

Urbanización y hábitat en Bariloche

Ciudades que habitan una ciudad

Tomás Guevara

Compilador



Aperturas
Sociales


EDITORIAL
UNRN

Aperturas
Serie Sociales

URBANIZACIÓN Y HÁBITAT EN BARILOCHE

CIUDADES QUE HABITAN UNA CIUDAD

Compilador
Tomás Guevara

Tomás Guevara, Paula Gabriela Núñez,
Jorge Paolinelli, Alejandra Nussbaum, Damián Medina,
Julieta Bonilla y Pablo Marigo


EDITORIAL
UNRN

Índice

- 9 | **Prólogo**
María Mercedes Di Virgilio
- 13 | **Prefacio**
Evelyn Colino
- 15 | **Introducción**
Tomás Guevara
- 19 | Capítulo 1
Crecimiento urbano y desigualdad espacial en Bariloche
Víctor Damián Medina
- 35 | Capítulo 2
Evolución y situación actual del hábitat informal en la ciudad
Tomás Guevara, Jorge Paolinelli y Alejandra Nussbaum
- 61 | Capítulo 3
Movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas: el caso de San Carlos de Bariloche
Damián Medina
- 87 | Capítulo 4
Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015)
Tomás Guevara, Damián Medina y Julieta Bonilla
- 103 | Capítulo 5
Políticas de producción de suelo
Tomás Guevara, Jorge Paolinelli y Pablo Marigo
- 123 | Capítulo 6
Transformaciones urbanas y perfiles socioeconómicos en barrios de San Carlos de Bariloche: análisis a partir de una encuesta
Tomás Guevara y Damián Medina

- 141 | Capítulo 7
¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera
Tomás Guevara
- 161 | Capítulo 8
La ciudad en disputa en el barrio 10 de Diciembre
Tomás Guevara y Paula Núñez
- 185 | Capítulo 9
Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina: la experiencia de la cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte
Tomás Guevara y Pablo Marigo
- 203 | **Anexo**
- 213 | **Acerca de los autores**

Capítulo 2

Evolución y situación actual del hábitat informal en la ciudad

Tomás Guevara, Jorge Paolinelli y Alejandra Nussbaum

2. 1. Introducción

Este capítulo¹ tiene como objetivo realizar un recorrido histórico por la evolución reciente de los asentamientos informales como modalidad de hábitat popular en San Carlos de Bariloche² y las principales políticas e intervenciones públicas que se han realizado desde el municipio hacia estos barrios.

Para ello, en el primer apartado se desarrolla brevemente la problemática de los asentamientos en ciudades turísticas que muestra algunas particularidades en relación con la centralidad que adquieren los conflictos por la apropiación y el uso del espacio urbano, dado el carácter de ciudad-mercancía de Bariloche.

En el segundo apartado se reseña la evolución reciente de los principales asentamientos informales y las políticas más relevantes desplegadas hacia estos barrios en el período posdevaluación del año 2002, muchas de las cuales se relacionan con la llegada de financiamiento extrapresupuestario desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

En el tercer apartado se describe la situación actual y algunas de las particularidades locales y se hace énfasis en las dinámicas y los actores sociales más apreciables, así como en algunos de los puntos más conflictivos.

Para la realización de este trabajo nos basamos en análisis de fuentes documentales, fuentes periodísticas y entrevistas en profundidad realizadas por los autores en diferentes proyectos de investigación desde el año 2013 al 2015.

1 El trabajo se basa en fragmentos de un artículo que se encuentra en edición para ser publicado en un libro compilado por Cristina Cravino de la Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

2 En adelante se utilizará solo *Bariloche* para referirse a la ciudad. En ningún caso se trata de la denominación del departamento provincial.

2. 2. Origen y evolución de los asentamientos informales en ciudades turísticas

Si bien las ciudades turísticas comparten, en términos generales, las características y las contradicciones inherentes a la ciudad capitalista (Topalov, 1982), tienen algunas particularidades que merecen ser destacadas.

A partir de las décadas de 1950 y 1960, la masificación del turismo entre los sectores medios y buena parte de los trabajadores registrados produjo un auge en el crecimiento urbano de algunos centros vinculados a la actividad. Entre los casos más resonantes se encuentran los que están localizados en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires, fundamentalmente, Mar del Plata, Villa Gesell, Pinamar, para los sectores de mayores ingresos; y la zona del actual Partido de la Costa, para los sectores de ingresos medios (Mar del Tuyú, Santa Teresita, Mar de Ajó, San Bernardo, etcétera). Este fenómeno también alcanzó a localidades ubicadas en las sierras cordobesas – como Unquillo – y a la cordillera de Los Andes, como en el caso de Bariloche.

La movilidad social ascendente y el crecimiento de una pujante clase media durante el peronismo y las décadas subsiguientes permitieron que muchas familias emprendieran la adquisición de lotes en estos centros urbanos con la finalidad de, en algún momento, construir una casa de fin de semana o de veraneo. La época de emergencia del turismo masivo tuvo su auge en las décadas de 1960 y 1970 y reemplazó al turismo de elite que primaba desde fines del siglo XIX (Bertoncello, 2006). El turismo masivo es inescindible de la incorporación de las vacaciones pagas y otras conquistas como el sueldo anual complementario como derechos laborales.

En este marco, entre 1930 y 1940 se fundó una serie de balnearios en la provincia de Buenos Aires que se basó en la extensión de la segunda residencia por parte de los sectores medios en todo su espectro. Bertoncello (2006) señala que su origen estuvo muy vinculado a la lógica de los negocios inmobiliarios. Se organizaron en torno de la urbanización de tierras rurales de escaso valor agropecuario. Como afirma Benseny:

Se consolida un sistema de asentamientos sobre el territorio litoral, originando urbanizaciones turísticas localizadas sobre tierras poco productivas para la actividad agrícola-ganadera y conformando nuevos territorios para desarrolladores donde el turismo encuentra su potencialidad [...] La comunidad crece merced al ímpetu y decisión de los pioneros, que construyen los primeros hoteles y los incipientes comercios, contribuyendo a fortalecer el ideal mercantilista del gestor inmobiliario. (2011, p. 87)

En el caso de Villa Gesell, por ejemplo, que encuentra similitudes con los de otras localidades de la costa atlántica, Benseny (2011) reconstruye

cómo el crecimiento urbano extendido hacia el sur determinó una excesiva subdivisión parcelaria que ya hacia 1960 dificultaba la provisión de servicios básicos de infraestructura y equipamiento urbano. La expansión del automotor fue otro de los factores que hizo posible la extensión del veraneo y la diversificación de los centros turísticos de la costa atlántica, al tiempo que el tren perdía su hegemonía como transporte masivo.

La magnitud del proceso, que no siempre se dio de manera articulada con las instancias de planificación urbana, las vicisitudes familiares y, fundamentalmente, las cambiantes coyunturas económicas del país determinaron que en muchos casos el desarrollo ulterior del predio adquirido en el marco de masivos loteos comerciales no fuera posible y quedaran en estado baldío durante años, hasta ser efectivamente abandonados en no pocos casos (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2015b). Como resultado de estos procesos de urbanización muy acelerados y con un alto componente especulativo, las ciudades con predominio de las actividades turísticas suelen caracterizarse por una gran restricción en materia de acceso al suelo urbano para sectores populares y medios, que redundo en ciclos de conflictividad recurrentes, expansión de las tomas de tierras y de los asentamientos informales.

El proceso de urbanización de la ciudad de Bariloche comparte algunos rasgos con muchas otras ciudades de perfil turístico en nuestro país. La llegada del tren en la década de 1930 y el turismo social vinculado a los sindicatos durante el peronismo fue determinante para la masificación de la localidad como destino turístico por excelencia. En 2005 y 2007, el producto bruto interno (PBI) local de la actividad turística y conexas se ubicaba en torno del 44 % (Andersen, 2010).

Algunos de los loteos más viejos datan de la década de 1930, cuando la gestión de la Dirección de Parques Nacionales, creada en 1934 por la Ley 12103, impulsó la creación de villas turísticas para financiar obras de infraestructura que modernizarían la aldea de montaña, como la paradigmática Villa Llao Llao. La llegada del ferrocarril en 1934, la conectividad por ruta asfaltada en 1964 y la inauguración del aeropuerto en 1967 fueron condiciones estructurales fundamentales de esta masificación. Durante esta etapa, se produjo un proceso acelerado de loteo de las tierras adjudicadas en el período previo, sin tener en cuenta la dotación de infraestructura, la demanda habitacional local o los criterios mínimos de planificación urbana. Esto fue posible por la vigencia de normativa urbana que promovía la subdivisión especulativa del suelo. Abalerón (2001) estima más de 3 900 hectáreas loteadas, principalmente en áreas boscosas. Esta política de *laissez faire* determinó una expansión acelerada del ejido urbano, de bajas densidades y bajo nivel de consolidación.

Así, tempranamente se subdividió una gran parte de las tierras disponibles para la expansión urbana. La regulación era muy laxa en esa época,

habilitaba la subdivisión sin mayores requisitos que la agrimensura y la presentación de los planos, completamente desligada de las necesidades de desarrollo local. No se requería la provisión de servicios, la apertura de calles, o ninguna otra previsión de tipo urbanístico. Este tipo de loteo significó enormes beneficios para los propietarios originales y para las sociedades comerciales que fueron surgiendo para la subdivisión y la comercialización de esta tierra. De hecho, la inversión requerida era tan baja que, en muchos casos, la sociedad comercial se liquidaba antes de terminar de vender la totalidad de los lotes, porque el costo de mantener funcionando la sociedad era mayor que el beneficio marginal de terminar de vender los lotes remanentes (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2015a). Por otro lado, la comercialización se hacía muchas veces en los grandes centros urbanos donde estaban los potenciales compradores de lotes en ciudades turísticas, quienes ni siquiera viajaban para conocer la ubicación de estos, cuestión que solo se explica por un contexto donde todavía la tierra tenía valores relativamente bajos en relación a los ingresos medios de la población y existía la posibilidad de pagar a plazos. En muchos casos también, los títulos de propiedad no estaban del todo saneados y existían situaciones en las que se vendía dos veces lo mismo por parte de diferentes promotores, o se vendían propiedades con títulos imperfectos, incompletos, etcétera.

En el marco de estos loteos, pasaron muchos años antes de que los propietarios fueran a tomar posesión efectiva del lote, a veces no lo hicieron nunca, o al menos nunca invirtieron en su desarrollo. Como consecuencia de este proceso caótico y especulativo, en pocos años se lotearon miles de hectáreas de suelo de expansión, especialmente en la zona oeste del ejido urbano, pero también hacia el eje sur.

Entre 1960 y 1980, se produjo un crecimiento demográfico acelerado de la ciudad, en gran medida explicado por la migración de población que era atraída por el desarrollo turístico. En 1980, la población alcanzó los 51 268 habitantes, convirtiéndose en la ciudad más poblada de Río Negro. Si bien la tasa de crecimiento demográfico se redujo progresivamente, en 2010 registró algo más de 112 000 habitantes, lo que implicó casi multiplicar por cuatro la población al cabo de cuatro décadas, convirtiéndose en la tercera ciudad más poblada de la región patagónica detrás de Neuquén y Comodoro Rivadavia. No obstante, gran parte de esta población fue localizándose en el eje de expansión sur, donde se situaron los barrios populares. Durante las décadas de 1980 y 1990, una parte importante de este crecimiento demográfico se explica por las migraciones desde las zonas rurales aledañas –la denominada *Línea Sur*– que atraviesa desde hace décadas un progresivo deterioro de la actividad ganadera ovina, su principal fuente de sustento.

Esta expansión tan acelerada y con un gran componente especulativo en el mercado del suelo determinó muchos problemas en términos de la

consolidación de la trama urbana. El primero de ellos, la dotación de servicios públicos. El ejido urbano fue aumentando progresivamente por diferentes normativas, desde las 400 hectáreas originales de la colonia agrícola ganadera, hasta convertirse en uno de los ejidos urbanos más grandes del país, con más de 27 000 hectáreas. Es sabido que el costo de las infraestructuras de red aumenta exponencialmente con la distancia a cubrir. Asimismo, cuando la densidad es muy baja, esta expansión se vuelve económicamente inviable. Bariloche tiene una densidad bajísima. Según el primer esquema del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de Bariloche de 2015, el área que, según criterios catastrales y dotación mínima de infraestructuras, puede considerarse urbanizada alcanza las 8050 hectáreas (de las 27000 hectáreas totales del ejido), con 172,5 kilómetros de perímetro. Esto nos da una densidad media de 16,14 hab/ha, concentrándose el mayor índice en el casco urbano y el menor, en la zona oeste (ver figura 4 del anexo).

Pese a esto, la existencia de grandes emprendimientos turísticos a lo largo del eje oeste, en la costa del lago Nahuel Huapi –especialmente el hotel Llao Llao en el km 24,5 de la avenida Bustillo, construido a fines de la década de 1930, y Puerto Pañuelo– determinó que fuera de interés del Estado la expansión de los servicios, consolidando de manera progresiva la trama urbana.

Como resultado de esta expansión acelerada, la Municipalidad de Bariloche tiene una limitación estructural para atender de forma cabal la totalidad del ejido urbano bajo su jurisdicción y generar políticas propias (Andersen, 2010). En algunas situaciones, los propietarios ni siquiera se hicieron cargo de sus obligaciones fiscales, generando un problema presupuestario importante para el gobierno local: la expansión urbana descontrolada encarece la prestación de servicios sin que siquiera aumente de manera correspondiente la base fiscal. Esto fue paliado parcialmente por medio de la organización autogestiva de los vecinos de los barrios, quienes generaron soluciones para la dotación de agua potable –tanques comunitarios, empresas de potabilización vecinales–, tendido de cloacas y otras obras de infraestructura. Estos procesos organizativos fueron el germen de la institucionalización a fines de la década de 1980 de las actuales juntas vecinales –una figura prevista en la Constitución de Río Negro de 1988–, que ya son más de cien en toda la ciudad, y que habían sido reconocidas por la Ordenanza 194-CM-86 que les otorga personería jurídica municipal.

Uno de los principales problemas que generó el proceso de urbanización descrito se relaciona con la existencia de lotes baldíos que no eran construidos por sus dueños durante años, incluso décadas. Una parte significativa de estos lotes se hallaba en notorio estado de abandono, sin cerco y sin desmalezar (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2015b). Estos terrenos abandonados fueron objeto de ocupaciones en muchos casos, antes o después de ser loteados, lo que dio origen a barrios enteros a lo largo del ejido de Bariloche.

Algunos de estos barrios emprendieron procesos de regularización domini­al y urbanística, en general, por iniciativa de la población local y de sus organizaciones de base. El Estado municipal no tuvo un accionar relevante en esta materia durante muchos años. En el mejor de los casos optó por la omisión, y en el peor, cuando los barrios se localizaban en zonas consideradas no apropiadas para la imagen de ciudad turística que se quería promover, o porque se encontraban en zonas de riesgo, buscó su relocalización.

Solo a partir del proceso que culminó con la sanción de la Ley Provincial 3 396 en 2000, comenzó a discutirse una política de regulación domini­al sistemática en la provincia, independientemente de lo que pudieran haber hecho algunos gobiernos locales por su cuenta. Uno de los principales interesados en la implementación de esta operatoria era la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB) que calculaba que había más de diez mil lotes en condiciones irregulares que podrían ser regularizados en ese marco. No obstante, la Ley Provincial 3 396 nunca fue reglamentada, por lo que su implementación no avanzó durante más de trece años. Si bien la Ordenanza 1 283-CM-2003 adhirió a las leyes 24 374 y 3 396 y facultaba al intendente de Bariloche a suscribir convenios para su implementación, nada sucedió en ese sentido. Recién a fines de 2013, la autoridad de aplicación, el Instituto de Planeamiento y Promoción de la Vivienda (IPPV), firmó un convenio con la Municipalidad de Bariloche por el cual delegó la aplicación de la normativa en el ejido, y en 2014 se puso en marcha el Instituto Municipal de Tierras y Vivienda para el Hábitat Social (IMTVHS) para la aplicación de la operatoria en la ciudad en algunos barrios como Virgen Misionera y Nahuel Hue, Villa Llanquihue, El Progreso, Lera, Mutisias, entre otros. En la actualidad aún no existe un solo caso resuelto en el marco de la Ley 24 374 a causa de demoras en el proceso de inscripción registral y conflictos que aparecen entre los niveles municipales y provinciales de gobierno. Esta situación se daba en el marco de un año atravesado por elecciones de los tres niveles de gobierno y por las presiones corporativas del Colegio de Escribanos de Río Negro que, a diferencia de la experiencia bonaerense, ve a la implementación de la ley como una amenaza a sus intereses más que como una oportunidad de expansión de sus incumbencias.

Según un informe del diario *Río Negro* publicado el 26 de julio de 2015, y ante la falta de datos oficiales, puede estimarse a través de diversas fuentes que en la provincia de Río Negro viven alrededor de 76 000 personas en asentamientos informales, de las cuales 3 934 corresponden a Bariloche.

A continuación, reseñamos la historia de la conformación de algunos de los principales asentamientos de la ciudad, diferenciada entre las tomas antiguas, previas a 2000, y las tomas recientes, posteriores a ese año. En general, las ocupaciones antiguas se ubicaron en loteos preexistentes abandonados por diferentes motivos, mientras que en las tomas recientes

es más común la localización en espacios no definidos *a priori* como aptos para su urbanización (reservas fiscales, espacios verdes, bardas, etcétera). Asimismo, suelen estar identificados con situaciones de mayor precariedad y vulnerabilidad social.

2. 3. Tomas antiguas

Consignamos para este trabajo como tomas antiguas a aquellas que se produjeron con anterioridad a 2000. Existen muchos barrios que datan de esta época, como INTA, Valle Gas, San Cayetanito, San Francisco, Virgen Misionera, 10 de Diciembre, etcétera. En este capítulo solo reseñaremos la historia de Villa Llanquihue porque pueden encontrarse en este mismo volumen trabajos sobre Virgen Misionera (capítulo 7) y 10 de Diciembre (capítulo 8).

2. 3. 1. Barrio Parque Villa Llanquihue

El barrio Parque Villa Llanquihue se encuentra ubicado en el km 23 de la avenida Bustillo, en la zona oeste de la ciudad de Bariloche. Como lo indica su nombre –*llanquihue* es una voz mapuche que significa 'lugar escondido'–, está oculto detrás del bosque. Al igual que Virgen Misionera y Don Bosco, es uno de los pocos barrios populares que rompen el patrón de segregación socioeconómica que marca la geografía de la ciudad.

Es un loteo realizado alrededor de los años 40. Quienes adquirieron los lotes en ese lugar no tomaron nunca su posesión. En el lugar se asentaron originalmente familias que trabajaban en hoteles cercanos como el Llao Llao, en el km 25 de avenida Bustillo, y el Panamericano, en el km 23 de la misma avenida. El barrio fue incrementando su población de forma paulatina. Recién a partir de los años 90 y 2000 se vislumbra en el barrio un proceso migratorio intenso de personas que provenían en su mayoría desde otras provincias de nuestro país. Eran jóvenes profesionales, artesanos en busca de un estilo de vida diferente y un entorno natural donde asentarse y desarrollarse. Actualmente viven alrededor de doscientas familias.

Desde el año 1997, la municipalidad ha ido desarrollando acciones tendientes a explorar diversas posibilidades para el logro de la regularización de la tierra a favor de los ocupantes. Los vecinos, ante la imposibilidad de conformarse como junta vecinal por ser ocupantes, generaron una forma organizativa, la asociación civil Villa Llanquihue. Esta organización llevó adelante junto al gobierno local la instalación de la red de agua y de gas. En el año 2006, finalmente, se conformó la junta vecinal del barrio.

En la actualidad, el objetivo comunitario prioritario es la regularización dominial de la tierra. Se logró parcialmente con algunos lotes puntuales.

Este fue el caso en 1997 de los doce lotes pertenecientes a la familia Canale, que accede a vender al municipio a un valor menor y negociar también la deuda impositiva que poseían los titulares. Cuando se consigue realizar con éxito esta operación, se formula otra ordenanza que prevé la opción de regularizar 79 lotes de la sucesión Sigmaringo, a través de la compra de una parte y el canje de otra parte por unos lotes ubicados en la zona del Llao Llao. Esta ordenanza se sancionó en el año 1998, pero nunca llegó a implementarse. Su ejecución hubiera significado que una gran parte de los lotes del barrio fuera saneada dominialmente.

En junio de 2006, y con el efectivo apoyo de lo que en ese entonces era la Dirección Municipal de Tierras y el acompañamiento de otros actores externos, se firmó el acta marco-acuerdo entre la municipalidad y vecinos del barrio para trabajar en alternativas posibles de regularización dominial. Este trabajo mancomunado resultó en la elaboración de la Ordenanza 1 704-CM-07, sancionada en abril de 2007 por el Concejo Municipal. Asimismo, en septiembre de ese año fue aprobada en primera vuelta y sancionada el 08/11/2007 la Ley Provincial 4 237 (ver apartado 3.2).

2. 3. 2. Tomas recientes

Las tomas recientes, posteriores al 2000, se dan en un contexto socioeconómico diferente. La devaluación de 2002 marcó un desfase importante en términos de los ingresos medios de la población y el precio de las propiedades inmobiliarias (Guevara, 2015). Esto se notó con el correr de la década del 2000 y si bien no hay datos oficiales al respecto, existen numerosos indicios que permiten dar cuenta de esta situación. De ahí que desde mediados de la década la conflictividad relacionada con la temática del hábitat fuera creciente, generando la emergencia de tomas masivas. Paradójicamente, o no tanto, el contexto de recuperación económica, del empleo y de los ingresos de la población tanto a nivel nacional como específicamente en Bariloche, no garantizó un acceso adecuado al hábitat en nuestras ciudades.

Esta situación conflictiva del hábitat en Bariloche también puede verse expresada en la sanción de ordenanzas relativas a la problemática:

- Ordenanza 1 594 de 2006 de creación del Banco de Tierras municipal, que hace referencia entre sus fundamentos a lo acuñante de la problemática habitacional en Bariloche
- Ordenanza 1 595 de 2006 de creación del Consejo Social de Tierras y Viviendas, como espacio de articulación entre las organizaciones y el municipio.
- Ordenanza 1 815 de 2008 de creación del Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social, donde se reconoce la crisis habitacional que afectaba a la ciudad.

- Ordenanza 1 825 de 2008 que declara la emergencia habitacional en el ejido municipal. En los fundamentos hace referencia a la falta de planificación y ordenamiento territorial, la carencia de una adecuada política habitacional y el desmedido incremento de los valores de los terrenos y alquileres. Menciona que, según cálculos de la entonces Comisión Nacional de Tierras de Nación, el déficit de Bariloche se ubicaba dentro de los más elevados del país, mientras que la cantidad de inscriptos en el registro de demandantes de lotes sociales ascendía a 8 000. Asimismo, daba cuenta del contexto de emergencia de tomas colectivas, donde menciona Nahuel Hue, Cerro Ventana, Parque Lago Moreno, entre otras.
- Ordenanza 1 834 de 2008, que declara de interés social un proyecto habitacional. En los fundamentos se proyectaba al año 2006 un déficit habitacional de 9 300 hogares.
- Ordenanza 1 971 de 2009, que prorroga la declaración de emergencia habitacional de la Ordenanza 1 825 de 2008.
- Ordenanza 2 165 de 2011, que declara la emergencia habitacional.
- Ordenanza 2 273 de 2011, que declara la emergencia habitacional.

En este marco, los procesos de tomas de tierra y autoproducción de barrios se multiplicaron, especialmente a mediados de la década de 2000, cuando adquirieron carácter masivo. A continuación reseñamos brevemente dos de estos casos.

2.3.3. Asentamientos informales Nahuel Hue y Malvinas Argentinas

Nahuel Hue es un loteo ubicado en la zona sur de la ciudad, conocida como *el Alto*, donde se concentra la mayor parte de los barrios populares de la ciudad, aproximadamente a 4 km del centro, entre la Ruta 40 sur y el arroyo Ñireco. Es la última gran toma que se produjo de forma masiva, durante los años 2006 y 2007. Los terrenos eran parte de un loteo nunca terminado por parte de las empresas Nahuel Hue SRL, Dalino SRL, Lagos del Sur Argentino SRL (entre otras), que habían dejado alrededor de 2 200 lotes abandonados después de la virtual desaparición de las sociedades propietarias. La ocupación se dio en el marco de un recrudescimiento de la situación habitacional en Bariloche que determina la existencia de una gran demanda insatisfecha de lotes y viviendas.

Para comprender cabalmente el extraordinario crecimiento de los valores relativos de los inmuebles en la ciudad debe tenerse en cuenta el fenómeno de la salida de la convertibilidad que produjo de manera casi

instantánea un resurgimiento inusitado de la actividad turística y, con ello, un incremento de los valores inmobiliarios.

La toma contó además con el apoyo de organizaciones sociales, como la Federación de Tierra y Vivienda –entre otras–, que permitió que esta tenga algún nivel de organización y planificación.

De hecho, se respetaron los anchos de calle y se ocuparon los lotes considerando los tamaños correspondientes y la ubicación catastral, lo cual facilitaría su futura regularización. El barrio se fue desarrollando básicamente por el impulso de los habitantes, quienes en la medida en que se asentaban autoconstruyeron sus casas y, además, gestionaron la extensión de las redes de electricidad, agua y gas, que en algunos casos financiaron con recursos propios.

Recientemente, se aprobó la implementación de un proyecto del Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)³ en toda el área de Pampa de Huenuleo que incluye a Nahuel Hue. Este programa contempla la regularización dominial, que se realizará en el marco de la Ley 24374, además del mejoramiento de la infraestructura y de las viviendas.

En el año 2006 el nivel de ocupación era de alrededor de un treinta por ciento. Hoy la consolidación de la ocupación asciende a un ochenta por ciento, los lotes vacíos son los que se encuentran muy alejados de las redes de infraestructura de servicios básicos. Esta realidad ha obligado a los distintos estamentos del Estado (provincial, municipal y nacional) a realizar obras no previstas, al menos en el mediano plazo, como por ejemplo la instalación de escuelas primarias y secundarias, centros de salud y ampliación de redes de infraestructura de servicios.

2.3.4. La toma de Mocchiola, La Habana, Mary Mary

Se trata de ocupaciones de suelo urbano intersticiales en los terrenos de lo que se fue constituyendo a lo largo de las décadas como los barrios San Francisco I, II, III y IV.

El barrio San Francisco I data de la década de 1970. Una ordenanza de 1975 declara de interés público el loteo, presentado por Irma Lera en nombre de la empresa Dely SA desde 1973. En la normativa se mencionan 183 propietarios interesados.

Los barrios San Francisco están ubicados al este del ejido municipal, sobre la margen del arroyo Ñireco.

3 Programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e implementado a través del Ministerio de Planificación de la Nación. Consiste en financiamiento para el mejoramiento de infraestructuras, vivienda, espacios públicos y regularización dominial en asentamientos informales.

En su propuesta de clasificación de barrios y áreas de la ciudad, Sánchez, Sassone y Matossian (2007) definen a los barrios San Francisco de la siguiente manera:

- San Francisco I: un barrio de clase C, antiguos núcleos aislados, con identidad y tradición definida y con situaciones demográficas y socioeconómicas medias, aunque con un alto porcentaje de población anciana.
- San Francisco II y III: barrios de clase B, presentan características socioeconómicas entre regulares y desfavorables, aunque con viviendas dignas. Son barrios de trabajadores ocupados durante los años 80 por corrientes migratorias internas e internacionales. En ese momento, representaban a los sectores más excluidos, pero hoy muestran bastante consolidación. Cuentan con servicios de electricidad, gas natural y agua potable.
- San Francisco IV: barrio clase H, barrios relativamente nuevos, loteados a partir de los años 90, con predominio de población joven. Muestra elevados niveles de hacinamiento.

La situación socioeconómica de sus habitantes, la mayoría de ellos de clase media trabajadora, motivó que estos solo pudieran adquirir en cuotas partes indivisas de los inmuebles. Consecuentemente, muchas de las edificaciones existentes fueron levantadas sin el correspondiente permiso municipal, con lo cual se encuentran en condiciones antirreglamentarias, situación que impide la subdivisión en propiedad horizontal.

Las normas municipales vigentes no permiten la subdivisión simple de las parcelas involucradas, por lo que se hace necesario declarar de interés social el fraccionamiento que resultara de acuerdo a las partes indivisas que cada uno de los vecinos adquiera, a fin de colaborar desde esta administración con la regularización dominial tan anhelada, sin perjuicio de las eventuales responsabilidades que le correspondan al titular registral.

La ejecución de las mensuras respectivas permitirá la disolución de los condominios que actualmente existen en forma obligatoria, convirtiendo a cada uno de los actuales propietarios en únicos responsables del cumplimiento de las obligaciones que de las futuras parcelas se originen y de toda mejora que pudieran introducir.

El barrio San Francisco IV está ubicado en el sector este de la ciudad. Se trata de un asentamiento mixto que combina actividades de servicios, semindustriales, con población residente. El Código de Planeamiento de 1980 establece para el sector que comprende hoy los barrios San Francisco II, III y IV,

Ñireco sur y Lomas de Monteverde, un área de planeamiento GE/C1, área de desarrollo industrial que ha tenido un crecimiento insignificante en este aspecto, producto de situaciones ajenas al municipio y, además, a causa de la falta de una política en favor de la instalación de estos establecimientos en el área y la imposibilidad de reconversión de Ñireco norte. La realidad demostró que este último sector se consolidó como área semiindustrial y de servicios y que la proyectada zona industrial de Bariloche al sur de esta área trata hoy de convivir con sectores residenciales. La superficie mínima de las parcelas para este sector era de 1000 metros cuadrados y se pretendía que en esta se desarrollaran las actividades industriales proyectadas.

El crecimiento poblacional en la década de 1980, la cercanía de estas tierras al casco urbano, la falta de suelo urbano destinado a sectores de escasos recursos, sumado a la tibia instalación de emprendimientos industriales, hace que Bariloche resigne un sector para actividades industriales y de servicios, producto del asentamiento de residentes que no encontraban en otra área de la ciudad un lugar donde vivir. Los vecinos, teniendo en cuenta las facilidades de pago, adquirieron las parcelas en algunos casos en el orden del 50% y en otros del 33% de un lote indiviso como figura en los respectivos boletos de compraventa; se recomendó a los adquirentes la escrituración bajo el régimen de propiedad horizontal. Esta alternativa es muy onerosa e imposible de realizar por parte de los adquirentes dada su condición social. En consecuencia, las tasas municipales e impuestos provinciales figuran a nombre de solo uno de los condóminos, ya que se trata de una sola parcela. El Código Urbano no permite la subdivisión simple de las parcelas en las manzanas del barrio San Francisco IV, pero sí le da un carácter diferente al Código de Planeamiento de la década de 1980 al reconocer la existencia de sectores residenciales en el área e introducir el concepto de *parque industrial y de servicios abierto* en el ejido municipal. Ante esta realidad, los vecinos adquirentes de las parcelas descritas han solicitado al Estado municipal su intervención para regularizar su situación, sin perjuicio de eventuales responsabilidades que le correspondan al propietario registral.

La característica social del barrio es la de familias de clase media pauperizada o clase trabajadora en su mayoría con empleos temporales, con ingresos inferiores a los que estima la canasta familiar. La subdivisión consolidaría de manera ordenada y racional el tipo de ocupación generada de hecho, otorgando a cada uno de los adquirentes el carácter de contribuyentes, con los derechos y obligaciones provenientes de este.

La toma de Mocciola se produce sobre tierras de propiedad de una empresa constructora que lleva ese nombre y que habían quedado sin ocupar sobre la calle La Habana. Esta empresa es una tradicional contratista del Estado para obras civiles y habitacionales. Trascendieron rumores reiterados acerca de que se trató de una ocupación inducida por parte del propietario,

ante su imposibilidad de utilizarlo con la densidad habitacional por él pretendida. Fuentes de la Municipalidad de Bariloche estiman en 740 personas y 200 familias la población del barrio en la actualidad.

2. 4. Situación actual, políticas hacia los asentamientos y particularidades de Bariloche

Clichevsky (2003) distingue tres tipos de políticas de regularización:

- aquellas que tienen por objetivo sanear la situación dominial;
- aquellas que tienen por objetivo sanear la situación urbano-ambiental y
- las integrales que articulan *a* y *b*.

Según esta investigadora, las experiencias de políticas de regularización integral han sido escasas. Generalmente, estas se implementaron de manera desarticulada, y fueron mucho más extendidas las políticas de tipo *a*. Ello se debió a que este tipo de intervenciones es menos costoso, tiene mayor visibilidad en términos políticos y ha recibido una fuerte promoción de parte de algunos organismos internacionales por sus supuestos efectos multiplicadores.

Las políticas de regularización surgieron en la década de 1960 especialmente en aquellos países donde la normativa urbana era muy rígida y había generado situaciones de informalidad. Esta regularización era tanto dominial como urbana, pero la falta de presupuesto la limitó a lo dominial. México y Perú son dos de los países pioneros en la materia, ya en las décadas de 1960 y 1970. Sin embargo, la dinamización de estas políticas se produce durante la década de 1990, impulsadas por organismos internacionales que, influidos por la tesis de Hernando de Soto (De Soto, Ghersi y Ghibellini, 1986), entendieron que la regularización dominial tendría por sí misma efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población, al promover su inserción social, movilizar capitales y facilitar la integración en otras esferas tales como la laboral, la educativa, y otras. No obstante, los procesos no necesariamente han llegado a buen puerto y tampoco han provocado los efectos previstos. En numerosas situaciones que lograron ser regularizadas se desarrollaron nuevos procesos de informalización asociados a problemas de sucesión, de subdivisión, de venta y/o alquiler en el mercado inmobiliario informal (Ward y otros, 2011).

En la década de 1990, la situación de la pobreza urbana respecto del acceso al suelo se agravó notablemente. En este contexto, los procesos de reforma del Estado y de reestructuración económica que caracterizaron a esta década impactaron fuertemente en el funcionamiento del mercado de

suelo urbano y generaron cambios en las políticas de regularización implementadas. Desde entonces, el paradigma de políticas habitacionales se traslada de las políticas de vivienda tradicional, a los lotes con servicio y, posteriormente, a la legalización y el mejoramiento de barrios. Las políticas de regularización dominial han avanzado mucho más sobre tierras públicas que sobre tierras privadas, donde el Estado debe primero expropiar o ser mediador en una negociación.

En la Argentina la regularización es un proceso reciente, aunque algunos municipios la han implementado desde la década de 1970, como por ejemplo en Lomas de Zamora con la ley de expropiación que dio origen a la localidad de Ingeniero Budge, que abarcaba 159 manzanas totalmente urbanizadas por sus habitantes.

La reforma constitucional de 1994 no significó un avance en términos de acceso al suelo, a diferencia de las últimas enmiendas en otros países de la región, con excepción de algunos derechos vinculados a las problemáticas de los pueblos originarios y ambientales. La Constitución de la República Argentina (CA) no establece la función social de la propiedad, sino que en su artículo 17 establece la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, el artículo 14 bis establece el derecho a una vivienda digna y el artículo 41 establece el derecho a un ambiente sano. Esta conjunción de derechos, que muchas veces colisionan, debe ser resuelta políticamente por las autoridades competentes (tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo) o, en última instancia, por el Poder Judicial. El Código Civil regula todo lo atinente a la propiedad de la tierra y de la vivienda, pero lo hace enmarcándose en los principios constitucionales de la inviolabilidad de la propiedad. Esto genera grandes obstáculos en materia de regularización dominial, porque en general tiende a primar el derecho de propiedad irrestricto por sobre otras consideraciones, como la función social de la propiedad, que permitiría problematizar por qué un terreno apto para urbanizar es retenido por su dueño, por poner solo un ejemplo.

En este marco, es notoria la ausencia de una política de regularización unívoca a nivel nacional. Los pocos intentos de articular una política integral y universal fracasaron y se recayó una y otra vez en la sanción de normativa específica para cada caso, segmentando las soluciones y vulnerando el principio de igualdad ante la ley de los habitantes de las diferentes urbanizaciones informales. Esta situación expresa, en parte, un cierto consenso del sistema político acerca de no cuestionar las relaciones de propiedad y el acceso a la tierra y a la vivienda, que pone a la propiedad privada por encima de los derechos sociales, económicos y culturales de las familias de menores ingresos y no reconoce que existe una pugna entre dos derechos legítimos que debe ser procesada por instituciones adecuadas.

En el marco de la reforma del Estado y de la aplicación de las medidas de corte neoliberal durante la década de 1990, se sancionaron algunas normativas que habilitaron mecanismos de transferencia y regularización de tierras para el hábitat de sectores populares.

- En 1989, la Ley 23 697 de Emergencia Económica habilitó la posibilidad de que el Estado nacional transfiera a privados la propiedad de tierras fiscales que previamente fueran declaradas innecesarias para la gestión.
- De manera similar, el Decreto 1001 de 1990 habilitó la transferencia de las tierras fiscales sobre las que se asentaban las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires.
- Asimismo, la Ley 23 967 de 1991 transfiere tierras en propiedad del Estado nacional que se hallen ocupadas por viviendas permanentes y que sean innecesarias para el cumplimiento de su gestión, a las provincias y municipios para su posterior venta o incorporación a planes sociales de vivienda social.
- La Ley 24 374 de 1994, conocida como *ley Pierri*, habilitó la transferencia de tierras privadas a sus ocupantes reales. El objetivo era acortar los plazos administrativos del instituto jurídico de la posesión veinteañal o usucapión del Código Civil. Establece la regularización dominial de inmuebles en favor de que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años, con anterioridad al 1/1/92, que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Posteriormente, la fecha de corte se prorroga sucesivamente. En la actualidad, la última prórroga la determinó la Ley 26 493 que estableció la fecha de corte tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009.
- Otra de las normativas relevantes en términos de regularización es el instituto de la expropiación, que si bien fue originalmente concebido para contar con suelo para la construcción de infraestructura y equipamiento colectivo, fue adaptándose también para su implementación en urbanizaciones informales. La expropiación garantiza la ocupación y elimina el riesgo de desalojo, sin contemplar necesariamente acciones tendientes a la regularización de la urbanización ni a la transferencia del dominio.

Estas políticas no fueron aplicadas en Río Negro de forma sostenida, más allá del avance puntual de algún municipio. En este marco, en Bariloche, una ciudad donde la informalidad urbana está muy extendida, existieron tempranamente reclamos en pos de la implementación de políticas de regularización.

Un caso particular comporta el proceso de regularización de Villa Llanquihue, cuya reseña histórica fue antes detallada. Dos normativas fueron sancionadas para dar curso al proceso de regularización del barrio: la Ley Provincial 4 237 de 2007 y la Ordenanza 1704-CM-07 de creación del Programa de regularización dominial Villa Llanquihue. Ambas normativas constituyen un paraguas de seguridad jurídica en relación a la situación dominial del barrio que busca frenar cualquier amenaza de desalojo y brindar seguridad en la tenencia a las familias ocupantes. Para ello, contemplan la suspensión de los desalojos, la declaración de interés social de los trámites administrativos y el impulso a los procesos de prescripción adquisitiva. En casos excepcionales, prevé la expropiación efectiva de los lotes ante las posibles demandas de titulares registrales, para lo cual se sancionó como de utilidad pública y sujeto a expropiación al conjunto del barrio.

La operatoria incluye los siguientes elementos:

1. La suspensión de desalojos, cualesquiera sean los motivos.
2. Ejecutar en caso de ser posible la Ley 24 374 (ley Pierri).
3. Declaración de interés social de los lotes del barrio.
4. Implementar la usucapión pero contemplando que la notificación al titular registral de la propiedad se realice solo al último domicilio registral y luego se publique en edicto por tres días, reduciendo mucho los costos de la operatoria.
5. Establecer la gratuidad del trámite para los vecinos de Llanquihue.
6. Generar una cuenta especial donde los vecinos reunirán fondos con vistas a solventar el proceso expropiatorio en caso de ser necesario y como última salida.
7. Contemplar el mecanismo de compra directa de los lotes, a través de una garantía tripartita en la que se compromete al comprador, al vendedor y al Estado.

Más recientemente, el 29 de noviembre de 2013, se firmó un convenio con el IPPV que habilitaba la implementación descentralizada de la operatoria por parte de la Municipalidad de Bariloche. La Resolución municipal 743 de 2014 dispuso la implementación de la operatoria en función del convenio firmado, designando como autoridad de aplicación al Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social. Asimismo, afectó a la operatoria a la Escribanía General municipal, que se encarga de todo el trabajo notarial involucrado.

Lo central para la implementación de la operatoria es lo que se denomina *documentación probatoria*. Es decir, es necesario aportar pruebas que certifiquen la ocupación con anterioridad al 1 de enero de 2006. Esta documentación puede ser muy diversa: boleto de compraventa, cesión de derechos, recibo de compra de lote, cesión de derechos posesorios, certificados

médicos, certificados de registro escolar, certificados de vacunación, etcétera. Lo central es que tiene que figurar nombre del titular, fecha de emisión del documento y domicilio en el lote que busca regularizarse.

En 2014, finalmente se puso en marcha la operatoria de regularización dominial de ocupaciones, enmarcada en las leyes 24 374 y 3 396 y la Ordenanza 1 283-CM-2003. Todavía en 2018 no había ningún acta-escritura finalizada en la ciudad por demoras en la implementación. Si bien existe una gran expectativa en términos de que la Ley 24 374 permita saldar de una vez por todas gran parte de la problemática habitacional del barrio, incluso los cálculos más optimistas dan cuenta de que una proporción elevada de los casos no podrá acogerse a este régimen, sea porque algún propietario o derechohabiente se oponga, sea porque por algún motivo no cumpla con los requisitos establecidos por la ley –como la fecha de ocupación, la existencia de documentación que pruebe de manera fehaciente dicha fecha, el tamaño de los lotes, su valuación, etcétera. De ahí que la problemática habitacional será persistente en este y otros barrios populares en tanto no se rediscuta de manera profunda el contenido y la función del derecho de propiedad.

Otra de las iniciativas relevantes de los últimos años es la puesta en marcha del Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en la zona de Pampa de Huenuleo. El PROMEBA es un programa financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se implementa a través del Ministerio de Planificación de la Nación. Consiste en financiamiento para el mejoramiento de infraestructuras, vivienda, espacios públicos y regularización dominial en asentamientos informales. En Bariloche se han realizado dos experiencias previas de este programa, la primera entre los años 2003 y 2005 en barrio Vivero, un asentamiento informal a la orilla del arroyo Ñireco. A través del programa se realizó el loteo, la construcción de viviendas, el centro comunitario, las redes de infraestructura. El segundo caso corresponde a los barrios 2 de Abril y Unión (las 34 hectáreas) al sur de la ciudad, también con acciones de infraestructura y mejoramiento de viviendas. En la actualidad, se desarrolla el PROMEBA III que incluye los barrios El Frutillar, Nahuel Hue, Malvinas, Pilar I y II, Omega, El Maitén, Cooperativa 258, también en el sector sur. Los ejes de intervención del PROMEBA son infraestructura, equipamiento urbano/nuevas centralidades/attractores socioeconómicos, movilidad, espacios verdes, regularización dominial. El programa se desarrolla con un alto nivel de participación de las organizaciones sociales de base (juntas vecinales) y las instituciones que desarrollan las tareas en el territorio (áreas de salud, educación, centros de atención y articulación territorial del municipio). El despliegue del programa apunta a la consolidación y la puesta en valor del sector, dirigido a una nueva centralidad de la ciudad, con atractores urbanos de escala suprabarrial.

2. 5. Reflexiones finales

Este capítulo tuvo como objetivo hacer un recorrido por la historia reciente y la evolución actual del hábitat informal en Bariloche. Para ello, comenzamos por argumentar cuáles son algunas de las particularidades que tiene la problemática habitacional en ciudades turísticas, donde el componente especulativo está muy presente en el mercado inmobiliario, expresando intereses que no tienen necesariamente sede en la localidad, y donde existe una gran contradicción entre el avance descontrolado de la urbanización y la sustentabilidad del recurso natural que permite el desarrollo de la actividad turística.

En el caso de Bariloche, su acelerado proceso de incorporación de tierras al ejido municipal y su subdivisión formal, sin garantizar la dotación de servicios públicos e infraestructura necesaria, pero materializando la extensión del ejido a una enorme porción de su territorio a través de las arterias principales, generó una gran cantidad de suelo urbano vacante que fue objeto de tomas, ocupaciones, compras irregulares, loteos clandestinos y que aún continúa vigente. Asimismo, se observa que el proceso de parcelamiento y generación de loteos configuró una ciudad dispersa, extensa, y con serios problemas de conectividad y articulación.

El carácter de ciudad extendida y heterogénea de Bariloche está en parte vinculado a su historia de distintas corrientes inmigratorias y de subdivisión y fraccionamiento del suelo desde la creación de la colonia agrícola Nahuel Huapi. Por decreto nacional, en 1902, las márgenes del lago Nahuel Huapi se subdividen en 133 lotes pastoriles de 625 hectáreas. Estos lotes originales y los posteriores lotes agrícolas o chacras, de dimensiones variables (entre 100 y 40 hectáreas), dibujaron líneas en el territorio que sirvieron de base para los numerosos fraccionamientos realizados a partir de mediados de 1940. De esta manera, loteo y modelo económico agrícola forestal marcaron la impronta de la subdivisión del suelo que permaneció omnipresente y guió el desarrollo urbano del municipio en las décadas siguientes.

En este contexto, sobre las trazas del parcelario agrícola, se dio inicio a un crecimiento discontinuo impulsado por la aprobación de numerosos loteos durante las décadas del 1940 y 1950. Entre estos primeros loteos, que tardarán décadas en consolidarse desde el punto de vista edilicio, pero cuyos trazados responden al parcelamiento original, encontramos hacia el este, Lera, San Francisco; hacia el sur, El Frutillar, El Maitén, Islas Malvinas; hacia el sur-oeste, Arelauquen, Villa Lago Gutiérrez, Reina Mora, Entre Cerros; y hacia el oeste, Melipal, Los Maitenes, Los Retamos, Parque El Faldeo y Virgen Misionera. En 1958, con la llamada *ley Luélmo*, se incorporaron al ejido municipal amplias porciones de tierras del parque nacional, convirtiendo a la ciudad en uno de los municipios más extensos del país (22.000

hectáreas lo cual significa un 90% del ejido actual). Podríamos decir que para 1960 ya estaba definida en gran medida la mancha actual de ocupación del suelo.

En las décadas de 1960 y 1970 la población se triplica (pasando de 16 000 a más de 48 000 habitantes) y se duplica la afluencia de turistas, acompañada por la aparición de asentamientos populares y la ocupación de los barrios del oeste, entre el km 8 y el centro.

Estos últimos surgen con la lógica de un mercado que apuntaba a la vivienda unifamiliar, con terreno propio, en contacto con los atributos naturales del área; es decir, a un modelo de baja densidad y un alto consumo de suelo. Así, el crecimiento urbano discontinuo, acentuado por las barreras topográficas, resulta una variante en la configuración histórica de Bariloche hasta la actualidad.

Dentro de los procesos de autoproducción del hábitat en la ciudad hicimos una periodización entre aquellos más antiguos, previos a 2000, y los más recientes, posteriores a ese año. El primer período está marcado por un gran dinamismo demográfico de la ciudad en el marco del auge de la actividad turística. El segundo período, posterior a la crisis que azotó al sector en la década de 1990 y a la crisis en zonas rurales aledañas como la Línea Sur, planteó la migración de población que no lograba insertarse cabalmente en términos laborales, aumentando las condiciones de precariedad. A esto se suma que el desfase entre los ingresos de la población y los precios inmobiliarios fue muy profundo, especialmente después de la devaluación de 2002, con lo cual hoy es prácticamente imposible para gran parte de la población acceder a un lote a través del mercado inmobiliario formal.

De todas formas, la informalidad no puede ser acotada en Bariloche ni a los procesos de acceso al suelo, ni a las edificaciones autoproducidas, ni a los sectores populares, ya que es una pauta de comportamiento muy extendida que nos permite hablar de una informalidad generalizada, que comprende todas las dimensiones del entorno urbano. Asimismo, no puede dejarse de lado la informalidad generalizada vinculada a las construcciones que se asientan sobre dicho suelo. Y por último, no puede pensarse de ninguna manera como una problemática exclusiva de los sectores populares, pese a que en este trabajo nos hayamos concentrado en dicha población.

En otros trabajos (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2015) planteábamos en referencia a la informalidad dominial que el centro del problema tiene que ver con la concepción patrimonialista que nutre nuestro ordenamiento jurídico, que interpreta al derecho de propiedad como un derecho inviolable y perpetuo, sin importar la conducta del titular del dominio. Pero esta concepción desconoce de manera flagrante la renuncia o el descuido por parte de muchos propietarios respecto de su propiedad urbana, lo que genera múltiples inconvenientes de tipo urbanístico, económico y social. Esto

configura un acto de abandono por parte del propietario que debe ser tomado como causal de extinción de dominio, para permitir la recuperación de estos terrenos abandonados para el patrimonio del Estado. Se afirma en este trabajo que dicho cambio de paradigma podría ser una buena herramienta para comenzar a solucionar los problemas extendidos de informalidad en relación al suelo urbano.

Este criterio y no otro está en la base de la utilización de la prescripción administrativa, establecida por la Ley 24 320 en la provincia de Buenos Aires para la regularización de asentamientos informales (Scattolini, 2011). Para ello, se procedió a disponer la cesión de los derechos posesorios de los ocupantes en favor del Estado, que posteriormente inscribe los inmuebles y vuelve a transferirlos a sus ocupantes.

Tanto la extinción del dominio por abandono como la prescripción administrativa son instrumentos que no están originalmente pensados para la regularización de la tenencia en barrios populares de origen informal. No obstante, la falta de instrumentos adecuados para dicho fin hace que las alternativas disponibles sean de difícil aplicación en la mayoría de los casos (por los plazos prolongados y los costos involucrados, entre otros obstáculos) y los procesos de regularización terminen naufragando.

No obstante, existen otras formas de solución de esta problemática que se han intentado en países de la región. En Brasil, por ejemplo, se creó una figura para tratar de resolver este tipo de situaciones que es denominada *usucapión especial urbana*. Este instrumento, establecido en la Constitución de 1988, fue incorporado en la Ley 10 257 conocida como *Estatuto de la Ciudad*, promulgada en 2001.

Además de pautas de acceso, uso y apropiación del suelo y de los recursos más en general que pueden tener que ver con cuestiones regionales y culturales (por ejemplo, la fantasía sobre una disponibilidad casi ilimitada de tierras en la inmensidad de la Patagonia), esta informalidad generalizada está estrechamente relacionada con la falta de poder de policía y de fiscalización que tiene la Municipalidad de Bariloche. Podría afirmarse que el municipio tiene una incapacidad estructural para hacerse cargo de manera eficiente de un territorio tan extenso como el ejido municipal de la ciudad. A esto hay que sumarle además, claras decisiones y/u omisiones de tipo político, como la tolerancia en algunas coyunturas a las tomas de tierra, o la tolerancia hacia la apropiación indebida de espacios públicos. A continuación nos ocupamos de cada uno de estos componentes.

2. 5.1. Informalidad del suelo

Cuando decimos *informalidad generalizada* nos referimos a una pauta extendida de comportamiento que ha determinado que la aplicación de las

normas de planeamiento urbano, relativas a usos, densidades, dotación de servicios e infraestructura, restricciones, entre otras, se aplican en Bariloche de una manera muy sesgada, con una importante proporción del *stock* de suelo urbano que incumple la normativa.

Los tempranos loteos de las décadas de 1930 a 1970 proyectaron una cuadrícula urbana sin atender a las particularidades topográficas de la localidad. El tipo de comercialización y el alto componente especulativo hicieron que mucha de esta tierra quedara vacante y no fuera desarrollada por los propietarios adquirientes o, directamente, abandonada. En otros casos, gran parte de estos loteos se realizó con anterioridad a la extensión de normas y regulaciones de carácter conservacionista, referidas a los bosques y el entorno natural.

De la misma manera, esta informalidad no se termina en la primera generación de adquirientes de la tierra. Allí donde los títulos quedaron imperfectos o aunque este no fuera el caso, existe una gran cantidad de cesiones, ventas y subdivisiones que están realizadas por fuera de cualquier normativa. Solo hace falta conocer los casos de barrios como Villa Lago Gutiérrez o Parque Lago Moreno, que nada tienen que ver con un asentamiento informal popular para dar cuenta de esta realidad. O casos como el de Pilar I, donde tampoco se trata de una ocupación, sino que es algo similar a lo que en otros países denominan *loteos clandestinos* o *loteos piratas* y que no es tan frecuente en la literatura sobre las ciudades de Argentina. Obviamente, la circulación informal de lotes también existe en asentamientos informales, más parecido a lo que la literatura denomina *mercado informal* habitualmente (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2010).

2. 5. 2. Informalidad de las construcciones

La informalidad generalizada no se agota en la tenencia o la localización de los asentamientos. También alcanza de manera muy extensiva a las construcciones. Esta situación trae innumerables trastornos. Si bien las tasas municipales tienen una penalidad y son más caras para los terrenos baldíos, esta penalidad es económicamente insignificante, por lo que no alcanza a ser un incentivo para esta regularización.

El primer problema que trae a la administración local esta informalidad en las construcciones, o no registro, es no contar con datos ciertos acerca del nivel de ocupación de los sectores, lo que resulta un escollo para la planificación de los servicios que debe prestar, como de la infraestructura y demás aspectos de la planificación urbana.

A su vez, cuando se registran construcciones no declaradas o fuera de norma, lo que se aplica es la de sanción y pago de multas. En estos casos se intima al propietario registral y no al habitante o poseedor. Al mismo

tiempo, la municipalidad no contempla la autorización de obras nuevas a aquellas personas que no cuentan con el título de dominio, razón por la cual es aún mayor el número de viviendas no registradas. Esto implica una confusión por parte de la municipalidad que pareciera arrogarse el poder de policía sobre el dominio en tierra privada, lo cual es un error jurídico grave y responde a un prejuicio contra los ocupantes de hecho.

De manera reciente, atendiendo a esta situación, la Municipalidad de Bariloche realizó una moratoria de construcciones sin declarar, para tratar de normalizar el padrón de construcciones y como una forma adicional de recaudación. Para ello, la Ordenanza 2494-CM-2013 aprobó un régimen especial y excepcional de empadronamiento para edificaciones sin licencia para construir. En sus considerandos, la norma daba cuenta del alto porcentaje de edificaciones no registradas en la ciudad, aunque parecía acotarlo a un problema de sectores socioeconómicos vulnerables y no, como es el caso, un fenómeno extendido en muchos barrios de sectores medios y altos que realizan modificaciones o ampliaciones de sus edificaciones sin la correspondiente autorización.

Si bien es cierto que la ordenanza permitió el empadronamiento de una cantidad importante de obras sin regularizar, pueden observarse dos grandes inconvenientes. La misma norma exige la presentación del título de dominio para realizar el empadronamiento, por lo cual se perdió la oportunidad de registrar la totalidad de las viviendas y así contar con información fehaciente y dimensionar la cantidad de viviendas en esta condición. Otro aspecto no previsto fue el acompañamiento del Estado (ya sea en gestiones con los colegios profesionales o con el aporte de técnicos municipales) a aquellas familias que no cuentan con recursos económicos para solventar los honorarios del profesional para la confección de los planos. De esta manera, la norma no logra llegar a cumplir el objetivo de empadronar la totalidad de las viviendas del ejido.

2. 5. 3. Informalidad como una problemática de todos los sectores sociales

Para cerrar, es necesario dejar asentado que la informalidad generalizada no es un problema que pueda ser acotado a los sectores sociales de menores ingresos. Sin negar que sea una problemática muy presente en dichos sectores, solo hace falta recorrer un poco el ejido municipal para ver hoteles, hosterías, restaurantes que no respetan las líneas municipales y por ello la distancia a las avenidas principales; emprendimientos turísticos de todo tipo y residencias que privatizan indebidamente los accesos a las costas de lago; entre muchos otros ejemplos de esta informalidad. Nuevamente, esto solo es posible ante la connivencia e incapacidad de fiscalización de un

municipio que no tiene control acabado sobre su territorio y la desfavorable correlación de fuerzas que presenta contra intereses económicos y corporativos que operan en el ámbito local.

Listas de referencias

Lista de fuentes documentales

- Ley 10257. Estatuto de la ciudad. Congreso Nacional de Brasil. Diario Oficial de la Unión, 10 de julio de 2001.
- Ley 12103. Creación de la Dirección de Parques Nacionales. Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial 12113, 29 de octubre de 1934.
- Ley 23697. Emergencia económica y otros. Congreso de la Nación Argentina, (s/d de publicación) 1 de septiembre de 1989.
- Ley 23967. Tierras fiscales. Transferencias a provincias. Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial 27216, 10 de septiembre de 1991.
- Ley 24320. Modificaciones a la Ley 21477 de Inmuebles Fiscales. Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial 27912, 15 de junio de 1994.
- Ley 24374. Inmuebles. Establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Congreso de la Nación Argentina, 7 de septiembre de 1994.
- Ley 26493. Modificaciones a la Ley 24374 de Inmuebles. Congreso de la Nación Argentina. Boletín Oficial 31627, 3 de abril de 2009.
- Decreto 1001/90. Inmuebles del Estado. Autoriza la venta de inmuebles que se declaren innecesarios, (s/d de publicación) 24 de mayo de 1990.
- Ley Provincial 3396. Régimen de regularización dominial de la Provincia de Río Negro. Implementación y complementación. Legislatura de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial provincial 3807.
- Ley Provincial 4237. Particulares régimen de regularización dominial del área urbana del barrio Villa Llanquihue- San Carlos de Bariloche. Legislatura de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial provincial 4573, 7 de octubre de 2010.
- Ordenanza 194-C-1986. Reglamenta funcionamiento y elección de las Juntas Vecinales. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche, (s/d de publicación) 5 de noviembre de 1986.
- Ordenanza 1283-CM-2003 Adhiere a las Leyes Nacional 24734 y Provincial 3396, para posibilitar el acceso al dominio y a la seguridad jurídica de los ocupantes poseedores sobre inmuebles en jurisdicción de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche, (s/d de publicación) 10 de abril de 2003.

- Ordenanza 1594-CM-2006. Crea en el ámbito de la Subsecretaría de Planeamiento y Desarrollo Ambiental de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, el Banco de Tierras Municipal. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 4408, 4 de mayo de 2006.
- Ordenanza 1595-CM-2006. Crea el Consejo Social de Tierras y Viviendas. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 4408, 4 de mayo de 2006.
- Ordenanza 1704-CM-2007. Declara de utilidad pública y sujetos a expropiación los inmuebles que se identifican en la norma. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 4522, 7 de junio de 2007.
- Ordenanza 1825-CM-2008. Declara en estado de Emergencia Habitacional a la ciudad de San Carlos de Bariloche. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche, Boletín Oficial municipal 4648, 21 de agosto de 2008.
- Ordenanza 1834-CM-2008. Declara de interés social la construcción de 645 viviendas a implantarse en los terrenos denominados catastralmente como 19-2-P-004-02C. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 4660, 2 de octubre de 2008.
- Ordenanza 1971-CM-2009. 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. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 4782, 3 de diciembre de 2009.
- Ordenanza 2165-CM-2011. 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, entre otros. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 31, 2 de junio de 2011.
- Ordenanza 2273-CM-2011 Declara la emergencia habitacional en la Ciudad de San Carlos de Bariloche hasta el 30 de Marzo de 2012. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 46, 9 de enero de 2012.
- Ordenanza 2494-CM-2013 Aprobar un régimen especial y excepcional de empadronamiento para edificaciones existentes sin licencia para construir. Consejo Municipal de San Carlos de Bariloche. Boletín Oficial municipal 97, 10 de enero de 2014.
- Resolución 743-I-2014. Intendencia Municipal de San Carlos de Bariloche, Boletín oficial municipal 101, 28 de febrero de 2014.

Lista de referencias bibliográficas

- Abalerón, C. A. (noviembre de 2001). The pros and cons of peri-urban management in a tourist city. Ponencia presentada en *DPU International Conference: Rural-Urban Encounters: Managing the Environment of the Peri-Urban Interface*, Londres.
- Abalerón, A. (2007). *Documento de la base territorial de San Carlos de Bariloche*. Bariloche: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Andersen, M. A. (2010). *Análisis del perfil municipal: su posible ampliación o replanteo. Caso San Carlos de Bariloche*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo.
- Ávila, P. (2013). Regularización de la tenencia del suelo urbano en Brasil: Avances recientes y desafíos. *Journal Ciencias Sociales*, año 1, 1.
- Benseby, G. (2011). La valorización turística de la costa Atlántica bonaerense. El surgimiento de Villa Gesell (Argentina). Universidad Nacional de Mar del Plata. Ponencia presentada en el *Encuentro Internacional de Turismo* realizado del 21 al 23 de septiembre en Mar del Plata.
- Benseny, G. (2011). *La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la Costa Atlántica bonaerense. Villa Gesell (Argentina)*. Tesis de doctorado en Geografía, Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina.
- Bertoncello, R. (2006). Turismo, territorio y sociedad. El «mapa turístico de la Argentina». En G. de Lemos, M. Arroyo y M. Silveira (2006). *América Latina: cidade, campo e turismo*. CLACSO: San Pablo.
- Caram, M. y Pérez, S. (2004). Entre la ocupación ilegal y la seguridad. *Mundo Urbano* (22).
- Clichevsky, N. (2003). Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. *Medio Ambiente y Desarrollo* (75).
- de Soto, H., Ghersi, E. y Ghibellini, M. (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.
- de Souza, F. y Zetter, R. (2004). Urban land tenure in Brazil: from centralized state intervention to market processes of housing land delivery. En M. Hamza y R. Zetter (Eds.), *Market economy and urban change: impacts in the developing world*, 163-184. Londres: Earthscan.
- di Virgilio, M. M. (2011). Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área metropolitana de Buenos Aires. *Revista Sociedad Argentina de Análisis Políticos*. Año 2012, 6, p. 11.
- di Virgilio, M. M., Arqueros, S. y Guevara, T. (2012). Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires. *Revista Urban* (4). Universidad Politécnica de Madrid.
- Ferman, L. (2009). *El proceso de regularización dominial del barrio Villa Llanquihue como experiencia de práctica comunitaria en la resolución del hábitat*. Tesis de Licenciatura en Servicio Social, Universidad del Museo Social Argentino.
- Hardoy, J. (Dir.) (1964). *Plan físico para San Carlos de Bariloche*. Manuscrito inédito.
- Méndez, L. (2010). *Estado, frontera y turismo. Historia de San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Monasterio, Hugo (2006). *Medición de la economía formal de San Carlos de Bariloche. Estimación del PBI 2006*. Inédito.
- Núñez, P. y Guevara, T. (2015). La frontera argentino-chilena y la integración social. San Carlos de Bariloche, 1996-1983. *Revista Austral de Ciencias Sociales* (28).
- Paolinelli, J., Guevara, T. y Oglietti, G. (2014). *Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación*. Viedma: Editorial UNRN.

- Paolinelli, J., Guevara, T., Oglietti, G. y Nussbaum, A. (2017). *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Viedma: Editorial UNRN.
- Pérez, S. (2004). Identidades urbanas y relocalización de la pobreza. Revista *Intersecciones en Antropología*. Olavarría: Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Romero, C., Vecslir, L., Gennaro, M. E., Martino, M. y Nussbaum, A. (2015). *Primer Esquema de Plan Estratégico e Integral de Bariloche*. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.
- Sánchez, D., Sassone, S. y Matossian, B. (2007). Barrios y áreas sociales de San Carlos de Bariloche: Análisis geográfico de una ciudad fragmentada. Asociación de Estudios de Población de la Argentina. Ponencia presentada en las *IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Huerta Grande, Córdoba.
- Scattolini, J. L. (2011). La prescripción administrativa: hacia la función social de la propiedad. *RAP Digital* (100-102).
- Suárez, O. (1977). *Plan de ordenamiento urbano San Carlos de Bariloche*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, Secretaría de Planeamiento de Río Negro y Municipalidad de Bariloche.
- Topaloz, C. (1982). *La urbanización capitalista*. México DF: Edicol.
- Ward, P., Jiménez Huerta, M. E., Grajeda, E. y Ubaldo Velázquez, C. (2011). Self-help housing policies for second generation inheritance and succession of «The House that Mum & Dad Built». *Habitat International* (35), 467-485.

Urbanización y hábitat en Bariloche

Ciudades que habitan una ciudad

Tomás Guevara y otros; compilado por Tomás Guevara.

1a edición Viedma : Universidad Nacional de Río Negro, 2018

216 p. ; 15 x 23 cm. Aperturas (Sociales)

ISBN 978-987-3667-85-5

1. Políticas Públicas. 2. Hábitat Urbano. 3. Desarrollo Urbano.

I. Guevara, Tomás. II. Guevara, Tomás., comp.

CDD 320.6



© Universidad Nacional de Río Negro, 2018.

editorial.unrn.edu.ar

© De la compilación: Guevara, Tomás, 2018.

© De los capítulos: los respectivos autores, 2018.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.

Coordinación editorial: Ignacio Artola

Coordinación de edición: Natalia Barrio

Edición de textos: Diego Martín Salinas

Corrección de textos: Cecilia Soto

Diagramación y diseño: Sergio Campozano

Imagen de tapa: Editorial UNRN, 2018.



Esta obra tuvo el aporte de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT), Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), en el marco del Programa de Innovación Tecnológica III, financiado parcialmente con el Contrato de Préstamo BID N.º 2777 OC/AR.

El Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica de Investigación PICT es el 0518-2014, denominado «Transformaciones, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en ciudades turísticas.

El caso de San Carlos de Bariloche (2001-2014)».



Licencia Creative Commons

Usted es libre de: compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones de:

Atribución – No comercial – Sin obra derivada