas de la población que antes encontraban en este barrio un lugar para vivir. Es factible que muchos de los que antiguamente podrían haber sido potenciales residentes de este barrio hayan terminado conformando la demanda habitacional que implosionó a lo largo de la última década. Es probable que muchos de los que antes podrían haber tenido opciones de acceso en el Frutillar hayan formado parte del conjunto de colectivos e individuos que peticionaron a las autoridades estatales el acceso al techo propio, derivando en planes de viviendas y lotes sociales, en algunos casos, y ocupaciones informales, en otros (aunque ambos en no pocos sitios de la zona sur de la ciudad); de hecho, como se observó, muchas ocupaciones se produjeron incluso en barrios aledaños al Frutillar.

Recapitulando, y encuadrando el análisis de lo sucedido en estas áreas en la contrastación de la hipótesis, se verifica entonces que en los lugares en donde la “ciudad turística” se asienta sobre la costa del Lago Nahuel Huapi las restricciones al acceso al suelo tienden a ser mayores y crecientes. Esto se comprueba con mayor notoriedad en el casco céntrico, el núcleo de la actividad turística, donde la creciente valorización del suelo se ha correspondido a una baja proporción de hogares que son propietarios de la tierra y la vivienda, pero también en el barrio Belgrano, una opción de acceso para muchos sectores medios que también tiende a ser más restrictiva. En este último caso, la valorización de su suelo y la mayor demanda por residir en este barrio derivó en una utilización más intensiva del suelo, con el

consecuente derrumbe de muchas casas bajas y la construcción inmediata de nuevos edificios, que poco a poco van cambiando la fisonomía tradicional del barrio. Se puede afirmar que la dinámica de la actividad turística y la valorización del suelo que siguió a la devaluación de principios de los años 2000, tendieron a envolver cada vez más a este barrio a la ciudad turística (como lo atestiguan algunas oficinas comerciales y de servicios turísticos que se encuentran entre sus límites), haciéndolo parte estrecha de su dinámica inmobiliaria e integrándolo a la ciudad de los visitantes. En tal sentido, la mayor dificultad de acceso al suelo urbano residencial en el barrio Belgrano se corresponde a la consolidación de la ciudad turística como tal que, nucleada fundamentalmente en el casco céntrico, tiende también a salpicar sus efectos en los lugares que por servicios y equipamiento urbano ofrecen soluciones de continuidad para la reproducción del capital, restringiendo el acceso al suelo a grupos sociales que otrora podían realizar la propiedad de sus inmuebles.

Como contraparte de la ciudad turística, el barrio Frutillar representa por antonomasia el barrio “del alto”, de los sectores de menores recursos, que no podían aspirar a acceder al suelo residencial en otros lugares. En el caso de este barrio, y el de otros de la zona sur y sudoeste, su crecimiento estuvo vinculado a la posibilidad de satisfacer necesidades habitacionales concretas que el mercado denegaba en otras áreas de la ciudad. Este proceso abarcó aun aquellos suelos condicionados por el riguroso entorno climático y físico característicos del área sur de San Carlos de Bariloche. En definitiva, la expansión de la ciudad hacia esta dirección -inicialmente desalentada por la propia normativa urbana- obedeció a la posibilidad lisa y llana de poder contar con suelo barato en barrios que no casualmente se desarrollaron al margen y ocultos de la ciudad turística. Sin embargo, la valorización del Frutillar -y presumiblemente otros barrios- durante las década de 1990 y 2000, en paralelo a la consolidación de su infraestructura y equipamiento urbano, también limitó el acceso al suelo a grupos sociales que en otros años podían proyectar en él una puerta de acceso a la tierra y vivienda propia. En este marco, puede pensarse en un desplazamiento continuo de grupos sociales de menores recursos hacia el sur de la ciudad que, ante la falta de posibilidades de acceso, deriva en el crecimiento urbano hacia esta dirección. La formación de nuevos barrios en esta zona, y las tomas que se sucedieron allí también, indican de forma agudizada una restricción del suelo histórica que va corriendo a los más pobres hacia la periferia sur de la ciudad.

A partir de los casos analizados, puede verificarse entonces que la valorización del suelo urbano en el período 1991-2010, y la mayor restricción que supuso su acceso para aquellos que aspiran a contar con tierra y vivienda propia, encuadra en procesos diferenciales

de crecimiento urbano que históricamente determinaron la formación de espacios desiguales, lo que podría estar indicando también la agudización de estas asimetrías y una mayor polarización espacial. Sin embargo, hace falta comprobar la consolidación de estas tendencias con el análisis de otros casos, de otras áreas espaciales, que indiquen esto. Otras investigaciones podrían revalidar, o no, lo que aquí se plantea y verificar la relación entre el crecimiento urbano de la ciudad turística en relación a la valorización del suelo y las restricciones vinculadas a su acceso. Para ello se pueden tomar otras áreas que las que aquí se utilizan y cómo pueden vincularse con las características espaciales de la ciudad, es decir, si se vinculan al proceso histórico de su urbanización. Podrían ser observados otros barrios populares del alto, y de otras áreas de Bariloche también, para reconocer como éstos se vincularon a la satisfacción de las necesidades de la población y si orientan o no el crecimiento urbano hacia determinada dirección. También en lo que respecta a la ciudad del turismo, localizada en el centro y oeste de la ciudad, resta por analizar casos ubicados más al oeste del casco céntrico, donde el contacto con los bosques nativos y, en general, el entorno paisajístico característico de Bariloche es mayor. Si el acceso a esta área se volvió más restrictivo, queda por analizar, por ejemplo, como puede vincularse este fenómeno con el crecimiento –relativamente reciente- hacia el este de la ciudad.

Asimismo pueden estudiarse otras expresiones de la desigualdad espacial como, por ejemplo, las relativas a la movilidad urbana y la exclusión social (la segregación espacial ya ha sido abordada). Sin embargo, para ceñirse a las derivaciones de esta tesis, la pregunta general que debería guiar otras investigaciones, no solo las que puedan referirse a los problemas habitacionales y/o las restricciones al acceso al suelo residencial, remite a la sustentabilidad de este tipo de crecimiento y como puede regularse bajo criterios de ordenación territorial que contemplen entre las políticas de planeamiento otros aspectos derivados del mismo, y no meramente la planificación física. Para esto es útil la sucesión de investigaciones que interroguen acerca de las complejidades y consecuencias sociales, económicas, culturales, de la expansión urbana, específicamente en las ciudades turísticas, y como pueden pensarse soluciones que aborden los problemas derivados de ella.

7.3 Perspectivas de intervención

La problemática habitacional en San Carlos de Bariloche obliga nuevamente a hacer referencia a las características singulares de escasez que tiene el suelo urbano como bien

comerciable, y que en esta ciudad lo hacen aún más escaso y a su oferta aún más inelástica. La situación habitacional en San Carlos de Bariloche se vincula estrechamente a esos limitantes. En efecto, el proceso colectivo de urbanización difícilmente hace comparables a los suelos entre sí, lo cual condiciona también -a partir de esta heterogeneidad inherente- la fluidez del mercado inmobiliario (Trivelli, 1982)⁹⁹. Las propiedades que tiene cada lote, de ubicación exclusiva y, muchas veces, privilegiada “creadas por las relaciones de dependencia espacial que solo surge de manera colectiva” (Lazcano Martínez, 2005, p. 20), limita la disponibilidad de suelo servido contribuyendo a agudizar las cualidades de escasez e irreproducibilidad que tiene en sí mismo el suelo urbano.

Pero a su vez, como se observó, esta heterogeneidad también está atravesada por las propias cualidades ambientales de una ciudad turística como Bariloche, que expresa de manera acentuada las asimetrías sociales en el territorio condicionando el acceso al suelo. A este respecto, es sintomático, y propio de una problemática agudizada, que incluso los suelos históricamente menos valorados por sus condiciones geográficas y climáticas -como los ubicados al sudoeste del ejido, en el alto barilochense- hayan terminado posicionándose como alternativas residenciales viables consolidando el crecimiento disperso de la urbe. Esto denota además la inserción del problema habitacional y su solución en el marco de tendencias de crecimiento precedentes que, si bien terminaron de cristalizarse a principios de los años 2000, ya ofrecían indicios acerca del lugar que les iba a corresponder a los más pobres en el entramado espacial de la ciudad. Hacia fines de la década de 1980, el área sud y sudoeste del ejido, la pampa de Huenuleo, comenzaría a constituirse en “el lugar” de muchas de las soluciones habitacionales que procuraría el Municipio (como se observó en muchas de las ordenanzas de relocalización de habitantes y producción de viviendas y loteos sociales). Un área originalmente suburbana, y categorizada como tal por la normativa, no destinada a ser situada por grandes asentamientos habitacionales, poco a poco fue creciendo poblacionalmente sin contar – inicialmente- con infraestructuras y equipamiento y servicios urbanos.

Aunque muchas de las características que hacen al suelo urbano estuvieran ausentes, esta carencia pudo ser sobrellevada en el mediano plazo por la propia dinámica de crecimiento del área, por la existencia de ocupaciones y emprendimientos precedentes desarrollados por el propio Municipio que la avalaron, pero también por la existencia de un barrio como el Frutillar, que fue la punta de lanza de dicho crecimiento. Sin embargo, el Frutillar también se convirtió

⁹⁹ “Por el lado de la oferta, el carácter local del mercado es precisamente lo que condiciona que, por definición, sean pocos los oferentes. Por el lado de la demanda tampoco hay mucha concurrencia en la medida que las diferentes actividades o funciones tienen distintos requisitos o preferencias locacionales” (Trivelli, 1982: 12).

en símbolo de un tipo de suelo que aunque en otros años pudo ser asequible ahora daba indicios de dejar de serlo para muchos grupos sociales de la ciudad.

El paulatino desarrollo de este barrio del alto deja en evidencia la escasez de suelo para los grupos sociales menos favorecidos que, aunado a la dificultad de acceso en otras áreas de la ciudad, apunta a seguir expandiendo el crecimiento urbano a partir de la regularización de ocupaciones y la aprobación creciente de fraccionamientos al margen de la normativa y en detrimento de la planificación de la ciudad. En el mejor de los casos se reproducen hábitats precarios que solo serían accesibles en razón de dicha precariedad, puesto que una vez cubiertos de mejoras urbanas es factible que la valorización de su suelo comporte nuevas restricciones¹⁰⁰. Sin contar que la realización posterior de obras de infraestructura y equipamiento no solo termina resultando oneroso para el erario público municipal, en razón de los servicios que deben proveerse en un ejido del tamaño de San Carlos de Bariloche, sino que también contribuye a la segmentación espacial de la ciudad a partir de la producción de entornos ambientales poco sustentables y fragmentarios. Además, aunque coyunturalmente se las erija como las únicas soluciones potables para satisfacer las necesidades habitacionales locales, muchas de ellas conllevan serios riesgos para la vida de las personas y el medio ambiente. Así, pueden enumerarse loteos habilitados en lugares que, por la altura y/o las características topográficas del terreno, no terminan de asegurar la sustentabilidad de las edificaciones (incluso eliminando áreas de espesa vegetación que cumpliendo la función de diques naturales contienen los efluentes derivados del deshielo o la lluvia).

Más arriba se refería que muchas de las soluciones municipales se caracterizaron por ser discontinuadas, aisladas e ideadas en sí mismas, para “salir del paso”, representando la contraposición entre un ideario planificador y un mercado inmobiliario que fue el que en los hechos determinó el crecimiento de la mancha urbana minando la pretendida organización del crecimiento urbano. Aceptando que existen problemas de planeamiento en los que también se interceptan aquellos vinculados a las necesidades habitacionales, aparece entonces la urgente oportunidad de intervenir sobre el mercado inmobiliario con herramientas que además de permitir planificar el crecimiento también coadyuven a regular los usos del suelo y, por derivación, su precio.

En esta dirección, una norma sancionada recientemente pareciera dotar de nuevos horizontes a las políticas urbanas que propugnen por intervenciones sostenidas en el mercado inmobiliario. La ordenanza de recuperación de plusvalías de 2010 se constituye de hecho en el

¹⁰⁰ De hecho, las expectativas de regularización que se crean terminan eventualmente retroalimentando el problema (Fernandes y Smolka, 2004: 4).

primer engendro local que, mediante la visibilización de los procesos colectivos de urbanización que valorizan el suelo privado a través del Estado, legitima la introducción de políticas orientadas en ese sentido. No es un hecho menor entonces el reconocimiento, en un marco normativo concreto, del vínculo existente entre el accionar público y los beneficios que reciben los propietarios con la valorización de sus inmuebles (sobre todo porque desde el sentido común muchas veces se cree que el proceso de urbanización es un innegable medio de valorización gratuita del suelo privado procedente del crecimiento económico y/o el desarrollo y el progreso, entre otros sustantivos abstractos). Más allá de la recuperación concreta de plusvalías que esta norma entraña, y la utilización de recursos que puede utilizar el Municipio para paliar algunas de las carencias que presenta el espacio urbano barilochense, la ordenanza reivindica la figura del Estado como agente de planeamiento urbano y las políticas de ordenamiento territorial que puede llegar a ejecutar.

A su vez, y aun considerando que la problemática excede esta potestad, desde el reconocimiento del urbanismo como función pública pueden sostenerse políticas urbanas que, atentas a las necesidades habitacionales de la población, intervengan sobre el mercado inmobiliario con el propósito de regular los precios del suelo. Y que, paralelamente, los problemas habitacionales de la población encuadren en alternativas de resolución que superen el cortoplacismo reinante y se integren a una concepción de ciudad que considerando todo el territorio responda a determinadas pautas de crecimiento urbano (pudiendo incluir, entre otras medidas, la provisión en el corto y mediano plazo de redes de infraestructura y equipamiento urbano en terrenos que, previstos por la normativa, tiendan a reducir las llamadas soluciones ex-post (Smolka, 2008)). En esta dirección, algunas iniciativas locales recientes apuntan a asignarle al Municipio un mayor protagonismo en la formulación de instrumentos orientados a regular el mercado inmobiliario (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). En ellas se conjuga un interés público por resolver necesidades habitacionales reconocidas en su gravedad con medidas tributarias que buscan imponer una mayor carga fiscal a los inmuebles (particularmente, los llamados “bienes urbanos ociosos”). Son iniciativas que, subsumidas a políticas de planeamiento más integrales y generales, deberían poder encuadrar en un espectro más amplio que permita regular el crecimiento urbano.

Pero además debe reconocerse que los problemas habitacionales de la ciudad no son privativos de San Carlos de Bariloche, aun considerando las particularidades que pueden manifestarse en un mercado inmobiliario “externalizado” como en este caso. Es necesario entonces que las políticas locales urbanas que se orienten en esta dirección también sean respaldadas por políticas públicas de otras jurisdicciones que la avalen y apunten al mismo

objetivo. Es deseable que iniciativas municipales de esta naturaleza encuadren en marcos jurídicos que trasciendan las jurisdicciones de los Estados locales, y respalden más enfáticamente, y con mayores argumentos, el alcance de estas experiencias. En este encuadre, entre las herramientas que pueden utilizarse para perseguir algunos de estos objetivos, debe referirse el impuesto inmobiliario o predial. El sentido y propósito principal que tiene este impuesto es, al igual que cualquier otra carga fiscal, y más allá de objetivos redistribucionistas que pueda o no perseguir, contribuir al financiamiento público, pero también, en tanto tributo que grava a la propiedad inmueble, tiene la cualidad de inducir conductas vinculadas a la ocupación y uso que hacen del suelo sus propietarios (Morales Schechinger, 2005).

El impuesto inmobiliario de la provincia de Río Negro puede ser utilizado, en función de su mayor o menor presión fiscal, para desalentar conductas de propietarios que ante la expectativa de futuras políticas de desarrollo urbano apunten a la valorización gratuita de sus inmuebles. Si bien con frecuencia los criterios de su instrumentación persiguen un objetivo exclusivamente recaudatorio que disuelve sus propiedades como herramienta regulatoria, con escalas de alícuotas que pueden ser más o menos progresivas, no es impracticable la implementación de políticas públicas que integren las necesidades recaudatorias del fisco con el ordenamiento de los territorios, incluyendo en ello la producción de suelo servido y la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población. Por ejemplo, una mayor carga fiscal sobre los terrenos baldíos impactaría en las maniobras de retención especulativa, desanimando estas aspiraciones y aumentando, a cambio, la oferta de suelo para edificar. Otra alternativa, con efectos similares, podría basarse en el reajuste general de las valuaciones fiscales de los inmuebles, de modo tal que se aproximen más a los valores de mercado.

Estas medidas, que tienden en general a reducir las expectativas de valorización de los inmuebles y cuentan con argumentos de no pocos economistas urbanos, que observan en el impuesto inmobiliario o predial un innegable instrumento de regulación pueden, a su vez, ser utilizadas como estímulo en políticas de planeamiento que busquen orientar y controlar el crecimiento de la ciudad (Morales Schechinger, 2004; Jaramillo, 2006). En consecuencia, es posible conjugar una política eficaz que aporte a la búsqueda de solvencia fiscal y financiamiento de la obra pública con estrategias de planificación urbana y regulación de la oferta de los bienes inmuebles que contribuya a la producción de suelo urbano accesible, permitiendo no sólo un ordenamiento racional del trazado de los ejidos rural y urbano, sino también la atención de las necesidades habitacionales de la población.

En esto contribuye también la interposición de la figura de la función social de la propiedad como base normativa a partir de la cual puedan ser sostenidas con mayores

argumentos estas políticas. A pesar del obstáculo que significa la tradición patrimonialista condensada en la Constitución nacional y en el código civil (Wagner, 2009)¹⁰¹, son varios los artículos de la constitución de Río Negro que hacen alusión a ella. Si bien ninguno menciona expresamente algún tipo de vínculo o principio social al que deba responder la propiedad -amén de lo preconizado en el preámbulo- no son pocas las referencias que lo sugieren¹⁰²¹⁰³. Apelando a un principio que propone trascender el interés privado legitimando la intervención del Estado en el mercado inmobiliario, y, con ello también, la función pública del urbanismo, debe cobrar sustento entonces la diferenciación entre el derecho patrimonialista a la propiedad y lo que puede hacer el propietario en nombre de ese derecho. De esta forma, el derecho a construir se constituiría en parte integrante del conjunto de decisiones urbanísticas que las políticas públicas –enmarcadas en el derecho urbanístico- pueden establecer como prioridad sin que por ello se interpongan recursos o atribuciones declamadas en nombre de la propiedad. Esto en sí mismo daría una cabal dimensión de las competencias que puede asumir el urbanismo como política pública si define y prioriza como interés común y necesidad colectiva el control del uso del suelo, incluyendo en ello no solo el planeamiento sino también los instrumentos que mejor puedan mediar para posibilitar su acceso al conjunto de los habitantes.

¹⁰¹ “La sociedad Argentina –por su configuración histórica en el territorio- tiene una extendida tradición ‘patrimonialista’ en el ejercicio de la propiedad del suelo. Ello, ha generado que la especulación esté naturalizada por el sistema de prácticas sociales y jurídicas. De ese modo la condición de propietario otorga derechos también para ejercer la plena voluntad sobre el uso de una determinada porción del suelo urbano. Lo más grave es que de este modo se legitima socialmente que este derecho se encuentre por encima de otros derechos de los ciudadanos. Por ejemplo un propietario puede decidir no construir nunca una gran parcela en el centro de una ciudad” (Wagner, 2009, p. 7).

¹⁰² Así, por ejemplo, el artículo 74 señala que “La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural”, contemplando entre sus pautas la utilización del suelo acorde a las necesidades de la comunidad y “El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del estado” (1988). El artículo 75 también respalda esta interpretación: “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad” (1988). La ordenanza de participación en la renta diferencial aprobada en San Carlos de Bariloche cita a los mencionados artículos, mientras que en otra ciudad rionegrina, Viedma, se han discutido y aprobado una serie de iniciativas que colocan en el centro de la escena el rol social que debe corresponderle a la propiedad del suelo.

¹⁰³ Por otra parte, siguiendo experiencias latinoamericanas cercanas, como las recorridas por Brasil y Colombia, en la Argentina ha habido proyectos de ley tendientes a instituir la función social de la propiedad. Véase, por ejemplo, los proyectos de ley de Silvia Augsburguer (2009), inspirada en la ley 388 de Colombia, y el de Nélida Belous (2009), en el que también se destaca como principio a priorizar “la función social y ecológica de la propiedad”.

BIBLIOGRAFÍA

- Abaleron, C. A. (1992). *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Proyecto de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche-CONICET. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Abaleron, C. A. (1993). *Las transformaciones del espacio rural en el área periurbana: el caso de la periurbanización marginal de San Carlos de Bariloche*. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Abaleron, C. A. y Del Popolo, F. (1994). *Dinámica demográfica y pobreza en San Carlos de Bariloche, Argentina*. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Abaleron, C. A. (1995). Difusión espacial de la pobreza y destrucción del patrimonio natural: Las dos caras de la moneda. En *Eure: Revista Latinoamericana De Estudios Urbanos Regionales*, 21(64), 61-74.
- Abaleron, C. A. (2006). *Los efectos de la caída del plan de convertibilidad sobre el turismo, la movilidad poblacional y las desigualdades de San Carlos de Bariloche, Argentina*. Presentado al IX Seminario Internacional de la Red de investigadores en Globalización y Territorio (RII), Departamento de Economía, y Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Abaleron, C. A. (2009). Diferencias y desigualdades Socio-territoriales en la Patagonia Norte de Argentina. En *Revista LIDER*, 15(11), 179-208. Recuperado de [http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/15/\[LIDERVol15A%C3%B1o11-2009-ISSN-0717-0165\]7.-DiferenciasyDesigualdadesSocio-territorialesenlaPatagonianorteArgentina.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/15/[LIDERVol15A%C3%B1o11-2009-ISSN-0717-0165]7.-DiferenciasyDesigualdadesSocio-territorialesenlaPatagonianorteArgentina.pdf) (obtenido el 19-9-2016).
- Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. En *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, 34, 136–137. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=819540> (obtenido el 19-9-2016).
- Adaszko, D. y Salvia, A. (2010). *Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana. Situación habitacional en la Argentina (2004-2009)*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina, Pontificia Universidad Católica Argentina. Recuperado de http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Boletn_Vivienda_press.pdf (obtenido el 19-9-2016).

- Agüero, A. (2007). Virgen Misionera: “somos de acá”. En R. D. Fuentes y P. G. Núñez (eds.), *Sectores populares: identidad cultural e historia en Bariloche* (pp. 25-65). San Carlos de Bariloche: Editorial Núcleo Patagónico.
- Arnaut, A. (1990). Antonio Azuela, la Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho. En *Desarrollo Regional*, 33 [versión electrónica]. Recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/critica/cont/19/rse/rse20.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Antón Clavé, S. (1998). La urbanización turística. De la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. En *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 32, 17-43. Recuperado de www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/download/31647/31481 (obtenido el 19-9-2016).
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de capacidades estatales. En G. Alonso (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social* (Capítulo 1). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Augsburguer, S. (2009). Proyecto de “Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial y Urbanístico”. Recuperado de <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/Proyecto%20AUGSBURGER%20Ley%20de%20Ord%20Territorial%20Presentaci%20F3n%202009.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Ávila Sánchez, H. (2009). Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades. En *Estudios agrarios*, 41, 93-123. Recuperado de http://proterritorios.net/descargas/periurbano/marco_conceptual/lo_periurbano_conceptos.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Baer, L. (2008). Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. En *Proyección*, 4(2), 5. Recuperado de <http://bdigital.uncu.edu.ar/3256> (obtenido el 19-9-2016).
- Baer, L. (2012). Mercado de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana. En *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 8, 43-58. Recuperado de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13033/08_03_Baer.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Barsky, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. En *Scripta Nova*,

- IX (194), 36. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-36.htm> (obtenido el 19-9-2016).
- Belous, N. (2009). Proyecto de “Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional”. (Recuperado de <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/PROYECTO%20DE%20LEY%20Belo-us-%20DESARROLLO%20URBANO%20TERRITORIAL%20NACIONAL.%20REGIME-N%20-%202563-D-2009.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Benclowicz, J. D. (2012). Migraciones y representaciones populares en una ciudad turística. Notas sobre San Carlos de Bariloche, Argentina. En *Diálogo Andino-Revista de Historia, Geografía y Cultura Andina*, 40, 83-96. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3713/371336250008.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Benseny, G. (2006). El espacio turístico litoral. En *Aportes y transferencias*, 10(2), 102-122. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/276/27610208.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Bessera, E. M. (2006). *La Colonia Nahuel Huapi y los orígenes de la actividad turística en la región Andino-Patagónica*. Trabajo presentado en “Historia de la Patagonia. 2das Jornadas” (CD-ROM), Universidad Nacional del Comahue, Neuquén. Recuperado de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Roca%20-%202006/Bessera%20resumen.pdf%202006/Bessera%20resumen.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Bolsi, A.; Madariaga, H.; Meichtry, N. y Paolasso, P. (2009). Objetivos generales y específicos, campo conceptual y metodológico. En A. Bolsi y P. Paolasso (comp.), *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino* (pp. 15-28). Tucumán: Ed. UNT-CONICET.
 - Bonder, G. y Rosenfeld, M. (2011). *Descentralización, Desarrollo local y Derechos de las mujeres: recomendaciones para decisores Políticos*. Buenos Aires: FLACSO.
 - Borja, J. (2001). El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas. En: *Instituciones y Desarrollo* Nro. 8 y 9. Barcelona: España. Recuperado de <http://www.red-redial.net/referencia-bibliografica-43138.html> (obtenido el 19-9-2016).
 - Borja, J. (2007). Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades. En *Eure*, 33(100), 35-50. Recuperado

de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000300003&lng=en&nrm=iso&ignore=.html (obtenido el 19-9-2016).

- Borrero Ochoa, O. y Durán Trujillo, E. (2009). *Efectos de las políticas de suelo en los precios de terrenos urbanos sin desarrollar en Colombia: Los casos de Bogotá, Medellín y Pereira*. (Documento de trabajo). Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Borrero-O_ND_Formacion-de-los-precios-del-suelo-urbano.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Bourdieu, P. (1999). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo* (pp.119-124). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Buzai, G. D. (2014). *Mapas sociales urbanos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lugar editorial.
- Canestraro, M. L. (2012). Acceso al suelo y legalidades: Sobre las prácticas normativas en los procesos de producción del hábitat. En *Bitácora Urbano Territorial*, 21(2), 177-188. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/28537> (obtenido el 19-9-2016).
- Caram, M. (2009). *Buscando respuestas a la informalidad en el acceso al suelo: los presupuestos participativos como herramienta de cogestión urbana municipal*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad arquitectura, urbanismo y diseño, Buenos Aires.
- Caram, M. y Pérez, S. (2001). Pobreza y estrategias de inserción territorial de inmigrantes. Chilenos en el noroeste de la Patagonia Argentina. En *Revista Lider*, 8(6), 113-128. Recuperado de [http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/8/9.-\[LIDER%20VOL8\]Pobreza%20y%20estrategias%20de%20insercion%20territorial.pdf](http://ceder.ulagos.cl/lider/images/numeros/8/9.-[LIDER%20VOL8]Pobreza%20y%20estrategias%20de%20insercion%20territorial.pdf) (obtenido el 19-9-2016).
- Cardarelli, G., & Rosenfeld, M. (2008). *Las participaciones de la pobreza: Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Carlos A. F. A. (2014). La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía. En *Scripta Nova*, XVIII, 493(08). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-493/493-08.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Castells, M. (1997) *La cuestión urbana*. México: Ed. Siglo XXI.
- Castillo Pavón, O. y Villar Calvo, A. J (2011). La conformación del espacio urbano de Cancún: una aproximación al estudio de la segregación socio-espacial. En *Quivera*, 13(1),

- 83-101. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/401/40118420005.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Castronovo, R. y Valenzuela, S. (2005). *La urbanización de una ciudad intermedia argentina: Tandil, Buenos Aires*. Ponencia presentada en Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo. Recuperado de <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/15.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Celemín, J. P. (2012). Asociación espacial entre fragmentación socioeconómica y ambiental en la ciudad de Mar del Plata, Argentina. En *Eure* 38(113), 33-51. Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612012000100002&script=sci_abstract&tlng=e (obtenido el 19-9-2016).
 - Clichevsky, N. (1996). *Política Social Urbana. Normativa y configuración de la Ciudad*. Uruguay: Editorial Espacio.
 - Clichevsky, N. (2003). *Pobreza y acceso al suelo urbano: Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5780/S0311860_es.pdf (obtenido el 19-9-2016).
 - Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano: apuntes para la reflexión. En *riURB Revista Iberoamericana de Urbanismo* 8, 59-72. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/RIURB/issue/view/20104/showToc> (obtenido el 19-9-2016).
 - Coraggio, J. L. (1988). *La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular (1988)*. Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis, org. CEURy Fundación EBERT, Buenos Aires. Recuperado de http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20propuesta%20de%20descentralizaci%F3n_1988_.pdf (obtenido el 19-9-2016).
 - Cosacov, N. (2012). *Alquileres e inquilinos en la ciudad de Buenos Aires. Una radiografía*. (Informe de vivienda y hábitat). Buenos Aires: laboratorio de políticas públicas. Recuperado de

http://www.academia.edu/6307259/Alquileres_e_inquilinos_en_la_Ciudad_de_Buenos_Aires._Una_radiograf%C3%ADa._Informe_de_coyuntura_LPP (obtenido el 19-9-2016).

- Costa, A. (2010). *La Anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina en el período 2002-2010 / CENDA, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino*. Buenos Aires: Editorial Atuel.
- Cuenya, B., & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. En *EURE*, 37(111), 25-45.
- De Mattos, C. A. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? En revista *Eure*, 28(85), 5-10.
- De, Mattos. C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado. En *Revista De Geografía Norte Grande*, 47, 81-104.
- Del Río, J. P. (2009). *Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aacademica.org/000-062/146.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Delgado, J. (2003). La *urbanización difusa*, arquetipo territorial de la ciudad región. En *Revista Sociológica*, 18(51), 13-48. Recuperado de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5102.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Di Virgilio, M. M.; Herzer, H.; Ostuni, F.; Redondo, A. y Rodríguez, C. (2008). En H. Herzer (org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 121-156). Argentina: Espacio Editorial.
- Donaire, J. A., Fraguell, R. M., & Mundet, L. (1997). La Costa Brava ante los nuevos retos del turismo. En *Estudios Turísticos*, 133, 77-96. Recuperado de doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/4099/costa_brava_ante.pdf?sequence=1 (obtenido el 19-9-2016).
- Duarte, J. I. (2009). *Políticas públicas de hábitat y suelo urbano. Algunos indicios de una relación complicada. Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008)*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aacademica.org/000-062/123.pdf> (obtenido el 19-9-2016).

- Duhau, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. En *Nueva Sociedad* 243, 79-91. Recuperado de http://www.nuso.org/upload/articulos/3917_1.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Fedele, J., y Martínez, I. (2015). Verticalización y desarrollo inmobiliario del núcleo urbano central de Santa Fe: cambios morfológicos, conflictos urbanos y regulaciones edilicias en la recuperación poscrisis 2001. En *Cuaderno Urbano*, 18(18), 65-88.
- Fernandes, Edésio (2004). Del código civil al estatuto de la ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil. En *Boletín mexicano de Derecho comparado*, XXXVII(109), 41-69 [versión electrónica]. Recuperado de <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/fernandes-2002.PDF> (obtenido el 19-9-2016).
- Fernandes, E. y Smolka, M. (2004). Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones. En *Land lines*, 16(3). Lincoln Institute of land policy.
- Ferraro, R.; Zulaica, L. y Echechuri, H (2013). Perspectivas de abordaje y caracterización del periurbano de Mar del Plata, Argentina. En *Letras Verdes*, 13, 19-40. Revista del Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/article/view/926> (obtenido el 19-9-2016).
- Fidel, Carlos (2004). Orientación y peculiaridades de la política económica, social y habitacional en la Argentina. La década del 90. En B. Cuenya, C. Fidel e H. Herzer (coords.), *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (pp. 75-87). Buenos Aires: siglo xxi editores.
- Finot, P. I. (2001). *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-en-america-latina-teoria-y-practica> (obtenido el 19-9-2016).
- Fischer, K.; Jäger, J. y Parnreiter, C. (2003). Transformación económica, políticas y producción de la segregación social en Chile y México. En *Scripta Nova* 7, 46 (127). Recuperado de [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(127\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(127).htm) (obtenido el 19-9-2016).
- Fulco, C.A. (1993). *Proyecto de ordenamiento integral de infraestructura de servicios para la ciudad de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro V.16 Informe final*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Fulco, C.A. (1994). *Proyecto de ordenamiento ambiental para la ciudad de San Carlos de Bariloche "estrategias de implementación"*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.

- Furtado, Fernanda (1997). Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: debilidad en la implementación y ambigüedad en la interpretación [versión electrónica]. Informe parcial del proyecto *The Experience with Value capture Mechanisms in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de <file:///C:/Users/Damian/Desktop/C%C3%B3mo%20compensar%20plusval%C3%ADas%20en%20america%20latina.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- George, H. (2004). *Progreso y Miseria*. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/textos/h-george/index.htm> (obtenido el 19-9-2016).
- Giussani, S.; Luengo, M. H.; Poujol, G. (2010). *Impactos del turismo sobre el metabolismo urbano y la sostenibilidad de las ciudades intermedias mediterráneas*. Ponencia presentada en Sustainable Building Conference. Recuperado de <http://www.sb10mad.com/ponencias/archivos/d/D017.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- González, R. (2011). Los procesos de migración de amenidad y la competitividad de destinos turísticos de montaña del Oeste Canadiense y de la Norpatagonia Argentina. En *Estudios Y Perspectivas En Turismo*, 20(5), 1102-1122. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322011000500008 (obtenido el 19-9-2016).
- González, R., y Mantecón, A. (2014). Turismo y negocio inmobiliario: la crisis de un modelo de desarrollo: Tres estudios de casos de Canadá, Argentina y España. En *Estudios Y Perspectivas En Turismo*, 23(4), 685-705. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/40964?locale=en> (obtenido el 19-9-2016).
- González, R.; Otero, A.; Nakayama, L.; y Marioni, S. (2009). Las movilidades del turismo y las migraciones de amenidad: problemáticas y contradicciones en el desarrollo de centros turísticos de montaña. En *Revista de Geografía Norte Grande*, 44, 75-92 Recuperado de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022009000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=en (obtenido el 19-9-2016).
- González, R. Y Otero, A. (2012). *El rol del Estado frente a los procesos de movilidad por estilos de vida en Argentina*. Ponencia presentada en la edición 2012 de las Jornadas de Investigación y Extensión. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. 19 y 20 de abril de 2012. Neuquén. Recuperado de http://170.210.83.98:8080/jspui/bitstream/123456789/127/1/gonzalez_rol_estado_frente_procesos_movilidad_por_estilos_vida_argentina.pdf (obtenido el 19-9-2016).

- González Pérez, J.M. (2001). Formación de la trama urbana y transformaciones sociales recientes en la ciudad de Palma de Mallorca (1960-2001). En *Geographicalia*, 40, 75-100. Recuperado de <http://www.unizar.es/geografia/geographicalia/gonzalezperez.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Grippo, S. y Visciarelli, S. (2007). La acción territorializadora del turismo residenciado: su relación con las políticas públicas y la promoción inmobiliaria. En *Ciencias Sociales Online*, IV(2). Universidad de Viña del Mar-Chile.
- Guevara, T.; Medina, V. D. y Bonilla, J. (2016). Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015). Mimeo.
- Hardoy, J. E. (1965). *Plan físico para S. C. de Bariloche, 1964*. Buenos Aires: Fundación Bariloche.
- Henaó González, Gloria (2005). Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá. Marco teórico y experiencias internacionales. En *Café de las ciudades*, 35(4). Recuperado de http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_35_1.htm (obtenido el 19-9-2016).
- Hernández, R. y Mochkofsky, G. (1974). *Notas sobre un ejercicio de simulación del uso del Medioambiente: El caso de San Carlos de Bariloche*. San Carlos de Bariloche, República Argentina: Fundación Bariloche.
- Hernández, R. (1975). *Proyecto de estudio de pautas generales para el uso del medioambiente y regulación urbana en San Martín de los Andes*. San Carlos de Bariloche, República Argentina: Fundación Bariloche.
- Herzer, H. (2008). Acerca de la gentrificación. En *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 19-44). Argentina: Espacio Editorial.
- Hiernaux, N. D. (2002). Turismo e imaginarios. En: N. D. Hiernaux, A. Cordero, y M. L. Duynen (eds.), *Imaginarios sociales y turismo sostenible* (pp. 7-36). San José, Costa Rica: Sede Académica Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/costar/cua123.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Indovina, F. (2007). Antes de la ciudad difusa. En *La ciudad de baja densidad. Lógicas, gestión y contención*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Jaramillo González, S. (1982). El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes. Ponencia presentada en el *XIV Congreso interamericano de planificación: "La tierra en el desarrollo urbano"*. México: Sociedad Interamericana de Planificación.

- Jaramillo González, S. (1999). El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. En *Territorios: Revista De Estudios Urbanos Y Regionales*, 2, 107-144. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35700206> (obtenido el 19-9-2016).
- Jaramillo González, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la Participación en Plusvalías*. Bogotá y Cambridge: Ed. Universidad de los Andes y Lincoln Institute of LandPolicy. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Fundamentos_Economicos_Participacion-Jaramillo_Samuel-2003.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Jaramillo González, S. (2006). *Precios inmobiliarios y método residual de estimación del precio del suelo: Propuesta de modelo simplificado y análisis de sus bases teóricas*. Bogotá, Colombia: CEDE. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/d2006-41.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Jaramillo González, S. (2007). *Construcción en altura: mecanismo económico y acciones de política: (la "participación en plusvalías" y el "suelo creado")*. Bogotá: CEDE. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2011-50.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Jaramillo González, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2o ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes.
- Judd, D. R. (2003). El turismo urbano y la geografía de la ciudad. En *Eure*, 29(87), 51-62. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1285> (obtenido el 19-9-2016).
- Kropff, L. (2002). *Juntas vecinales en Bariloche: una historia en disputa*. Ponencia presentada en el Primer encuentro patagónico de Ciencias Sociales. Esquel, Chubut, República Argentina, 24-26 de octubre de 2002. Recuperado de www.isfd809esquel.com.ar/encuentros/encuentro_1/Laura_Kropff.doc (obtenido el 19-9-2016).
- Kropff, L. (2007). Disputas sobre la historia de la Junta Vecinal de “El Frutillar”. En R. D. Fuentes y P. G. Núñez (eds.), *Sectores populares: identidad cultural e historia en Bariloche* (pp. 67-87). San Carlos de Bariloche: Editorial Núcleo Patagónico.

- Lazzari, Ricardo (2013). *La renta urbana en la Ciudad de Buenos Aires: estimación para el período 2004-2012*. Buenos Aires: FODECO. Recuperado de www.camarco.org.ar/File/GetPublicFile?id=1068 (obtenido el 19-9-2016).
- Lazcano Martínez, M. (2005). El acceso al suelo y a la vivienda de los sectores informales: el caso de la ciudad de México. En *Revista invi*, 54(20), 18-54. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/327/891> (obtenido el 19-9-2016).
- Lindblom, C. (1996). La ciencia de “salir del paso”. En L. Aguilar Villanueva (Comp.) *La Hechura de las Políticas* (capítulo 3). México: Grupo editorial.
- Luorno, G. (2008). La provincialización de Río Negro. Interregno y conflictos de intereses nacionales y locales. En G. Luorno y E. Crespo (coord.) *Nuevos Espacios. Nuevos problemas. Los territorios nacionales* (pp. 1-17). Neuquén: Educo-Universidad Nacional del Comahue-Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco-Cehepyc. Recuperado de <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/tn05.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Maldonado Copello, M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. En E. Fernandes y B. Alfonsin (coords. y co-aut.), *Dereito urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais* (pp. 25-58). Belo Horizonte: Del Rey.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Zona Abierta* 57/58. Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/article/download/49/42.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Mantero, J. C. (1997). Mar del Plata: Devenir urbano y desarrollo turístico. En *Faces* 4, 135-152. Recuperado de http://nulan.mdp.edu.ar/48/1/FACES_n4_135-152.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Marcos, M. y Mera, G. (2009). *Fuentes de datos y nuevas dinámicas urbanas: posibilidades de los censos nacionales para el estudio de las microdiferencias espaciales (1970-2001)*. Ponencia presentada en las X Jornadas Argentinas de Estudios de Población de la AEPA. Recuperado de http://www.catedras.fsoc.uba.ar/demografiasocial/infodeinv/III_7.pdf (obtenido el 19-9-2016).
- Márquez Lobato, B. Y. (2008). *Análisis y simulación del crecimiento urbano utilizando sistemas de información geográficos: ciudad Juárez Chihuahua*. (Tesis Maestría). El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana. Recuperado de <http://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/files/Tesis%20completa1.pdf> (obtenido el 19-9-2016).

- Martínez Borrego, Estela. (2009). *Cambios en el uso de suelo, nuevas formas de apropiación del territorio y segregación socioespacial en los “Altos de Morelos”, México*. Ponencia presentada en Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil, Junio 11-14, 2009. Pp. 28-53.
- Marx, C. (1995). *El Capital: Crítica de la Economía Política, tomo III*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Matossian, B. (2008). *Expansión urbana y conformación de barrios populares en San Carlos de Bariloche: el rol de las redes sociales de migrantes chilenos*. Ponencia presentada en las 3as Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche, 6-8 de noviembre de 2008. Recuperado de <http://www.hechohistorico.com.ar/Trabajos/Jornadas%20de%20Bariloche%20-%202008/Matossian.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Matossian, B. 2010. Expansión urbana y migración. El caso de los migrantes chilenos en San Carlos de Bariloche como actores destacados en la conformación de barrios populares. En *Scripta Nova*, XIV, 331 (76). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-76.htm> (obtenido el 19-9-2016).
- Matossian, B. (2011). *Dimensiones objetivas y subjetivas de la segregación urbana: el caso de San Carlos de Bariloche*. Ponencia presentada en las XI Jornadas Argentinas de Estudios de Población Ciudad de Neuquén, 21-23 de septiembre de 2011. Recuperado de <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/xijornadas/sesiones/S14/s%2014matossian.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- Matossian, B (2015). Derecho a la ciudad en San Carlos de Bariloche: inserción residencial y política de migrantes. En *Revista Universitaria de Geografía*, 24(1), 11-39. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652015000100002 (obtenido el 19-9-2016).
- Matossian, B (2016). Fragmentación urbana y asociaciones vecinales en San Carlos de Bariloche, Patagonia-Argentina (1983-2015). En *Papeles de geografía*, 62. Recuperado de <http://revistas.um.es/geografia/article/view/240661> (obtenido el 19-9-2016).
- Mayntz, R. (2001). El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, 21, 7-22. Recuperado de <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mayntz.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
- 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. En *Quid*, 16(3), 127-147. Recuperado de <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1134> (obtenido el 19-9-2016).
- Medina, V. D. (2015). *La configuración del espacio urbano y las políticas urbanas implementadas en una ciudad turística: el caso de San Carlos de Bariloche entre 1980 y 2010*. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
 - Méndez, L. & Iwanow, W. (2001). *Bariloche: Las caras del pasado*. Argentina: Manuscritos.
 - Méndez, L. (2010). *Estado, frontera y turismo: Historia de San Carlos de Bariloche*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
 - Mera, G. (2014). De la localización a la movilidad: propuestas teórico-metodológicas para abordar la segregación espacial urbana. En *Cuaderno Urbano*, 17(17), 25-46. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-36552014000200002 (obtenido el 19-9-2016).
 - Molotch, H. L. (1980). *The city as a growth machine: Toward a political economy of place: a summary of a paper and presentation*. Portland, Oregon: Institute for Policy Studies, Portland State University.
 - Monasterio, H. J.; Holgado, M. C.; Cipiriani, E. R.; Cruzado, A. L.; Lusich, A.; López Ugarte, L. (2009). *Problemáticas sociales en San Carlos de Bariloche escasez de tierras para planes habitacionales-especulación inmobiliaria-sobrevaluación de propiedades inmuebles colisión con intereses sociales y ambientales*. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Tierras y Hábitat Urbano y Rural (cuerpo asesor de la Organización de los Estados Americanos –OEA-). Centro de Estudios Regionales Universidad FASTA: Grupo de Estudios regionales “Nutriente sur”.
 - Monayar, V. (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. En *Territorios*, 24, 113-130. Recuperado de <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/viewFile/1596/1430> (obtenido el 19-9-2016).
 - Morales Schechinger, C. (2004). *Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el financiamiento de las ciudades en América Latina*. Curso de postgrado: Mercados del Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. Buenos Aires, agosto de 2014.
 - Morales Schechinger, C. (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de

- <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/morales-schechinger-2005.PDF> (obtenido el 19-9-2016).
- Moss, L. (2006). *The amenity migrants. Seeking and sustaining mountains and their cultures*. Trowbridge: Cromwell Press.
 - Mussetta, P. (2005). *Participación social y toma de decisión: el desfase del enfoque de las políticas públicas*. (Documento de Trabajo). México: FLACSO. Recuperado de <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/participacion%20social%20Mussetta.pdf> (obtenido el 19-9-2016).
 - Niembro, A. (2011). El desarrollo (pendiente) de Bariloche: reflexiones a cien años de la comisión de estudios hidrológicos. En *Revista Pilquen*, XIII(14). Recuperado de http://www.revistapilquen.com.ar/CienciasSociales/Sociales14/14_Niembro_Desarrollo.pdf (obtenido el 20-9-2016).
 - Núñez, P. (2004). Un municipio alejado, una actividad tangencial y los efectos de un profundo cambio institucional. San Carlos de Bariloche 1958-1970. En *Cuadernos del sur*, 33. Recuperado de http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-76042004001100008 (obtenido el 20-9-2016).
 - Núñez, Paula y Laila Vejsbjerg (2010). El turismo, entre la actividad económica y el derecho social. El Parque Nacional Nahuel Huapi, Argentina, 1934 – 1955. En *Estudios y perspectivas en turismo*, 19, 930 – 945. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1807/180717577004.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
 - Oglietti, G. y E. Colino (2011). *El ciclo de vida del destino turístico Bariloche. Particularidades del caso, limitaciones del enfoque y la contribución explicativa de la cepa turística de la enfermedad holandesa*. Ponencia presentada en el III Congreso anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina "Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década". Buenos Aires, agosto de 2011.
 - Oszlak, O. (2011). Información y políticas urbanas. En *Debate*, 8(4). Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Info%20y%20pol.%20urb..pdf> (obtenido el 20-9-2016).
 - Otero, A. (2001). Manejo del crecimiento en destinos turísticos de montaña: Whistler, British Columbia, Canadá. San Martín de los Andes, Neuquén. Argentina. En *Aportes y transferencias*, 5(2), 95-112. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/252/1/Apo2001a5v2pp95-112.pdf> (obtenido el 20-9-2016).

- Otero, A. (2011). La dinámica territorial del turismo. En N. Wallingre y A. Villar (comps.), *Desarrollo y gestión de destinos turísticos* (pp. 75-96). Bernal, Quilmes, Argentina: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Paolinelli, J.; Guevara, T. y Oglietti, C. G. (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos (IBUO). Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
- Parra, I. D. (2014). La gentrificación, un regreso a la ciudad de la intervención urbanística. En *Boletín De La Asociación De Geógrafos Españoles*, 64, 321-340. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4653710.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Pedregal Nogués, A. M. (2007). Lugares y territorios: la segregación social y política en contextos turísticos. En D. Lagunas (coord.), *Antropología y turismo. Claves culturales y disciplinares* (pp. 165-184). México: Plaza y Valdés. Recuperado de http://culturdes.umh.es/files/2012/07/2007_M%C3%A9xico_Playas_Puerto.pdf (obtenido el 20-9-2016).
- Peralta, C. y Liborio, M. (2014). Redistribución poblacional en la ciudad de Córdoba entre los períodos intercensales 1991-2001 / 2001-2008. Evaluación de los procesos de dispersión, densificación, gentrificación y renovación. En *Revista Vivienda y Ciudad*, 1, 99-113. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/9544> (obtenido el 20-9-2016).
- Pérez, S. A. (2004). Identidades urbanas y relocalización de la pobreza. En *Intersecciones en Antropología*, 5, 177-186. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-373X2004000100015 (obtenido el 20-9-2016).
- Pérez Campuzano, E. (2010). Segregación socioespacial en ciudades turísticas, el caso de Puerto Vallarta, México. En *Región Y Sociedad*, 22(49), 143-176. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10215725006> (obtenido el 20-9-2016).
- Pereira, G., y Da Silva, M. N. (2009). Mercado inmobiliario y estructuración del espacio: Asentamientos informales en la región metropolitana de Curitiba. En *Bitácora Urbano Territorial*, 15(2), 37-51. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18494> (obtenido el 20-9-2016).

- Pérez, P (1995). Actores Sociales y Gestión en la Ciudad. En *Ciudades*, 28, octubre-diciembre, RNIU, México. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Pirez_actores.pdf (obtenido el 20-9-2016).
- Poulantzas, N. A. (1969). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Poulantzas, N. A. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Prados Velasco, M. J.; Cunningham, C. (2002). *Calidad ambiental y nuevas pautas en la movilidad residencial de la población. Propuesta metodológica para el estudio de procesos de naturbanización*. Trabajo presentado en el XI Coloquio de Geografía Rural. Los espacios rurales entre el hoy y el mañana. Santander: Universidad de Cantabria, 425-433[versión electrónica]. Recuperado de https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/26715/calidad_ambiental_y_nuevas_pautas.pdf?sequence=1&isAllowed=y (obtenido el 20-9-2016).
- Prados Velasco, M. J. (2006). Los parques naturales como factor de atracción de la población: un estudio exploratorio sobre el fenómeno de la naturbanización en Andalucía. En *Cuadernos geográficos*, 171, 87-110. Universidad de Granada: Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2243265> (obtenido el 20-9-2016).
- Prados Velasco, M. J. y Del Valle Ramos, C. (2010). Naturbanización y cambios en la población de los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada. En *Documents d'anàlisi geogràfica* 56, 435-460. Recuperado de <https://ddd.uab.cat/pub/dag/02121573v56n3/02121573v56n3p435.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Prados Velasco, M. J. (2011). Naturbanización. Algunos ejemplo en áreas de montaña y Periurbanas. En *Treballs de la Societat Catalana de Geografia* 71-72, 179-200. Recuperado de <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000180/00000082.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Ramos Gorostiza, J. L. (2008). *Henry George y el georgismo*. (Documento de Trabajo). Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/6692/1/0006.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. México: Fondo de cultura económica.

- Rodríguez, M. C. (2010). Las políticas habitacionales argentinas post 2001: Entre la gestión de la “emergencia” y la emergencia de la producción autogestionaria. En Revista *Osera*, 3. Recuperado de http://webiigg sociales.uba.ar/empresasrecuperadas/PDF/PDF_03/Las_pol_hab_arg.pdf (obtenido el 20-9-2016).
- Rodríguez, M. C.; Bañuelos, C. y Mera, G. (2008). Intervención-no intervención: ciudad y políticas públicas en el proceso de renovación del Área Sur de la Ciudad de Buenos Aires. En H. Herzer (org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires* (pp. 45-96). Argentina: Espacio Editorial.
- Rodríguez, N. (2011). El impacto del crecimiento urbano en una ciudad turística de montaña (San Carlos de Bariloche, Argentina). En *Revista de la Asociación Argentina de Ecología de Paisajes*, 2(2), 109-122. Recuperado de <http://www.investigacionesturisticas.es/article/view/2015-n10-efectos-del-crecimiento-urbano-en-una-ciudad-turistica-de-montana-san-carlos-de-bariloche-patagonia-argentina> (obtenido el 20-9-2016).
- Rovira Soto, M. T. (2008): Formas urbanas y espacios turísticos. Modelos de desarrollo en el litoral mediterráneo. En L. Hernández y J. M. Parreño (eds.), *Tecnologías de la Información Geográfica para el Desarrollo Territorial* (pp. 167-182). Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la ULPGC. Recuperado de http://age-tig.es/gran_canaria08/ponencia_1/Rovira%20Soto.pdf (obtenido el 20-9-2016).
- Ruffini, M. (2006). Gestando ciudadanía en la cordillera: participación y representación política en la región andina rionegrina (1920-1945). En H. D. Rey (comp.), *La cordillera rionegrina. Economía, Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XX* (pp. 123-181), Viedma: Editorial Patagonia Gráfica.
- Saavedra, J. J. y Mokate, K. (2004). *Gerencia Social: un enfoque integral para la gestión de políticas y programas sociales* (versión preliminar). Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Recuperado de http://vipp.es/biblioteca/EMPB_0027.pdf (obtenido el 20-9-2016).
- Sabatini, F. (2003). La segregación social del espacio urbano en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos, *Serie Azul*, 35. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Sarmiento, J.; Segura, R. y Tello, C. (2007). Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en el municipio de La Plata. En *Revista Katálogo Florianópolis*, 10(2), 187-196.
- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: libros del Rojas-Universidad de Buenos Aires.
- Smith, N. (2012). *La nueva frontera urbana: Ciudad revanchista y gentrificación*. Madrid: Traficantes de sueños. Recuperado de <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/La%20nueva%20frontera%20urbana-TdS.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación Inter-americana. En *Eure*, XXIX(88), 55-77[versión electrónica]. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1293> (obtenido el 20-9-2016).
- Smolka, M. (2008). *¿Ganando terreno? la prevención de los asentamientos irregulares en América Latina*. En taller programas de mejoramiento de barrios (pmb). Análisis comparado de lecciones aprendidas y nuevos enfoques. Lincoln Land Institute. Montevideo, Uruguay 14, 15, 16 y 17 de octubre de 2008.
- Sonaglio, K. E., y Silva Bueno, L. da (2009). Zonificación, ocupación y uso del suelo por medio del SIG: una herramienta en la planificación sustentable del turismo. En *Estudios Y Perspectivas en Turismo*, 18(4), 381-399. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17322009000400002 (obtenido el 20-9-2016).
- Stone, C. (1993). Urban Regimes and the Capacity to govern: a Political Approach. En *Journal of Urban Affairs*, 5, 1-28.
- Suarez, O. (1977). *Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública* (Capítulo 11). Madrid: Alianza Universidad.
- Tella, G. (2014). *Planificar la ciudad. Estrategias para intervenir territorios en mutación*. Buenos Aires: Diseño.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Trejo Ortega, M. A. (2010). Precariedad Urbana en una Ciudad Turística. La Aplicación del Programa Hábitat en Puerto Peñasco, Sonora, 2006-2009. En *Revista de Arquitectura*,

- Urbanismo y Ciencias Sociales*, II(1). Recuperado de <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/trejo.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
- Trivelli, P. (1982). Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina. En *EURE*, IX(26), 7-32. Recuperado de www.eure.cl/index.php/eure/article/download/918/33 (obtenido el 20-9-2016).
 - Urriza, G. (2003). *El mercado del suelo urbano en Bahía Blanca, Argentina: La consolidación de un modelo de crecimiento urbano de diferenciación socio espacial*. (Tesis de Maestría). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de <https://esepuba.files.wordpress.com/2010/03/tesis-guillermina-urriza.pdf> (obtenido el 20-9-2016).
 - Valenzuela, M. E. (2003). Desigualdad de Género y pobreza en América Latina. En *Mujeres, Pobreza y Mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (pp. 15-65). Santiago: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/pob_ap.pdf (obtenido el 20-9-2016).
 - Vapnarsky, C. (1983). *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957*. General Roca, Río Negro: Editorial de la Patagonia.
 - Wagner, R. (2009). *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. Trabajo presentado en el X Seminario RED MUNI. 13 y 14 de agosto de 2009/UNLM. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Urbanizacion/Mesa%202/Fernandez%20WagnerRedMuni2009.pdf (obtenido el 20-9-2016).
 - Zingoni, J.; Martínez, S.; y Quartucci, E. (2007). Causas y Efectos de la Valorización del Suelo Urbano en Destinos Turísticos de la Cordillera Andino Patagónica: El caso de San Martín de los Andes. En *Revista Ciencias Sociales Online*, IV(2), 37-53. Recuperado de http://www.uvm.cl/csonline/2007_2/pdf/zingoni-martinez-quartucci.pdf (obtenido el 20-9-2016).

FUENTES CONSULTADAS

- Constitución de la Provincia de Río Negro.
- Catastro territorial de la Provincia de Río Negro.
- Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Río Negro (DGEC). *Edificación. Permisos de construcciones privadas y Obras públicas iniciadas. Año 2010.* Gobierno de la provincia de Río Negro, 2011.
- Indec. Censo nacional de población, hogares y viviendas. Argentina, 1991, 2001 y 2010.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Fotografías aéreas de 1940, 1970 y 1994. San Carlos de Bariloche, 2011.
- Revista “ABC”. Revistas de los años 1991, 1995, 1997, 2001, 2002 y 2005. San Carlos de Bariloche, 2013.

Normativa urbana local

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Código de planeamiento. San Carlos de Bariloche, 1980.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Código de edificación. San Carlos de Bariloche. 1980.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Propuesta de Reformulación del Plan de Ordenamiento Ambiental de Bariloche: código urbano. San Carlos de Bariloche. 1992.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Código urbano. San Carlos de Bariloche. 1995.

Ordenanzas (Disponibles en <http://www.concejobariloche.gov.ar/>)

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. “Reglamento de subdivisiones”. Ordenanza 17-o-1965. No hay información de número de acta.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Amplía, modifica y corrige el código de planeamiento. Ordenanza 5-i-83. 5 de enero de 1983. No hay información de número de acta.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Modifica y corrige el código de construcción. Ordenanza 6-i-83. 5 de enero de 1983. No hay información de número de acta.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Ordenanza n° 6-c-86. 15 de enero de 1986, acta n° 333/86.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Modifica el art. 13.1.2.1 del código de planeamiento referente a la posibilidad de determinar un área para la implantación de

estacionamientos para las construcciones sobre la Avenida de los Pioneros y Avenida Exequiel Bustillo - Retiro Frontal - Retiro lateral. Ordenanza 31-c-87. 4 de marzo de 1987, acta n° 398/87.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Deroga la Ordenanza n° 10-C-86 la cual reglamenta las excepciones a los códigos de planeamiento y edificación. Ordenanza 184-c-87. 2 de diciembre de 1987, acta n° 424/87.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Utilidad Pública y sujeta a pago obligatorio la obra de pavimentación de las calles Salta y Güemes. Ordenanza 622-cm-91. 31 de octubre de 1991. No hay información de número de acta.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Llama a Registro de Oposición de Frentistas para la Declaración de Utilidad Pública y sujeto a pago obligatorio para la obra de concreto asfáltico y cordón cuneta de calle French entre España y J. M. De Rosas. Ordenanza 20-cm-92. 16 de marzo de 1992. No hay información de número de acta.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Las subdivisiones parcelarias deben ser aprobadas por el concejo municipal. Ordenanza 70-cm-92. 4 de junio de 1992, acta n° 537/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorizar a la Secretaría de obras y servicios públicos (SOSP) previo dictamen de la comisión del área técnica - criterio de flexibilidad. Ordenanza 82-cm-92. 18 de junio de 1992, acta n° 539/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación fondo municipal de la vivienda. Ordenanza 123-cm-92. 24 de septiembre de 1992, acta n° 547/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Establece criterios de construcción en Barrio Belgrano (calle Güemes). Ordenanza 125-cm-92. 8 de octubre de 1992, acta n° 548/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Crear el registro municipal de terrenos y viviendas. Ordenanza 134-cm-92. 8 de octubre de 1992, acta n° 548/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Plazo regularización obras antirreglamentarias y/o sin permiso de edificación. Ordenanza 141-cm-92. 5 de noviembre de 1992, acta n° 550/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Asigna carácter de zona de expansión urbana residencial con densidad baja para asentamientos de interés social a parcela 19-2-K-K10-3, Cooperativa Diagonal 258. Ordenanza 143-cm-92. 5 de noviembre de 1992, acta n° 550/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Plazo regularización obras antirreglamentarias y/o sin permiso de edificación. Ordenanza 146-cm-92. 5 de noviembre de 1992, acta n° 550/92.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorización tramitación fraccionamiento parcela 19-2-J-005-1F. Ordenanza 153-cm-92. 19 de noviembre de 1992, acta n° 551/92.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adhiere a Ley 2614/93 que anexa Barrios El Pilar I y II al ejido municipal de San Carlos de Bariloche. Ordenanza 274-cm-93. 4 de noviembre de 1993, acta n° 577/93.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública y pago obligatorio los pavimentos de las calles Tucumán y 20 de junio. Ordenanza 291-cm-93. 16 de diciembre de 1993, acta n° 580/93.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Modificación del sector de zona ur/d del código de planeamiento. Ordenanza 363-cm-94. 8 de julio de 1994, acta n° 597/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Consejo de planificación. Ordenanza 418-cm-94. 10 de noviembre de 1994, acta n° 606/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Régimen reordenamiento administrativo y desarrollo territorial y social para San Carlos de Bariloche. Ordenanza 419-cm-94. 10 de noviembre de 1994, acta n° 606/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Interés Social la Subdivisión de la parcela 19-2E-416-01. Ordenanza 421-cm-94. 24 de noviembre de 1994, acta n° 608/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública la obra de ampliación de la red cloacal del Barrio Alto Belgrano. Ordenanza 428-cm-94. 24 de noviembre de 1994, acta n° 608/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprobar reglamento de la ordenanza 418-cm-94, anexos 1,2 y 3. Ordenanza 470-cm-1995. 30 de marzo de 1995, acta n° 618/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Interés Municipal la obra red gas Zona Sudoeste y adhiere al sistema de Ley 2059. Ordenanza 480-cm-95. 8 de marzo de 1995, acta n° 623/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Interés social la subdivisión de la parcela 19-2-E-037-1C. Ordenanza 485-cm-95. 23 de junio de 1995, acta n° 625/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Código urbano 1995. Ordenanza 546-cm-95. 7 de diciembre de 1995, acta n° 637/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autoriza empréstito instrumentado mediante la emisión de títulos valores que se denominarán "BEM" (Bariloche Empréstitos y Mejoras) Establece plazo. Ordenanza 550-cm-96. 12 de enero de 1996, acta n° 642/96.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Cede al Consejo Provincial de Educación un lote para escuela y acepta la donación de parcelas en el Barrio Frutillar. Ordenanza 555-cm-96. 15 de febrero de 1996, acta n° 644/96.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Rectifica Ordenanza 555-CM-96 - Cesión al Consejo Provincial de Educación de una parcela en el Barrio Frutillar para la construcción de un Jardín de Infantes. Ordenanza 620-cm-96. 29 de agosto de 1996, acta n° 659/96
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica lotes de Interés Social de la subdivisión de la parcela 19-2-E-438. Ordenanza 621-cm-96. 29 de agosto de 1996, acta n° 659/96.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Reglamentación estaciones de servicios. Ordenanza 645-cm-96. 28 de noviembre de 1996, acta n° 665/96.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública y aprueba pliegos de licitación de la obra de pavimento de hormigón y cordón cuneta en Calles Tucumán y 20 de junio. Ordenanza 659-cm-96. 13 de diciembre de 1996, acta n° 667/96.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba la propuesta de integración y ocupación del tercio libre, para el proyecto denominado "Centro Comercial Onelli", propiedad de la firma LATUR S.A. Ordenanza 693-cm-96. 19 de diciembre de 1996, acta n° 669/96.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Utilidad Pública y Pago Obligatorio la obra de red de gas de la calle Runge. Ordenanza 711-cm-97. 24 de abril de 1997, n° 675/97.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Ampliación de plazos para determinar áreas afectadas a centros de servicios. Ordenanza 723-cm-97. 22 de mayo de 1997, acta n° 677/97.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Determinación de centros de servicios y sectores comerciales. Ordenanza 767-cm-1997. 2 de octubre de 1997, acta n° 685/97.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica el lote 19 de la Manzana 256, cuya nomenclatura catastral es 19-2-P-256-19, correspondiente al Barrio 2 de abril. Ordenanza 777-cm-97. 6 de noviembre de 1997, acta n° 687/97.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica el lote 19, de la Manzana 246, nomenclatura catastral 19-2-P-246-19 del Barrio 34 Hectáreas. Ordenanza 779-cm-97. 6 de noviembre de 1997, acta n°687/97.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública sujetas a pago obligatorio las obras de red cloacal y conexiones domiciliarias en las calles Av. Belgrano entre Tucumán y 20 de junio; Campichuelo, Primera Junta, Piedras y Videla entre Av.

Belgrano y 24 de septiembre. Ordenanza 801-cm-97. 19 de diciembre de 1997, acta n° 690/97.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública sujetas a pago obligatorio, las obras de red de gas en el Barrio Malvinas. Ordenanza 861-cm-98. 28 de mayo de 1998, acta n° 697/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Deja sin efecto la adjudicación de lotes de interés social en Barrios Seis Manzanas, Arrayanes y Eva Perón. Aprueba nuevas adjudicaciones. Ordenanza 868-cm-98. 28 de mayo de 1998, acta n° 697/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Utilidad Pública y sujetas a Pago Obligatorio las obras de red de gas a ejecutarse en la Zona Sudoeste de la ciudad de San Carlos de Bariloche, correspondientes a los barrios El Frutillar, Nahuel Hue, El Maitén y Cooperativa 258. Ordenanza 875-cm-98. 17 de junio de 1998, acta n° 699/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica lotes de interés social en Barrios Eva Perón, Seis Manzanas, Bella Vista, Abedules, Argentino y Arrayanes. Deja sin efecto adjudicaciones anteriores por abandono. Ordenanza 885-cm-98. 13 de agosto de 1998, acta n° 701/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica lotes de interés social en Barrios 2 de abril y ex 34 Hectáreas. Ordenanza 917-cm-98. 10 de diciembre de 1998, acta n° 709/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Acepta la ampliación del ejido municipal establecida por la Ley 24910 mediante el traspaso desde la Reserva Nacional Nahuel Huapi al Municipio de San Carlos de Bariloche, de parte de los Lotes Pastoriles 121 y 127. Ordenanza 921-cm-98. 22 de diciembre de 1998, acta n° 710/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública sujetas a pago obligatorio, las obras de pavimento de Hormigón, Cordón Emergente y obras complementarias en la calle John O'Connors entre Mitre y F. P. Moreno. Ordenanza 930-cm-98. 22 de diciembre de 1998, acta n° 710/98.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Establecer regularización de obras y normalización tributaria. Ordenanza n° 951-cm-99. 13 de mayo de 1999, acta n° 716/99.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Reemplaza el artículo 1ro de la Ordenanza 875-CM-98, referido a la declaración de Utilidad Pública y sujeción a Pago Obligatorio de las obras de red de gas ejecutadas en la Zona Sudoeste, correspondientes a los barrios El Frutillar, Nahuel Hue, El Maitén y Cooperativa 258. Establece monto a abonar por cada frentista afectado. Ordenanza 968-cm-99. 19 de agosto de 1999, acta n° 722/99.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública, sujetas a pago obligatorio, las obras de red cloacal y conexiones domiciliarias en el Barrio Belgrano. Ordenanza 1013-cm-00. 11 de mayo de 2000, acta n° 741/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desadjudica y adjudica nuevamente lotes de interés social en el Barrio 2 de Abril. Ordenanza 1035-cm-00. 6 de julio de 2000, acta n° 746/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desadjudica y adjudica lote de interés social en Barrio 2 de Abril. Ordenanza 1042-cm-00. 17 de agosto de 2000, acta n° 747/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudica lotes de interés social en Barrio Nahuel Hue. Ordenanza 1058-cm-00. 25 de septiembre de 2000, acta n° 750/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desadjudica y adjudica lotes de interés social. Ordenanza 1067-cm-00. 9 de noviembre de 2000, acta n° 752/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desadjudica y adjudica lotes de interés social en Barrios 2 de Abril - Unión. Ordenanza 1068-cm-00. 9 de noviembre de 2000, acta n° 752/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de utilidad pública, sujeta a pago obligatorio, la obra de provisión de agua potable en los Barrios Nahuel Hue y Malvinas. Ordenanza 1080-cm-00. 14 de noviembre de 2000, acta n° 754/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba el uso comercial de acuerdo a lo indicado en la Ordenanza 767-CM-97, Centro de Servicios Boock – Pioneros, exclusivamente para las construcciones existentes en la parcela 19-2-C-265-09, propiedad del Sr. Luis Alberto Smara. Ordenanza 1093-cm-00. 22 de diciembre de 2000, acta n° 755/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba la adjudicación de las siguientes parcelas del Barrio Nahuel Hue. Ordenanza 1148-cm-01. 17 de julio de 2001, acta n° 767/01.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Modifica la Ordenanza 422-CM-90, relacionada con lotes baldíos. Ordenanza 1221-cm-02. 15 de agosto de 2002, acta n° 789/02.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desafecta del dominio público municipal, el lote con nomenclatura catastral 19-2-E-776-07. Declara de interés social la parcela deslindada y la incorpora al dominio privado municipal. Aprueba en el Barrio Eva Perón la adjudicación sobre las parcelas creadas a: Lote 7A y Lote 7B. Ordenanza 1285-cm-03. 10 de abril de 2003, acta n° 803/03.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Desafecta del dominio público municipal en su condición de reserva fiscal parte del inmueble identificado catastralmente como 19-2-F-026-

05. Afecta el remanente del inmueble a espacio verde. Declara de Interés Social el fraccionamiento propuesto con destino a la reubicación de 22 familias. Ordenanza 1331-cm-03. 30 de octubre de 2003, acta n° 813/03.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Facultar departamento ejecutivo a eximir parámetros urbanísticos refuncionalización y adecuación edificios hoteleros. Ordenanza 1344-cm-03. 2 de diciembre de 2003, acta n° 815/03.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Prorroga la declaración del estado de emergencia económica, administrativa y financiera de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche hasta el 31/12/2004. Ordenanza 1351-cm-03. 22 de diciembre de 2003, acta n° 820/03.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autoriza la mensura y fraccionamiento de las parcelas 19-2-F-Q 025-02 y 19-2-F-027-02. Destina las parcelas que se crean en la planicie de inundación a áreas de Reserva Ecológica Externa, Reserva Fiscal y Espacios Verdes. Ordenanza 1482-cm-05. 9 de marzo de 2005, acta n° 842/05.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación de la reserva natural urbana laguna El Trébol. Ordenanza 1570-cm-05. 15 de diciembre de 2005, acta n° 855/05.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación del banco de tierras municipal. Ordenanza 1594-cm-06. 11 de abril de 2006, acta n° 860/06.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Crea el Consejo Social de Tierras y Viviendas, con carácter consultivo, a los efectos de elaborar diagnósticos en forma integral, proponer planes de acción en el corto y mediano plazo y proceder a un seguimiento de las políticas que se implementen en torno a la problemática. Ordenanza 1595-cm-06. 11 de abril de 2006, acta n° 860/06.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorizar al departamento ejecutivo a suscribir convenio con la Sra. Lugarda del Carmen Romano. Ordenanza 1638-cm-06. 31 de agosto de 2006, acta n° 866/06.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorizar al departamento ejecutivo suscripción convenio con el sr. Carlos Grebenar. Ordenanza 1662-CM-06. 23 de noviembre de 2006, acta n° 871/06.
 - Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Deroga la Ordenanza 1344-CM-03 que eximía parámetros urbanísticos para remodelación y ampliación hoteles y alojamientos turísticos. Ordenanza 1733-cm-07. 23 de agosto de 2007, acta n° 882/07.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se deroga inciso 17.3.2 D de Ordenanza 418-CM-94 de Misiones y Funciones de la Unidad Coordinadora y se modifica Ordenanza 470-CM-95. Ordenanza 1741-cm-07. 20 de septiembre de 2007, acta n° 884/07.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Cede sector de la parcela 19-2-K-003A 12 al Consejo Provincial de Educación para la construcción de la escuela de jornada extendida. Ordenanza 1796-cm-07. 4 de diciembre de 2007, acta n° 890/07.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación reserva natural urbana alto jardín botánico. Ordenanza 1802-cm-08. 27 de marzo de 2008, acta n° 899/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Crear instituto municipal de tierra y vivienda para el hábitat social. Ordenanza 1815-cm-08. 5 de junio de 2008, acta n° 904/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se declara en estado de Emergencia Habitacional a la ciudad de San Carlos de Bariloche. Ordenanza 1825-cm-08. 22 de julio de 2008, acta n° 907/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se declara de interés social la construcción de 645 viviendas a implantarse en los terrenos denominados catastralmente como 19-2-P-004-02C. Emergencia habitacional. Ordenanza 1834-cm-08. 28 de agosto de 2008, acta n° 909/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Establecer parámetros urbanísticos y autorizar planteo urbanístico sujeto a modificaciones en la parcela D.C. 19-2-p-004-02c. Ordenanza 1836-cm-08. 28 de agosto de 2008, acta n° 909/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprobar usos y parámetros urbanísticos para la parcela 19-2-f-209-1a ampliación depósito supermercados La Anónima. Ordenanza 1906-cm-09. 7 de mayo de 2009, acta n° 928/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprobar parámetros urbanísticos parcela 19-2-e-113-02b destino a un apart hotel propiedad hotel edelweiss. Ordenanza 1911-cm-09. 29 de mayo de 2009, acta n° 930/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprobar usos y parámetros para la parcela 19-2-j-005-02b y 02c. Emplazamiento hipermercado. Ordenanza 1943-cm-09. 3 de septiembre de 2009, acta n° 935/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se determina la continuidad de la declaración del estado de Emergencia Habitacional en la ciudad de San Carlos de Bariloche establecido por la Ordenanza 1825-CM-08. Ordenanza 1971-cm-09. 29 de octubre de 2009, acta n° 937/09.

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprobar parámetros urbanísticos parcelas 19-2p-p-10-02c /02d /02b /01d y autorizar planteo urbanístico parcelas 19-2p-p-10-02c, 19-2p-p-10-01d y 19-2p-003-1b. Ordenanza 1976-cm-09. 26 de noviembre de 2009, acta n° 938/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Declara de Interés Social inmuebles designados catastralmente 19-2-F-026-11A y 19-2-F-026-11B, Urbanización 35 Hectáreas: "Altos del Este". Autoriza Planteo Urbanístico para 629 lotes para vivienda individual y dos parcelas para 270 viviendas colectivas. Aprueba Plano de Zonificación y establece indicadores urbanísticos del fraccionamiento. Ordenanza 2000-cm-09. 30 de diciembre de 2009, acta n° 940/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba Proyecto presentado por Fideicomiso Del Turista SA, expte. de obra 610/08. Autoriza ocupación tercio libre de parcelas involucradas. Establece contraprestaciones. Ordenanza 2001-cm-09. 30 de diciembre de 2009, acta n° 940/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se declara de utilidad pública, sujeta a pago obligatorio, la obra de Red Cloacal y Conexiones Domiciliarias en Barrio Omega. Enumera lotes beneficiados. Fija costo y financiación. Ordenanza 2016-cm-10. 4 de marzo de 2010, acta n° 942/10.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación de la reserva natural urbana lago morenito y laguna Ezquerra. Ordenanza 2030-cm-10. 2 de julio de 2010, acta n° 946/10.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Establecer derecho de participación municipal en renta urbana diferencial generada por acciones urbanísticas. Ordenanza 2080-cm-10. 14 de octubre de 2010, acta n° 952/10.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Creación reserva natural urbana bosque de la ermita en parcelas 19-1-p-701 y 19-1-p-702. Ordenanza 2082-cm-10. 14 de octubre de 2010, acta n° 952/10.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Se declara la Emergencia Habitacional en la ciudad de San Carlos de Bariloche. Se constituye un régimen excepcional de funcionamiento de la Administración Municipal hasta el 10 de diciembre de 2011. Ordenanza 2165-cm-11. 2 de mayo de 2011, acta n° 962/11.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba usos e indicadores urbanos parcela 19-1-p-038-01-supermercado "La Anónima". Ordenanza 2341-cm-12. 11 de octubre de 2012, acta n° 990/12.

Resoluciones

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Incremento de las frecuencias diarias del transporte público de pasajeros al barrio Frutillar. Resolución n° 217-i-85.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Reconocimiento junta vecinal barrio Frutillar. Resolución n° 44-i-86.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba la construcción de un edificio en Gallardo y Ruiz exceptuando el cumplimiento del tercio libre. Resolución n° 365-i-88.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Aprueba la construcción de un edificio ubicado en Namuncurá 124 exceptuando el cumplimiento del tercio libre. Resolución n° 492-i-88.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Préstamo a junta vecinal del barrio “Frutillar” para obra de construcción de red de agua potable. Resolución n° 33-i-89.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Vetar la Ordenanza N° 070-CM-92 (Loteos). Resolución n° 857-i-92. 6 de julio de 1992.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorizar a la Empresa 3 de Mayo a implementar el nuevo recorrido de la Línea N° 40, suprime el ingreso al B° “El Frutillar”. Resolución n° 577-i-93. 26 de abril de 1993.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Autorizar a la Empresa 3 de mayo a implementar el nuevo recorrido de la Línea N° 61. Resolución n° 578-i-93. 26 de abril de 1993.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Establecer criterios de aplicación Régimen de Regularización y Normalización tributaria de Obras –ref. Ordenanza 951-CM-99. Resolución n° 1369-i-99. 30 de noviembre de 1999.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudicar a Codistel \$ 512.260,23 por ejecuciones de trabajos de repavimentación calle Elflein entre Quaglia y Rolando Resolución n° 5609-i-06
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Adjudicación obra de reparación de pavimento de hormigón en nudo circulatorio de las calles 20 de febrero y Pasaje Gutierrez. Resolución n° 1540-i-10.

Disposiciones

- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 267/93.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 31/94.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 287/94.

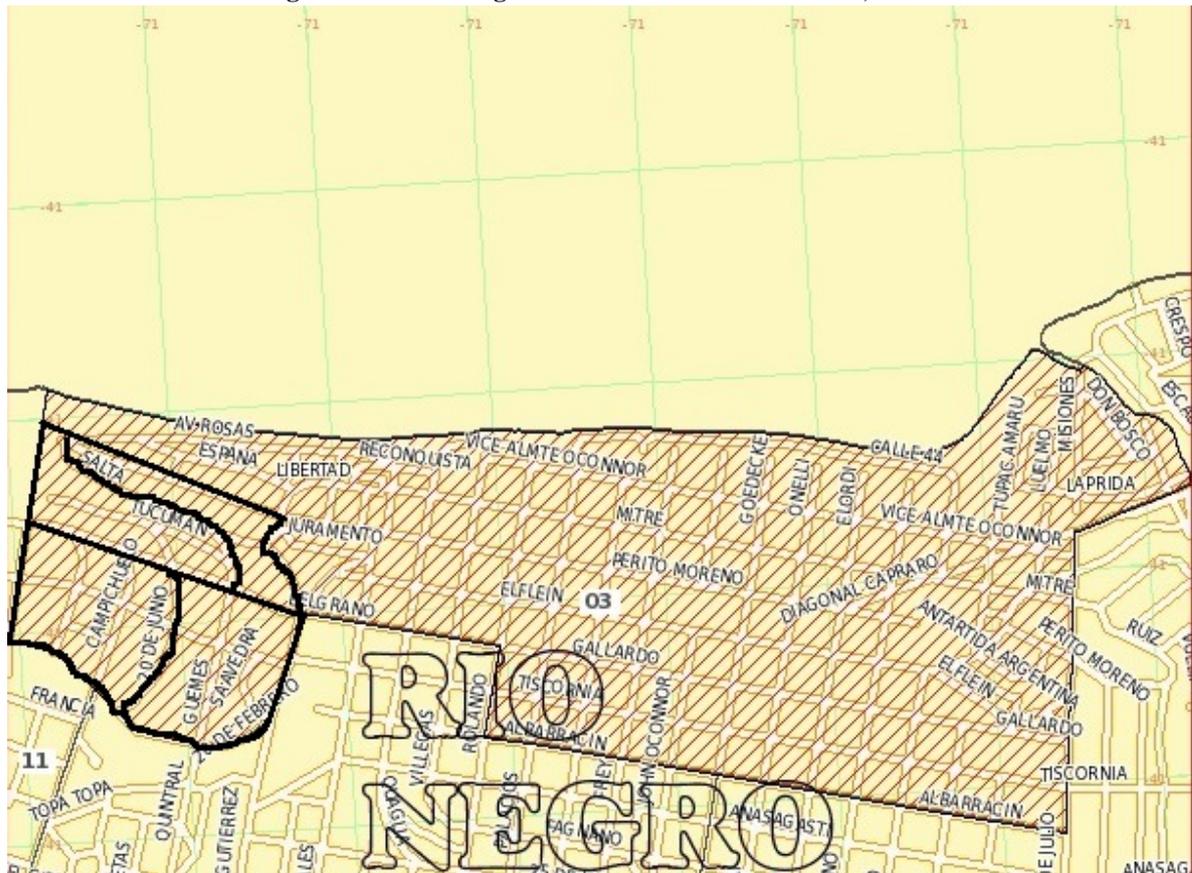
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 162/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 128/95.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 363/99.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 72/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 96/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 97/00.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 103/05.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 98/06.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 35/07.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 12/2008 (concurso de precios n° 56/2010, concurso de precios n° 85/2010).
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 80/08.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 144/09.
- Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Disposición 01/10.

Entrevistas realizadas

- Albertoli, J. Entrevista realizada con el técnico de la Secretaría de Planeamiento y Medioambiente de San Carlos de Bariloche con relación al crecimiento de la ciudad y la normativa urbana establecida entre 1980 y 2010. San Carlos de Bariloche, 15 de noviembre de 2010.
- Cavalieri, C. Entrevista concedida al dueño de las inmobiliarias “Cavalieri” con relación al mercado inmobiliario y los precios de los inmuebles en San Carlos de Bariloche durante la última década. San Carlos de Bariloche, 30 de abril de 2012.
- Carrasco, D. Entrevista realizada con el arquitecto Domingo Carrasco, ex miembro de la Unidad coordinadora del Municipio de San Carlos de Bariloche. San Carlos de Bariloche, 9 de octubre de 2014.
- Fernández, J. Entrevista realizada al propietario de “Julio Fernández inmobiliaria” vinculada al mercado de los bienes inmuebles y el precio de los en mismos en San Carlos de Bariloche durante la última década. San Carlos de Bariloche, 6 de noviembre de 2011.
- Izaguirre, E. Entrevista realizada a la arquitecta Elvira Izaguirre, ex asesora del Consejo de planificación municipal de San Carlos de Bariloche. San Carlos de Bariloche, 7 de agosto de 2014.

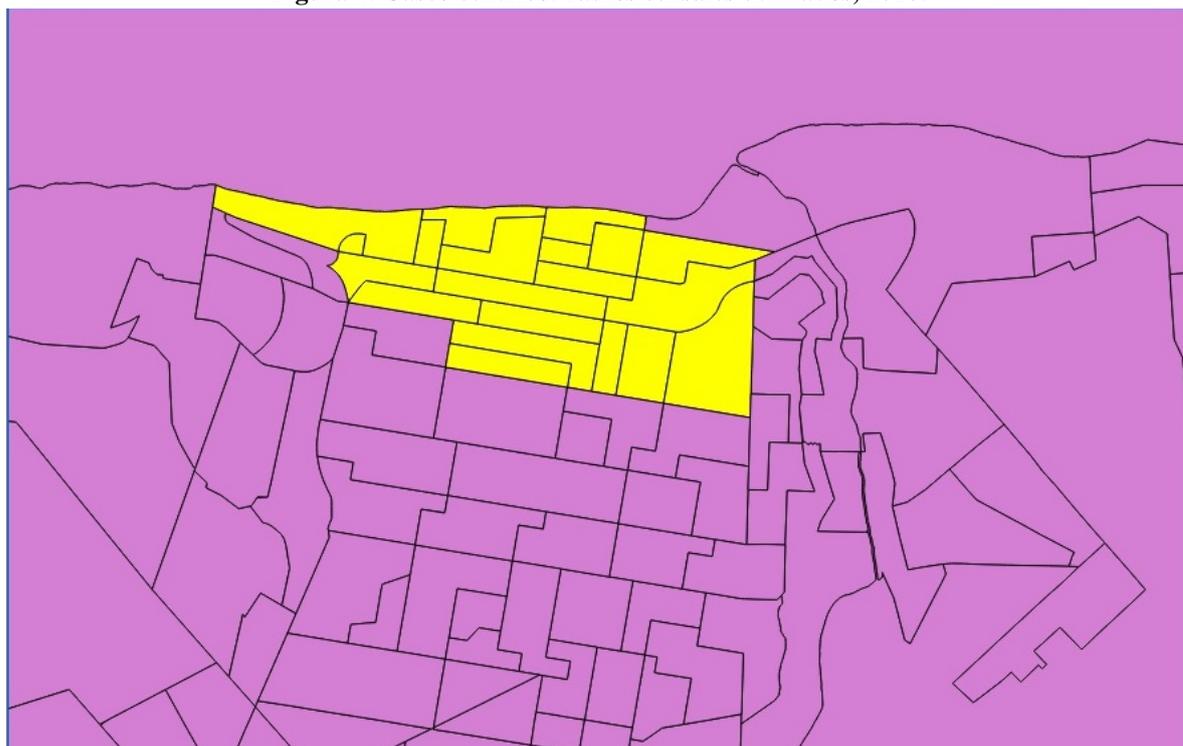
- Magrini, M. A. Entrevista realizada al agente inmobiliario Marco Antonio Magrini relacionada al mercado de los bienes inmuebles y el precio de los en mismos en San Carlos de Bariloche durante la última década. San Carlos de Bariloche, 3 de marzo de 2012.
- Mandrini, R. Entrevista concedida por el ex director de Planeamiento de San Carlos de Bariloche relacionada al crecimiento urbano de la ciudad y la normativa establecida entre 1980 y 2010. San Carlos de Bariloche, 21 de noviembre de 2010 y 11 de febrero de 2012.
- Orlandi, F. Entrevista efectuada a la ex secretaria de Planeamiento y Medio Ambiente de San Carlos de Bariloche con relación al crecimiento de la ciudad y la normativa urbana establecida entre 1980 y 2010. San Carlos de Bariloche, 9 de febrero de 2011.
- Otano, C. Entrevista otorgada por el ex concejal municipal con motivo de la sanción de la ordenanza 2080 (2080-cm-2010) de participación municipal en la renta diferencial. San Carlos de Bariloche, 12 de diciembre de 2010.
- Paolinelli, J. Entrevista realizada con el ex funcionario del Instituto de tierras y viviendas Jorge Paolinelli. San Carlos de Bariloche, 15 de agosto de 2014.
- Pena, A. Entrevista realizada a la agente inmobiliaria Andrea Pena relacionada al mercado inmobiliario y los precios de los inmuebles en San Carlos de Bariloche durante la última década. San Carlos de Bariloche, 10 de junio de 2012.
- Rahal, N. Entrevista realizada a la propietaria de la inmobiliaria “Nadia Rahal” relacionada al mercado inmobiliario y los precios de los inmuebles en San Carlos de Bariloche durante la última década. San Carlos de Bariloche, 8 de marzo de 2012.
- Rodríguez Duch, D. Entrevista concedida por el ex concejal municipal con relación a la sanción de la ordenanza 2080 (2080-cm-2010) de participación municipal en la renta diferencial. San Carlos de Bariloche, 7 de marzo de 2011.

Figura 2. Barrio Belgrano: radios censales utilizados, 2001.



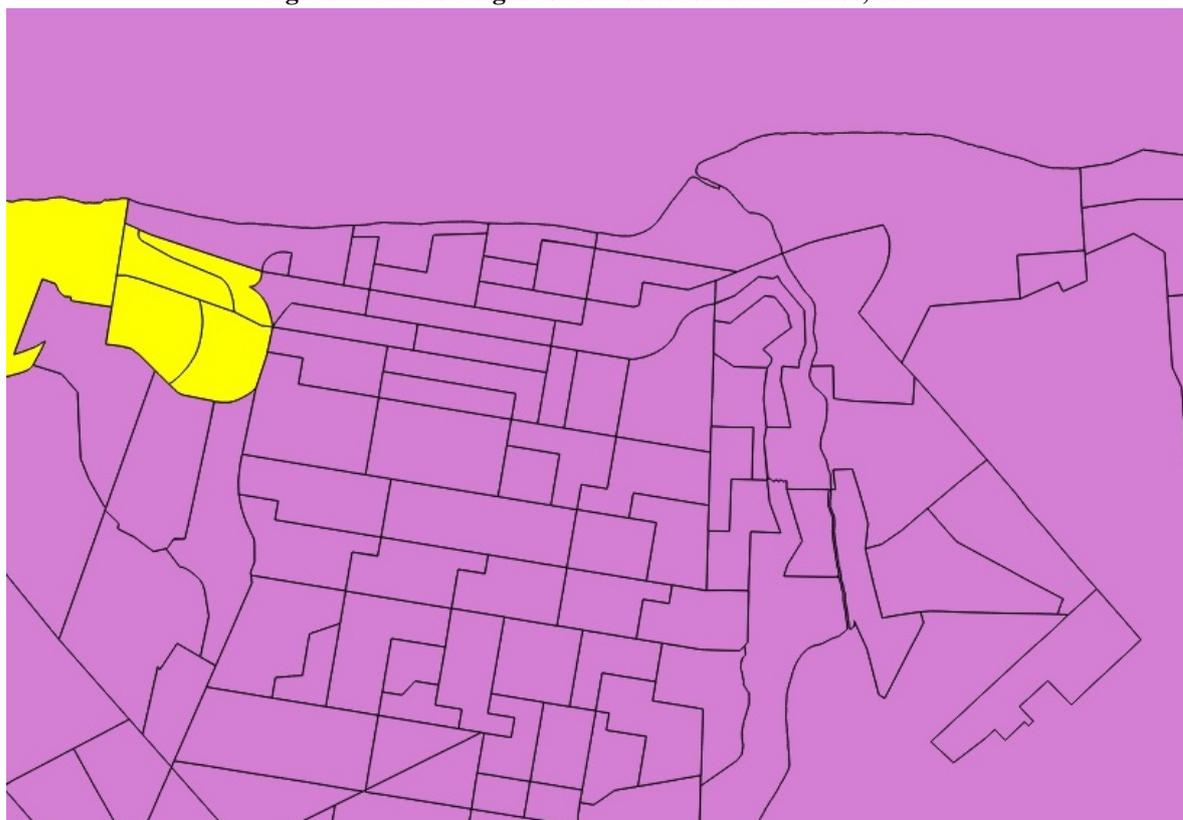
Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2001).

Figura 4. Casco céntrico: radios censales utilizados, 2010.



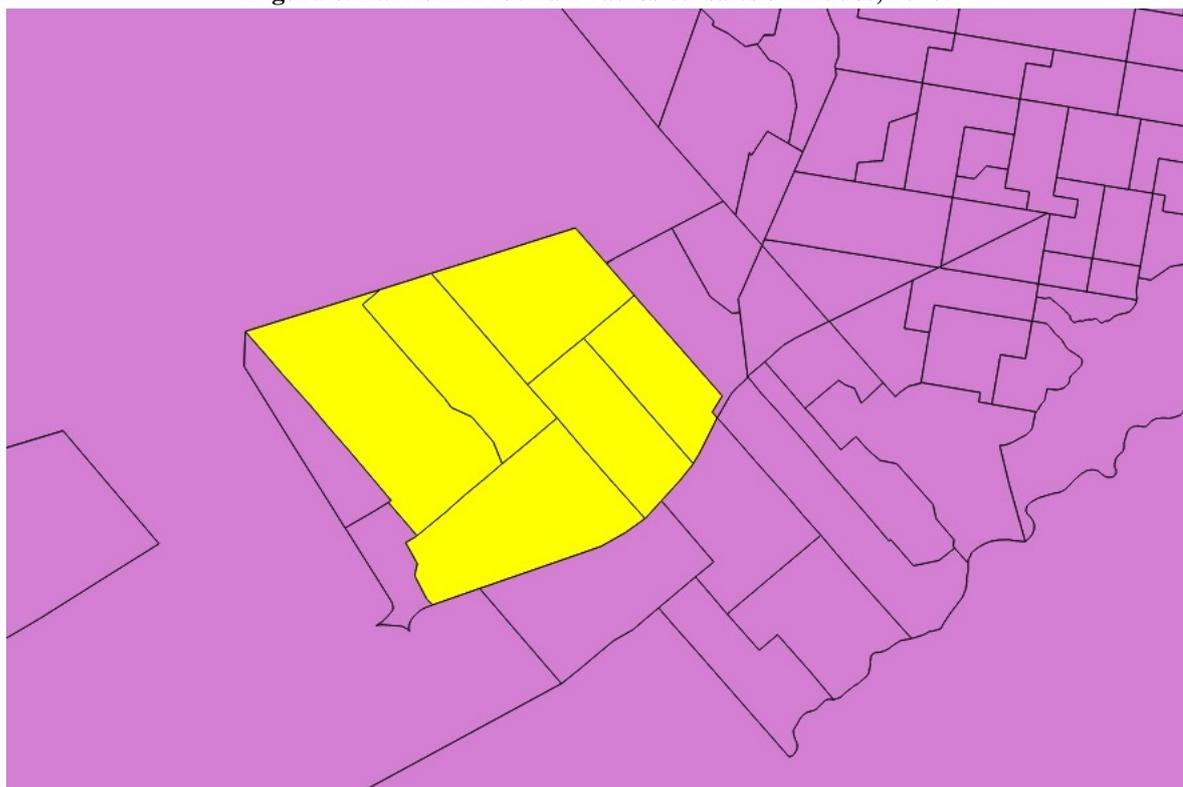
Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2010).

Figura 5. Barrio Belgrano: radios censales utilizados, 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2010).

Figura 6. Barrio El Frutillar: radios censales utilizados, 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a Indec (2010).