

*Dossier: III Encuentro Latinoamericano de los Territorios Posibles. Parte I*

# **Desigualdad en relación a la falta de acceso al hábitat**

## ***-En San Carlos de Bariloche-***

**Adriana María Otero**

IPEHCS-UNCo-CONICET

CEPLADES-Turismo

Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue

E-mail: [oteroadrianamaria@gmail.com](mailto:oteroadrianamaria@gmail.com)

Recibido:16/04/2024; Aceptado: 24/05/2024; Publicado: 22/07/2024

### **Resumen**

San Carlos de Bariloche es una ciudad turística ubicada en la Patagonia argentina, en un entorno natural de bosques y lagos. Cuenta con una población de 180,000 habitantes dentro de uno de los ejidos urbanos más extensos del país (27.455 ha). La crisis socio-económica del año 2001, que nace desde los cambios económicos y las políticas neoliberales de los '90 han agudizado en estos veinte años la marginación social, la fragmentación espacial y la pobreza. Hablar del "Bariloche de dos o múltiples caras", de "fragmentación social", de "ciudad dual" es habitual tanto desde lo académico como en la cotidianeidad de sus habitantes. (Otero, A. et al, 2015:4). El objetivo es analizar la dinámica urbana y los instrumentos de planificación vinculados al acceso al hábitat de la localidad de San Carlos de Bariloche en la provincia de Rio Negro y las formas de organización y gestión de las organizaciones de base para la ocupación del espacio urbano que muestran resistencia al modelo de desarrollo económico y territorial imperante en esa ciudad. Se emplea un enfoque metodológico mixto, combinando datos cualitativos y cuantitativos de fuentes académicas, gubernamentales y periodísticas, junto con entrevistas a actores clave. El objetivo es ofrecer reflexiones sobre la realidad de una ciudad marcada por movilidades contemporáneas.

**Palabras clave:** dinámica urbana; desigualdad; acceso; hábitat.

### **"Inequality in relation to lack of access to Habitat in San Carlos de Bariloche -"**

#### **Abstract**

San Carlos de Bariloche is a tourist city located in the Argentine Patagonia, surrounded by a natural environment of forests and lakes. It has a population of 180,000 inhabitants within one of the country's largest urban areas (27,455 ha). The socio-economic crisis of 2001, stemming from the economic changes and neoliberal policies of the '90s, has exacerbated social marginalization, spatial fragmentation, and poverty over the past twenty years. Referring to "Bariloche with two or multiple faces," "social fragmentation," and "dual city" is common both academically and in the daily lives of its inhabitants (Otero, A. et al, 2015:4). The objective is to analyze the urban dynamics and planning instruments related to access to habitat in the locality of San Carlos de Bariloche in the province of

Río Negro, as well as the forms of organization and management of grassroots organizations for the occupation of urban space that show resistance to the prevailing economic and territorial development model in that city. A mixed methodological approach is employed, combining qualitative and quantitative data from academic, governmental, and journalistic sources, along with interviews with key stakeholders. The aim is to provide reflections on the reality of a city marked by contemporary mobilities.

**Keywords:** Urban dynamics - Inequality - access – habitat

## 1. Introducción

Las ciudades desempeñan un papel central en la acumulación de capital, ya que son lugares donde se concentran las actividades económicas más importantes, como la producción, el comercio, los servicios financieros. Esto sugiere que el desarrollo económico y la prosperidad están estrechamente ligados a la expansión y el fortalecimiento de las ciudades como centros económicos.

Asimismo, el derecho a la ciudad también parece abarcar definiciones cada vez más incluyentes a medida que se incrementa la participación política de los distintos grupos y movimientos sociales que pugnan por un “lugar” de reconocimiento en el concierto urbano. Una de las mayores disputas por el derecho a la ciudad, tiene que ver con el acceso al hábitat y, particularmente, a su soporte, el suelo urbano, sobre todo cuando dicho suelo tiene ventajas comparativas que lo hacen objeto de mayor demanda frente a otros, pero también de expulsión para muchos sectores de ingresos bajos y moderados que no pueden pagarlo (Medina, V.D., 2017a).

Las desigualdades y distancias -social, económica y políticamente construidas- se plasman en la ciudad dando lugar a procesos de fragmentación social y segregación residencial que ponen en evidencia, en el contexto del hábitat urbano, situaciones críticas de privación material. Las formas de segregación residencial que afectan a los pobres urbanos requieren una atención en el marco del análisis de las políticas sociales, en la medida en que las acciones orientadas a dar respuesta a condiciones de habitabilidad desfavorables, requieren de la puesta en cuestión de las formas tradicionales de pensar la política de vivienda. Estas desigualdades particularmente en nuestro país, repercutieron en especial sobre la estructura del Estado y la orientación de las políticas públicas. Como resultado, el tercer nivel de gobierno ha incrementado sus responsabilidades. De esta forma, se volvió necesario, simultáneamente, generar respuestas a las demandas tradicionales que se han visto cuantitativamente multiplicadas, dar respuestas a nuevas demandas, modernizar sus estructuras, optimizar la utilización de los recursos y desarrollar nuevas capacidades. (Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. M., 2005).

San Carlos de Bariloche es una ciudad norpatagónica ubicada en el Parque Nacional Nahuel Huapi, en la ribera sur del lago homónimo, en el suroeste de la provincia de Río Negro, Argentina. La ciudad, que cuenta con una población aproximada en la actualidad de 180.000 habitantes dentro de uno de

los ejidos urbanos más extensos del país (27.455 ha), se desarrolla dentro de un paisaje boscoso-lacustre donde predomina el bosque andino-patagónico, rodeado de cerros y espejos de agua, reflejándose dentro de la ciudad este ambiente accidentado.

La ciudad se caracteriza por un crecimiento acelerado sin planificación y manejo, que tiene actualmente al turismo como principal actividad económica. Su realidad plantea fuertes desigualdades espaciales y sociales. Todo esto da por resultado un escenario de alto grado de complejidad acentuado por el sustantivo aporte migratorio. San Carlos de Bariloche se constituyó históricamente conjugando una serie de imaginarios sociales creados a partir de la mirada y el relato hegemónico, funcionales a un cierto ejercicio de poder correspondiente a una elite de carácter nacionalista y conservador. La década del '30 significó una coyuntura decisiva para la región con la llegada de Exequiel Bustillo y la creación del Parque Nacional Nahuel Huapi. Fuentes (2013) Esta forma de producir el espacio como "una ciudad linda para gente linda" (Policastro y Trentini, 2008, pag. 5). De manera que San Carlos de Bariloche se ha proyectado como un lugar "para ser mirado". Estas miradas organizan los encuentros de los visitantes con "los otros" confiriéndole a esas experiencias una estructura placentera, que, apoyadas en diferentes discursos y prácticas, producen lugares y ambientes mediante una serie de relaciones sociales y de producción material. (Urry, 2002).

La crisis socio-económica del año 2001, que nace desde los cambios económicos y las políticas neoliberales de los '90 agudizan la marginación social, la fragmentación espacial y la pobreza. Hablar del "Bariloche de dos o múltiples caras", de "fragmentación social", de "ciudad dual" es habitual tanto desde lo académico como en la cotidianeidad de sus habitantes. (Otero, A. et al, 2015, pag.4).

Ramiro Segura (2012) expone la compleja vinculación entre desigualdad y espacio urbano, donde, por un lado, las desigualdades se objetivan en el acceso desigual a la ciudad (lugar de residencia, vivienda, infraestructura y servicios urbanos, entre otros), y por otro lado, el espacio urbano no solo expresa estas desigualdades, sino que su configuración producto de procesos sociales e históricos, condiciona la reproducción de dichas desigualdades sociales. De esta manera el espacio social es producto de las relaciones sociales y tiene efectos específicos sobre estas. Las formas de segregación residencial resultante no solo deben considerarse bajo aspectos socio-económicos (Segura, 2012), en San Carlos de Bariloche por ejemplo, según (Merlos, M. 2017), estas formas de segregación contienen un fuerte componente étnico- racial producto de los imaginarios asociados al turismo que enalteció la imagen pionera del europeo invisibilizando las comunidades preexistentes, los migrantes provenientes de Chile así como aquellos de la Línea Sur de Río Negro (Matossian, 2009).

Es así que resulta necesario alentar procesos vinculados a trabajar sobre estas brechas. El derecho a la ciudad abarca definiciones cada vez más incluyentes a medida que se incrementa la participación política de los distintos grupos y movimientos sociales que pugnan por un "lugar" de reconocimiento en el concierto urbano. Definitivamente, una de las mayores disputas por el derecho a la ciudad, tiene que ver con el acceso al hábitat y, particularmente, a su soporte, el suelo urbano, sobre todo cuando dicho suelo tiene ventajas comparativas que lo hacen objeto de mayor demanda frente a otros, pero

también de expulsión para muchos sectores de ingresos bajos y moderados que no pueden pagarlo (Medina, V.D., 2017a). Especialmente si considera que la gobernanza urbana, no debería ser sólo entendida como una acción gubernamental, sino como una articulación entre instituciones, organizaciones, comunidades y personas para la gestión, desarrollo, diseño y planificación de la ciudad (Civitaresi, M. et al, 2020).

El objetivo de este trabajo es analizar la dinámica urbana y los instrumentos de planificación vinculados al acceso al hábitat de la localidad de San Carlos de Bariloche en la provincia de Río Negro y las formas de organización y gestión de organizaciones de base para la ocupación del espacio urbano que muestran resistencia al modelo de desarrollo económico y territorial imperante en San Carlos de Bariloche.

Este trabajo es parte del proyecto PUE “La (Re)-Producción De Las Desigualdades En La Patagonia Norte: Un Abordaje Multidimensional” del Instituto Patagónico de Estudio de Humanidades y Ciencias Sociales (IPEHCS-CONICET/UNCo) y del Proyecto de Investigación “Procesos territoriales y desigualdad en destinos post turísticos del norte de la Patagonia” del CEPLADES-Turismo. Facultad de Turismo. Universidad Nacional del Comahue.

## 2. Metodología

El enfoque metodológico integra el análisis de datos cualitativos y cuantitativos procedentes de información secundaria obtenida de a) artículos y reportajes de medios de comunicación locales y nacionales que cubren temas relacionados con la dinámica urbana, el acceso a la vivienda y los conflictos territoriales en Bariloche, b) Informes y estudios realizados por organizaciones sociales, instituciones públicas y universidades sobre la problemática habitacional y la gestión urbana en la ciudad) Políticas y programas públicos implementados por el gobierno municipal y nacional para abordar la problemática habitacional y mejorar el acceso al suelo en Bariloche.

La revisión documental ha sido complementada con un relevamiento que fuera realizado entre diciembre 2022 y marzo 2023 a distintos actores vinculados al municipio de San Carlos de Bariloche y a organizaciones de base de vecinos de barrios populares de esa localidad. La unidad de análisis ha sido las políticas y estrategias urbanas de acceso al hábitat.

## 3. Resultados

### 3.1. Entendiendo el contexto: La dinámica urbana actual de San Carlos de Bariloche.

San Carlos de Bariloche es una de las ciudades turísticas más importante de la Patagonia Norte. Se caracteriza por ser una ciudad muy extensa, que avanza dentro del área boscosa del Parque Nacional Nahuel Huapí con un solo centro urbano, donde se loteo todo en los años 40 y 50 del siglo pasado. La ciudad fue concebida como una villa de montaña, por lo que los lotes eran muy grandes y sin circulación entre ellos. Así Bariloche fue loteado desde Buenos Aires, donde se armaban empresas para dividir la tierra y loterarla y luego desaparecían. Su conformación actual da cuenta de esa historia de diversas maneras, por una parte, en su organización lineal a lo largo del lago Nahuel

Huapí, con áreas vacantes y otras subocupadas. Con una densidad muy baja y con altos costos de infraestructura y comunicación. Ese patrón territorial generó una ciudad donde todos los accesos son muy difíciles, a la educación, a la salud, y el acceso a la tierra, dado el alto nivel de concentración de estos servicios y de la propiedad de la tierra. Todo esto nos permite interpretar a priori que la planificación de infraestructura y servicios no ha sido una característica de su desarrollo.

Por otra parte, la dinámica urbana de Bariloche viene cambiando en los últimos 10 años y quizás por el mismo punto crítico del crecimiento de la ciudad y también por la demanda, ya que los jóvenes menores de 35 años que llegan, producto de las movilizaciones contemporáneas pertenecen a la categoría de “urbanitas, es decir son mucho más urbanos que generaciones anteriores, ya que el ideal de vida de los mayores de 50 y 60 años en Bariloche ha sido el vivir en un lote en el bosque con su cabaña y que nadie lo moleste. Y el ideal de estos jóvenes móviles es muy distinto, buscan una vida mucho más dentro de la ciudad, con más servicios urbanos, muy enfocados en una movilidad que no es el auto.

Aunque Bariloche tiene como cuestión central el auto, los jóvenes por un planteo generacional y de formas de ver el mundo están más abocados a la bicicleta y a la peatonalidad y todo eso habla de una ciudad muy distinta, una ciudad más compacta, más densa, con servicios más concentrados y eso ha generado la aparición en el mercado inmobiliario que responde a esa demanda de otros productos inmobiliarios, tales como conjuntos de departamentos con mucho espacio verde cerca del centro y en lo comercial, una mayor apropiación del espacio público a pesar de las bajas temperaturas, como pasa en otras partes del mundo con el disfrute de las veredas. Esto ha hecho que hay lugares de la ciudad que se han empezado a densificar. Por lo que de alguna manera se empieza a revertir la tendencia de una ciudad que siempre creció hacia afuera y comienzan a ocuparse esos espacios subocupados (UR6)<sup>1</sup>. Sin embargo, esta tendencia genera controversias, ya que los instrumentos urbanos para hacerlas posibles no siempre consideran una mirada sustentable del problema.

Para completar la foto de las características de esta ciudad que casi duplica su población cada diez años, y poniendo el foco en su crecimiento vegetativo, el acceso al suelo para la reproducción de la vida de los nacidos y criados en la ciudad, según la mirada de informantes consultadas (UR4), hasta hace 20 años se resolvía mediante la compra de un lote a través de financiamientos que eran accesibles. Desde entonces, el valor de la tierra ha aumentado tanto, que las opciones más usuales para los jóvenes que pueden hacerlo ha sido construir en los lotes de sus padres. Por eso, en Bariloche existe como fenómeno emergente una gran cantidad de subdivisiones no habilitadas, con la presión que esto supone sobre las redes de agua, luz y eventualmente gas y sobre otros servicios urbanos. Asimismo, otra característica que permite interpretar la ciudad actual con un alto nivel de informalidad es que a partir del año 2006 se produjeron varias ocupaciones masivas de tierras en Bariloche, que generaron un importante debate en la ciudad y que buscaban dar respuesta al derecho a una vivienda digna a sectores que no podían acceder a ella por el mercado formal.

---

<sup>1</sup> (UR..) Unidad de Relevamiento

### 3.2. El planeamiento urbano y los instrumentos de gestión urbana.

El planeamiento urbano es reconocido por la diversidad de actores entrevistados como fundamental como instrumento para resolver los problemas que enfrenta la ciudad hoy, (*“es la brújula por donde pasamos las decisiones urbanas”* (UR1)). Sin embargo, de una u otra manera, sus discursos justifican o su falta de aplicación integral, o lo complejo de su continuidad a través de las distintas gestiones de gobierno o, las contradicciones que se generan en la articulación técnica de los instrumentos urbanos vinculados a él a lo largo del tiempo.

Se describe a continuación de manera sintética los principales instrumentos de los que dispone la Municipalidad de la ciudad para implementar la planificación urbano ambiental. El Consejo de Planeamiento Estratégico de Bariloche (CPE) es un organismo creado por la Municipalidad de San Carlos de Bariloche en el marco del proceso de elaboración del Plan Estratégico de la ciudad. El CPE tiene como objetivo principal asesorar y coordinar la implementación del plan estratégico, en estrecha colaboración con el gobierno local, la comunidad empresarial, la academia y la sociedad civil. El plan estratégico de Bariloche se inició en el año 2014, con el objetivo de establecer una visión y un plan de acción a largo plazo para el desarrollo sostenible de la ciudad y la región. El plan estratégico se centró en áreas clave como el turismo, la infraestructura, el medio ambiente, la cultura y el desarrollo económico, entre otros. Sin embargo, en la actualidad el (CPE) se encuentra prácticamente paralizado definiendo las representaciones de cada uno de los sectores. Según la perspectiva de varios de los entrevistados esta situación es producto de que la gestión municipal actual no promueve el desarrollo de espacios de participación (UR 4 y 5).

A partir de los objetivos de Agenda 2030, en el 2015 se decidió dividir la ciudad en tres porciones y generar tres paquetes de grandes planes. Uno se llegó a aprobar antes de la pandemia en el 2019, que es el Plan Urbano Ambiental del Oeste, donde existe una mayor presión del mercado inmobiliario por la fuerza del turismo. Por otra parte, para el sector centro y este de la ciudad no se han desarrollado a la fecha los planes urbano ambientales correspondientes a estos sectores por ser áreas muy grandes y no disponer el municipio de recursos para realizarlos según argumentan los técnicos del área de Planeamiento y, donde sigue prevaleciendo el Código Urbano desarrollado durante la Dictadura en el año 1980, que se superpone con el Código Urbano Ambiental de 1995. *“Para el sector del este como no tenemos plan, hay tierra rural y con las normativas vigentes en la circunvalación habilita que se vayan dando distintas formas de urbanización como son los barrios cerrados. Hay presiones también para que los planes no se hagan. Para este sector hay un conflicto de normativa, un plan de 1980, que establece cuanto podés construir, un plan de 1995 superpuesto con el anterior, se genera confusión, hay tres normativas, el plan del oeste, en el centro y en el sur tenes el Código Urbano y los usos del suelo, pero con el código de planeamiento que es anterior, los parámetros urbanísticos que se contradicen y demás y en el Este un solo código que aplica para todo hay un conflicto de normativas que se contraponen”* (UR3).

La creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS) O1815-CM-2008 significó disponer de otro instrumento para la gestión del suelo urbano. De acuerdo a la

normativa de su creación, el IMTVHS se conforma como el órgano de aplicación de las políticas sobre hábitat fijadas por el municipio, con el objeto de contribuir al acceso a la vivienda digna; disminuir el déficit habitacional de tierras, de equipamiento comunitario e infraestructura; promover el efectivo ejercicio del derecho al hábitat; garantizar la regularización dominial de los inmuebles; promocionar la demanda y financiar la oferta de viviendas y suelo urbano y regular la urbanización de asentamientos. Si bien el IMTVHS cuenta con autarquía administrativa, económica y financiera, los lineamientos de la política de hábitat son definidas por el poder Ejecutivo, que es además el encargado de nombrar a los tres miembros del directorio que dirige el Instituto (Guevara, T. & P. Marigo, 2022). En este sentido según opinión de los informantes consultados, el accionar de este instituto es más un lugar de escucha y contención de los problemas habitacionales que un dispositivo creado para efectivamente resolverlos de manera integral.

Otro instrumento valioso vinculado al acceso al hábitat es la Ordenanza de Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial (RDU) O-2080-CM-2010 y O-2733-CM-2016 que establece un mecanismo de captura de plusvalías generadas por las siguientes situaciones: a) El establecimiento o la modificación de todos o algunos de los siguientes parámetros urbanísticos (FOT, FOS, AEDI, SC); b) cambio de usos de la parcela a solicitud del interesado; c) Modificación del AIM (Área de implantación) y d) La autorización de subdivisión del suelo, cuando medie el cambio de uso o modificación de parámetros urbanísticos. En la actualidad la aplicación de la ordenanza se encuentra activa, pero existe cierto déficit en relación a la cantidad de proyectos que realmente alcanza. A partir de la aprobación del Plan del Urbano Ambiental del Oeste se combinó el concepto de captura de plusvalías con el de "externalidad de los emprendimientos" requiriéndole a los desarrolladores que mitiguen los impactos transformados en obras, para emprendimientos de cierta envergadura (UR6).

A modo de cierre de este apartado se lista a continuación algunos de los principales cuellos de botella en la gestión de políticas urbanas vinculadas al acceso al hábitat mencionadas por los entrevistados para ciudades intermedias con vocación turística como Bariloche:

-Financiamiento: Una de las principales limitaciones para la gestión de políticas urbanas en ciudades intermedias es la falta de financiamiento adecuado para la inversión en infraestructura y servicios. Esto puede ser especialmente cierto en lugares con una fuerte dependencia del turismo, ya que los recursos pueden estar destinados principalmente a la promoción turística y no a la mejora de la calidad de vida de los residentes locales.

-Coordinación interinstitucional: La gestión de políticas urbanas implica a menudo la colaboración y coordinación de múltiples actores y agencias, incluyendo el gobierno local, el gobierno provincial o regional, y otras instituciones. La falta de coordinación puede dificultar la implementación eficaz de políticas urbanas y aumentar la probabilidad de conflictos y duplicación de esfuerzos.

-Participación ciudadana: Es esencial que las políticas urbanas sean co-construidas con la comunidad local para asegurar su relevancia y legitimidad. Sin embargo, la participación ciudadana puede ser un desafío en ciudades intermedias, especialmente si la población es heterogénea y está dispersa geográficamente.

-Protección del medio ambiente: Las ciudades intermedias con vocación turística suelen estar ubicadas en áreas naturales sensibles, lo que implica una mayor responsabilidad en la protección del medio ambiente y la sostenibilidad. Sin embargo, la gestión ambiental puede ser un desafío en esta categoría de ciudades, debido a la gran presión del mercado inmobiliario en las formas de definir las prioridades en el desarrollo urbano.

### 3.3. El Problema de acceso al Hábitat

El acceso al hábitat se refiere al derecho que tienen todas las personas a acceder a una vivienda adecuada y a un entorno urbano sano, seguro y digno para vivir. Es un derecho humano fundamental reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por muchos otros instrumentos internacionales y nacionales. El acceso al hábitat implica no solo la disponibilidad de una vivienda física, sino también el acceso a servicios básicos, infraestructuras y equipamientos urbanos, así como a un entorno ambientalmente saludable y seguro. Además, se trata de un derecho que debe garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso a la vivienda y al entorno urbano, independientemente de la condición social, económica o cultural de las personas.

Promover el acceso de las personas a una vivienda digna es un mandato de la Constitución Nacional en su artículo 14° bis. Asimismo, está incorporado en múltiples tratados internacionales con rango constitucional. Por su parte, la Constitución de la Provincia de Río Negro establece en el artículo 40°, inciso 8, el derecho a una vivienda digna, procurando el acceso a la tierra, como parte de los derechos del trabajador.

El problema del acceso al hábitat en Bariloche es un tema que se ha venido presentando desde hace varias décadas, a medida que la ciudad ha ido creciendo y aumentando su población. En la década de 1990, con la privatización de las empresas estatales y las políticas neoliberales impulsadas por el gobierno nacional, se produjo un proceso de desindustrialización y pérdida de empleo en la región, lo que generó una crisis económica y social que afectó a amplios sectores de la población. En este contexto, la situación habitacional se agravó, y muchas familias se vieron en la necesidad de buscar soluciones habitacionales en la periferia de la ciudad. A partir de la década del 2000, se comenzaron a registrar diversas ocupaciones de terrenos en la ciudad, especialmente en la zona sur y en los barrios periféricos. Estas ocupaciones se realizaron principalmente por personas de bajos recursos que no tenían acceso a una vivienda digna.

La gentrificación turística es un fenómeno complejo que ocurre cuando un barrio o una ciudad se vuelve más atractivo para los turistas y, como resultado, experimenta un aumento en los precios de



la vivienda y una transformación en su estructura social y económica. En el caso de Bariloche, según lo informado por los entrevistados el proceso toma dos formas en la actualidad: “en Bariloche es común que el que tiene un terreno grande haga un bungalowito en su lote para turismo, hay mucho de esto no habilitado” (UR1) y también, “Acá en Bariloche ya tenes edificios construidos como inversión para alquiler turístico, edificios completos de monoambientes en el centro que están pensados como inversión para AIRBNB” (UR6). Por lo que la gentrificación turística estaría dándose por un proceso de subdivisión de lotes, especialmente en el oeste de la ciudad y por renovación urbana en el centro de la ciudad. Uno de los principales efectos de la gentrificación turística es el aumento de los precios de la vivienda y el alquiler, lo que puede dificultar el acceso a la vivienda a los residentes de ingresos bajos y medios y crear desplazamiento a la periferia de la ciudad o a otras ciudades: “. Y conozco gente joven que está llegando a trabajar en Bariloche que se está yendo a vivir a Villa La Angostura y el Bolsón. Porque venir a Bariloche de Villa La Angostura es una hora o una hora y media, casi lo mismo que venir del km13 por Bustillo o Pioneros” (UR4)

La situación de la falta de alquileres accesibles en Bariloche se combina con una serie de situaciones que han caracterizado la historia reciente de la ciudad. Con la pandemia Bariloche atrajo mucha población nueva. “No hay estadísticas, pero deben ser no menos de 30.000 ó 40.000 personas que se han venido a radicar, profesionales, gente que hace trabajo remoto, otros decididos a poner un negocio y constituyen una competencia muy fuerte para los locales”. La oferta se restringió también por la apuesta al turismo, con el agravante de que a todos los propietarios que lo intentaron “les salió bien”, comentó un agente inmobiliario local entrevistado. Hoy la relación de precios como mínimo es de cuatro a uno, es decir que al alquilar por día cobran en una semana lo mismo que les lleva un mes en una locación permanente. (Diario Río Negro,18.3.22).

### 3.4. Formas de organización y gestión de organizaciones de base para la ocupación del Espacio Urbano en Bariloche.

En San Carlos de Bariloche existen diversas formas de organización y gestión de organizaciones de base para la ocupación del espacio urbano. Algunas de las formas más comunes son:

- Cooperativas de vivienda: Son organizaciones sin fines de lucro que se crean para construir viviendas de forma colectiva. Las cooperativas pueden ser autogestionadas por sus miembros, o contar con el apoyo de organizaciones especializadas en el tema, como sindicatos, ONGs o el Estado.
- Comités barriales: Son grupos de vecinos que se organizan para mejorar las condiciones de vida en sus barrios, y pueden estar vinculados a proyectos de construcción de viviendas o mejoramiento de viviendas existentes mediante diversas fuentes de financiamiento, tal como por ej. Fondos a través de Presupuesto Participativo.
- Organizaciones sociales: Son organizaciones que se dedican a la promoción de los derechos humanos y la justicia social, y pueden incluir proyectos relacionados con la vivienda, como la construcción de viviendas sociales o la lucha por el acceso a la tierra. Muchas de ellas están vinculadas a partidos políticos nacionales o provinciales.

En general, estas organizaciones de base buscan promover el acceso a la vivienda y el espacio urbano por parte de sectores de bajos recursos económicos, a través de la ocupación y uso de tierras que

consideran en desuso o abandonadas por sus dueños originales. Para lograr sus objetivos, suelen utilizar estrategias como la negociación con el Estado y los propietarios de las tierras, la presión social y mediática, y la organización colectiva y solidaria de los miembros de la organización para la ocupación de las mismas.

Se describen a continuación dos experiencias de acceso y mejoramiento del hábitat que han sido rescatadas por los entrevistados y que nos ayudan a tener una perspectiva de las diversas situaciones que han tenido lugar en la lucha de los sectores más vulnerables para acceder al hábitat.

### 3.5. *La experiencia de acceso al hábitat de las 22 familias de La Paloma en Bariloche*

Fue reconocida por la ONU-Hábitat como una práctica innovadora y exitosa en el ámbito de la vivienda social. Esta experiencia *“fue posterior a dos grandes inundaciones en 2003 y 2005 del arroyo Nireco, “hicimos un trabajo muy interesante de organización con los vecinos, hasta ese momento no se querían ir, buscaron un lugar, hicieron un planteo urbanístico, hicieron un diseño participativo de la vivienda y consiguieron financiamiento nacional, jugaban a escala real, hacían los muebles con cartas”* (UR1). Esta iniciativa se basa en una experiencia de intervención técnica con un grupo de 22 familias necesitadas que vivían en una zona propensa a riadas en precarias viviendas que carecían de servicios básicos y que estaban asentadas sobre terrenos fiscales. Se organizaron para ocupar un terreno baldío en el barrio de La Paloma, en la periferia de la ciudad. Las familias formaron la Cooperativa de Vivienda y Consumo La Paloma Ltda., y con el apoyo de la Municipalidad de Bariloche, lograron obtener la titularidad del terreno y desarrollar un proyecto habitacional que contemplaba la construcción de 22 viviendas sociales. El proyecto fue diseñado de forma participativa por los propios beneficiarios, quienes aportaron sus ideas y necesidades para la elaboración del proyecto. La construcción de las viviendas fue llevada a cabo por los propios miembros de la cooperativa, con el apoyo técnico y financiero de la Municipalidad y otras organizaciones. El proyecto incluyó además la construcción de infraestructura básica, como calles, redes de agua y electricidad, y un espacio comunitario. La experiencia de las 22 familias de La Paloma fue destacada por su enfoque participativo y solidario, en el que los propios beneficiarios se convirtieron en protagonistas del proceso de acceso a la vivienda y la construcción de su hábitat. Además, el proyecto fue desarrollado con una perspectiva de inclusión social y de género, y buscó promover la integración de las familias en la vida comunitaria del barrio.

### 3.6. *Recursos humanos participantes del proyecto.*

- Grupo de apoyo de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA): asesoría y apoyo político.
- Técnicos de obras públicas: asesoramiento técnico en planeamiento urbano y servicios.
- El grupo ‘Las 22 familias’: principales agentes en este proceso, encargados de su ejecución.
- Técnicos del Departamento de Promoción Social (arquitecto y trabajador social): apoyo técnico a las 22 familias del grupo en relación a los asuntos técnicos y de organización comunitaria a lo largo de las diferentes etapas del proceso.

- Técnicos del gobierno nacional: dos profesionales del Ministerio de Desarrollo Social realizaban el control del diseño cooperativo y de las prácticas comunitarias.

#### Resultados obtenidos

- Apropiación del proyecto por parte del grupo.
- Apropiación de las técnicas de construcción y de los procedimientos de organización a través de la autogestión del grupo para conseguir recursos organizativos y financieros y de la conceptualización y comprensión de nociones de diseño urbano y residencial.
- Creciente participación en lo que respecta al número y nivel de los talleres: unos promedios de 10 familias comenzaron participando de las 22 que finalizaron el proyecto. Al principio sólo se escuchaban las voces de los hombres, líderes naturales de la comunidad, pero a lo largo del proceso se observó que las intervenciones principales procedían de las mujeres, las que más tarde discutían problemas y dudas.
- Participación de los niños. Al menos un miembro de cada familia asistió a los talleres acompañado por sus hijos. Sumando, en cada taller hubo cerca de diez niños de edades comprendidas entre los 5 y 14 años. Frente a esto, se decidió incluirlos en el desarrollo del taller donde los niños cumplían las mismas tareas que sus padres. Los resultados obtenidos fueron productos de gran calidad gracias a la apropiación del proceso por parte de los niños y la consecuente integración familiar. Luego algunos roles principales fueron asumidos por los niños como coordinar durante algún tiempo las reuniones y llevar el registro escrito de las mismas.
- Integración social, autoestima: A partir del proceso que los participantes vivieron se observaron varios cambios con respecto a su relación con el resto de la comunidad: el grupo comenzó a participar a través de representantes en las reuniones coordinadas con otras organizaciones e instituciones comunitarias (escuela, centro de salud, juntas vecinales). Al mismo tiempo, el grupo comenzó a relacionarse con otros colectivos de la comunidad, intercambiando visitas.

#### Lecciones aprendidas

- Establecer un vínculo de confianza y respeto entre los equipos técnicos y el grupo es el pilar fundamental sobre el que se debe apoyar cualquier proyecto comunitario.
- Los procesos cooperativos demandan mucho tiempo, tanto para los equipos técnicos como para la comunidad. Este es un punto crítico en el momento de intentar resolver problemas de subsistencia ya que muchas veces se prefiere una rápida respuesta exterior antes que verse envueltos en una tarea que requiere esfuerzo y compromiso. Esto significa un cambio en una cultura arraigada en una relación paternalista entre el Estado y la sociedad civil.
- Es necesario sistematizar y dar participación a las familias beneficiadas
- La participación de los propios beneficiarios en todas las fases del proyecto, incluyendo la elección del terreno, el diseño de las viviendas y su ejecución material, con el asesoramiento técnico de expertos, lleva a la apropiación y compromiso de los implicados en el proyecto comunitario.

La cooperativa "Hijxs del Oeste" (HDO)<sup>2</sup>

La cooperativa "Hijxs del Oeste" (HDO) se presentó en diciembre del 2021 en el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas buscando acceder a un loteo social en la zona del oeste para desarrollar un barrio eco sustentable como una forma de resolver su necesidad del acceso a la tierra. La mayoría de ellos eran jóvenes nacidos en la zona del km 13 de Bariloche. El 13 es un conjunto de barrios ubicados entre los kilómetros 12, 13 y 14 de la Avenida Exequiel Bustillo, que conecta el centro de Bariloche con el resto de la localidad. Entre las habituales conversaciones con amigos y familiares sobre la falta de casas en alquiler, las ganas de encontrar una vivienda que no haya que dejar a los pocos meses y de tener el techo propio, a un grupo de jóvenes se le ocurrió convocar a toda esa gente que quería volver al barrio de la infancia, pero no encontraba un lugar o no podía pagarlo. Muchos se conocían de cruzarse en colectivos o de hacer dedo en la ruta. La urgencia llevó a algunos a pensar en buscar un lugar y plantar una toma, pero decidieron que ese no era el camino. En la localidad de Bariloche gran parte de los barrios formados en los últimos años partieron de terrenos tomados. Las construcciones precarias, la falta de servicios y el riesgo constante de ser expulsado de la propia vivienda son condiciones que muchas familias tuvieron que atravesar, una realidad que los hijos del oeste conocían bien y no querían replicar. En cambio, consideraron que lo que necesitaban era organización, un plan para poder llevar a la práctica una idea colectiva que daba vueltas: una convivencia sana con la naturaleza, y lo más parecida posible a lo que era el oeste de la ciudad hace veinte o treinta años, cuando sus padres y madres llegaron a Bariloche. El barrio que imaginaban y esperaban poder construir tenía, en especial y como condición, un vínculo cercano y de amistad de los integrantes entre sí, y el vínculo de cada persona con el espacio. Sobre estas bases dibujaron el mapa del barrio: una huerta comunitaria con invernadero, instalación de biodigestores para el tratamiento de las aguas residuales, un punto verde para depositar los residuos reciclables para que la Asociación de Recicladores de Bariloche pueda retirarlos ya limpios y secos. Después de varios meses de trabajo y asambleas, los integrantes de la cooperativa tuvieron listos el plano y el proyecto que soñaban. El instituto de Tierras les había asignado un sector que después de conocerlo y casi comenzar a materializar su proyecto, surgieron inconvenientes derivados de inconsistencias del mismo municipio, ya que, según el Plan Urbano Ambiental del Oeste del 2019, ese sector no era urbanizable, porque ese documento prohíbe la construcción de viviendas en toda la zona del antiguo camino al Llao Llao.

Dado que meses después no tuvieron novedades del terreno por parte de la Municipalidad, decidieron instalar carpas y carteles en el Centro Cívico de Bariloche como forma de reclamo, donde otras cooperativas se acercaron para apoyarlos.

---

<sup>2</sup> Basado en Bermejo, L. (2023) "Los Hijxs del Oeste" En estos Días. Narrar la Patagonia. Fundación Periodismo Patagónico. <https://www.enestosedias.com.ar/cronica/los-hijxs-del-oeste>

En la fundamentación del documento que Hijxs del Oeste presentó ante la Dirección de Planeamiento del municipio, los integrantes señalan que “aquellos trabajadores que consiguieron habitar el oeste pagando varios decenios sus respectivas hipotecas o planes de vivienda, ven cómo se modifica la configuración barrial, se apelonan construcciones en los patios, arriba o por detrás de sus casas para alguno de sus hijos, con inmensas extensiones de tierras ociosas alrededor”.

En 2006, cuando muchos de los integrantes de la cooperativa eran adolescentes, se aprobó en Bariloche la ordenanza que dio pie a la conformación del Banco de Tierras Municipal, “un recurso genuino para adquirir lotes urbanos tendientes a satisfacer sus propias demandas de tierras, para planes habitacionales y equipamiento, recuperación de áreas degradadas y protección de áreas de interés ambiental tendiente al desarrollo sustentable del territorio”. El crecimiento de la población en la ciudad, la poca inversión estatal en la cuestión habitacional y los cambios económicos por el incremento de la afluencia turística fueron las fundamentaciones principales para la creación de este dispositivo, que habilitó para algunas familias organizadas en cooperativas la única posibilidad de acceder a un terreno propio. Una integrante de la Cooperativa manifestaba *“Sabemos que hay mucha gente de nuestra generación en la misma situación. No tenemos la posibilidad de ampliar la cooperativa, pero sí de sentar bases para que este modelo se repita”: ... “Queremos demostrar que acá podemos hacerlo, y si es con el apoyo del Estado, mejor. No se puede retroceder lo que destruimos en el mundo, pero podemos proyectar en nuestra tierra al menos un espacio en el que se pueda convivir con la naturaleza”*.

Aunque las trabas tienen distintos orígenes, quienes se anotaron para comprar terrenos en las distintas urbanizaciones que el Ejecutivo municipal delegó en empresas privadas, como Las Morenas, al pie del Cerro Ventana, y Coirones, al este de la ciudad, recibieron promesas similares. El barrio Coirones, por ejemplo, hace diez años que está en desarrollo, es decir que hay gente que lleva ese tiempo esperando su terreno. La empresa hace los loteos, instala los servicios y vende los lotes, sin embargo, por aprobaciones municipales pendientes todavía no se pueden ocupar.

El reclamo generacional de esta Cooperativa de jóvenes del Oeste, que vale la pena atender es que sus padres, siendo obreros, carpinteros, jardineros, pudieron comprar terrenos y construir sus casas en los años 70 y 80 del siglo pasado y ellos con la misma edad, teniendo trabajos informales o siendo profesionales, no pueden ni pagar un alquiler. Lo cual demuestra el deterioro que por una parte han sufrido los sectores de clase media y media baja para acceder a la vivienda en la ciudad producto de un aumento exorbitante del valor de la tierra asociado al desarrollo de las movilidades contemporáneas y el turismo. En 2022, el precio de la vivienda por metro cuadrado en Bariloche era el tercero más caro de Argentina y el décimo de toda América Latina (US\$2.253). (El Cordillerano, 2022)

En síntesis, estos jóvenes todavía no pueden hacer pie en uno ni en otro terreno, más bien flotan entre imágenes que intentan acomodar en cada Asamblea. Mientras tanto, todo ocurre como en un tiempo de espera, de paciencia. Aunque sus voces se multiplican y suenan cada vez más fuerte...

#### 4. Conclusiones

Este trabajo ha buscado analizar la dinámica urbana de una ciudad con altos procesos de movilidad contemporánea como es San Carlos de Bariloche y revisar de manera general los instrumentos de planificación urbana y experiencias de formas de organización y gestión de las organizaciones de base para abordar la problemática del acceso al hábitat. Se presenta una reflexión sobre los procesos de acumulación capitalista y la disputa por el derecho a la ciudad en una ciudad intermedia donde las desigualdades sociales, económicas y políticas se plasman en el territorio y dan lugar a procesos de fragmentación social y segregación residencial que afectan principalmente a los sectores de bajos ingresos.

En Bariloche el crecimiento acelerado sin planificación ha generado fuertes desigualdades espaciales y sociales, acentuadas por la crisis socio-económica del año 2001 que han dado por resultado una ciudad dual que deviene de principios de inclusión/exclusión muy marcados, segregando todo aquello que no coincide con los imaginarios de los sectores que controlan la ciudad.

La gestión de políticas urbanas para ciudades intermedias con vocación turística como Bariloche puede presentar desafíos muy diversos, incluyendo la falta de financiamiento adecuado, la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la protección del medio ambiente.

El planeamiento urbano es considerado por los actores sociales consultados como fundamental para resolver los problemas de la ciudad, pero que existen claras evidencias de su falta de aplicación integral y de continuidad en su implementación a través de las distintas gestiones de gobierno.

Otros de los problemas recurrentemente mencionados es la existencia de normativas superpuestas y conflictos de normativas que generan confusión en la gestión urbana, que más que una consecuencia de orden técnico parece ser una política en sí misma.

Si analizamos la mirada de largo plazo tanto de los instrumentos de planificación como de las normativas urbanas y de las lógicas y prácticas de su aplicación cotidiana, se considera peligrosa la falta de visión de sustentabilidad en las decisiones estratégicas vinculadas al desarrollo territorial, que han dado lugar a una ciudad que pareciera no conocer el concepto de límites de su base de sustentación.

Para cerrar, es interesante destacar que el estadio avanzado del ciclo de vida de Bariloche como ciudad asociada al turismo y las movilidades, permite interpretar en ella como caso de estudio la complejidad de los problemas que enfrenta una ciudad que no ha priorizado criterios de sustentabilidad, en el manejo de su crecimiento urbano y donde los procesos de participación ciudadana se dan de manera marginal, mas como resistencias y luchas que como ejercicio de derechos, impidiendo poder visionar de manera colectiva escenarios y criterios de desarrollo territorial basados sobre el bien común.

## Referencias bibliográficas

Bermejo, L. (2023) Los Hijxs del Oeste En estos Días. Narrar la Patagonia. Fundación Periodismo Patagónico. <https://www.enestosdias.com.ar/cronica/los-hijxs-del-oeste>

Catenazzi, A. y Di Virgilio, M. M. (2005): "La ciudad como objeto de la política social", Luciano Andrenacci (compilador), Problemas de política social en la Argentina Contemporánea, Buenos Aires: UNGS-Prometeo. Pp. 365 a 457.

Civitaresi, M. y Buhler, D. (2020) *Co-producción de políticas públicas para el desarrollo socioeconómico local. El Cerro Catedral como caso de estudio*. Ponencia: <https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/6398/1/CIVITARESIMartin%205-Ponencia.pdf>

- El Cordillerano (2022) *El metro cuadrado en Bariloche es el tercero más caro de Argentina y el décimo de toda América Latina*. <https://www.elcordillerano.com.ar/noticias/2022/07/03/138003-el-metro-cuadrado-en-bariloche-es-el-tercero-mas-carro-de-argentina-y-el-decimo-de-toda-america-latina>

- Fuentes, R. (2013). *Las tres fundaciones de Bariloche*. Agencia de Noticias Bariloche. Revista Belo Horizonte, 10 (14): 35-51.

- Habitat (2006) *Diseño cooperativo de viviendas del grupo Las 22 familias (San Carlos de Bariloche, Argentina)* Ciudades para un futuro más Sostenible. [www.habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1568.html](http://www.habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1568.html)

- Matossian, B. (2009). *Expansión urbana y migración chilena: estrategias comunitarias para la conformación de barrios populares en San Carlos de Bariloche*. XIX Encuentro Nacional de Profesores en Geografía, San Carlos de Bariloche, Argentina.

- Medina, V. D. (2017a) *Dinámica Inmobiliaria y acceso al suelo urbano en una ciudad turística: San Carlos de Bariloche entre 1991 y 2010*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires,

- Merlos, M. (2017) *Desigualdades socio-espaciales en San Carlos de Bariloche*. Revista Realidad Tendencias y Desafíos en Turismo | CONDET Año XVII Volumen 15 - ISSN 2545-6199.

- Otero, A., Merlos, M., Rodriguez, M y MOLINS, C. (2015) *Innovaciones culturales que desafían la producción del lugar. Caso de estudio: San Carlos de Bariloche*. VII Simposio Internacional y XII Jornadas Nacionales de Investigación - Acción en Turismo CONDET Congreso Internacional de Turismo – ANET Facultad de Turismo – UNCo –Neuquén. 25 pp.

- Policastro, C. y Trentini, F. (2008) *“Un lugar lindo para gente linda” .Políticas institucionales del Parque Nacional Nahuel Huapi y su incidencia en el proceso histórico de adscripción y des-adscripción étnica del Pueblo Mapuche. III Jornadas de Historia de la Patagonia. San Carlos de Bariloche, Río Negro. 18 pp.*
- Reese, E. (2006). *La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. Medio ambiente y urbanización, 65(1), 3-21.*
- Segura, R. (2012). *Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata.* En: Quid 16 N° 2, Buenos Aires.
- Urry, J. (2002). *“The Tourist Gaze” Sage Publications. Segunda Edición. Londres. 171 pp.*



Esta obra se encuentra bajo Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0. Internacional. Reconocimiento - Permite copiar, distribuir, exhibir y representar la obra y hacer obras derivadas siempre y cuando reconozca y cite al autor original. No Comercial – Esta obra no puede ser utilizada con fines comerciales, a menos que se obtenga el permiso.