

Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015)

Housing demand and housing deficit in San Carlos de Bariloche (2015)

Tomás Guevara

(CONICET / CIETES-UNRN) - tguevara@unrn.edu.ar

Víctor Medina

(Fundación Bariloche) - damianviktor@yahoo.com.ar

Julieta Bonilla

(CIETES-UNRN) - bonilla.desanto@gmail.com

Resumen:

Este artículo tiene como objetivo realizar un cálculo de la demanda habitacional en la ciudad de San Carlos de Bariloche en función de la cantidad de nuevos hogares que se crean año a año y el déficit habitacional acumulado existente. Asimismo, se evalúa la cantidad de viviendas que produce el mercado en los últimos años para estimar el esfuerzo que debe hacer el Estado y las organizaciones sociales para atender el remanente de la demanda habitacional. Finalmente se reflexiona en función del modelo de desarrollo urbano de la ciudad, en virtud de que la tierra de expansión está agotándose, por lo que se sugiere que las políticas urbanas deben encaminarse a promover una mayor densificación de la trama urbana.

Palabras clave:

Demanda habitacional – déficit habitacional – políticas urbanas- San Carlos de Bariloche

Abstract:

This article aims to make an estimate of the housing demand in San Carlos de Bariloche city based on the number of new households that are created every year and the accumulated housing deficit. Also, the amount of housing that produces the market in recent years is evaluated to estimate the effort that should make the State and social organizations to attend the remainder of housing demand. Finally the reflection is based on the model of urban development of the city, under which the land of expansion is low, so it is suggested that urban policies must promote a major densification of the urban area.

Keywords:

Housing demand- housing deficit- urban policies- San Carlos de Bariloche.

Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2016

Fecha de aprobación: 23 de diciembre de 2016

1. Introducción

Toda sociedad debe realizar un esfuerzo determinado para resolver las necesidades materiales de su población. Esto y no otra cosa es el modo de producción de una formación económico-social concreta al que se refiere el materialismo histórico. En el caso particular del acceso al hábitat, estas necesidades incluyen el suelo, las infraestructuras que lo conectan al resto de la ciudad, la unidad física vivienda y un conjunto heterogéneo de bienes y servicios que habitualmente se incluyen dentro de la expresión “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1978).

Para realizar este esfuerzo, la sociedad se organiza en modalidades de acceso que implican lógicas diferenciadas. De modo simplificado y siguiendo la propuesta de trabajos previos (entre otros Guevara, 2015 y Herzer y Pérez, 1993), se pueden reconocer tres: la lógica de mercado, que está orientada por la voluntad de generar una ganancia en términos capitalistas; la lógica de la necesidad o social, que está orientada por la necesidad de reproducción social de los actores, más vinculada a la subsistencia; y la lógica estatal, que permite, a través de políticas públicas y regulaciones, el despliegue de las primeras dos. La realidad concreta muestra múltiples combinaciones de estas tres lógicas, que nunca se encuentran en “estado puro”: el Estado siempre está interviniendo por acción u omisión, lo que implica una política pública y un posicionamiento resultante de los intereses y acciones de todo un entramado de actores sociales (Oszlak y O’Donnell, 1976).

En este marco, este artículo tiene como objetivo realizar un cálculo de la demanda habitacional en la ciudad de San Carlos de Bariloche en función de la cantidad de nuevos hogares que se crean año a año y el déficit habitacional acumulado existente. Esto permitirá dar cuenta de la cantidad de viviendas que produce el mercado y el esfuerzo que debe hacer el Estado y las organizaciones sociales para atender el remanente de la demanda habitacional. Finalmente se reflexiona en función del modelo de desarrollo urbano de la ciudad, en virtud de que la tierra de expansión es limitada, por lo que se sugiere que las políticas urbanas deben encaminarse a promover una mayor densificación de la trama urbana.

El enfoque metodológico comprende, fundamentalmente, la utilización de datos cuantitativos suministrados por el censo nacional de 2010. Para estimar la demanda habitacional y el déficit habitacional acumulado en 2015 se considera el déficit registrado en 2010 y las tendencias de crecimiento anual de los hogares en el último período intercensal (2001-2010). Complementariamente, también se emplea

información cuantitativa referida a la edificación privada y a las soluciones habitacionales aportadas por el sector público (loteos y viviendas sociales), así como también datos referidos a la tierra potencialmente urbanizable.

En la primera parte se caracteriza el modelo de desarrollo urbano vigente en la ciudad de San Carlos de Bariloche para echar luz sobre algunas de las posibles tendencias de crecimiento futuro. La segunda parte, desarrolla conceptualmente qué se entiende por demanda habitacional y déficit habitacional, se explicita la metodología de medición utilizada y se presentan los resultados. Asimismo, se trata de poner en relación estos resultados con las políticas públicas desarrolladas desde 2001 para atender la demanda habitacional local.

2. El modelo de desarrollo urbano en San Carlos de Bariloche y las políticas urbanas¹

El proceso de urbanización de la ciudad de San Carlos de Bariloche comparte algunos rasgos con muchas otras ciudades de perfil turístico en nuestro país (Guevara, 2016), como, por ejemplo, el crecimiento a lo largo de amplias franjas costeras -o entornos naturales preciados- y la dispersión suburbana de habitantes y de infraestructura y servicios públicos (Medina, 2013). En el caso de San Carlos de Bariloche, 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. Desde entonces, la llegada de visitantes de distintas latitudes comenzaría a crecer interrumpidamente: en los primeros años de la década de 1960 ya se contabilizaban cerca de 150.000 arribos anuales, mientras que en la primera mitad de los años 2000 esta cifra ascendía a poco más de 700.000 (Niembro, 2011; Kozulj, Marti, Costa, Patiño Mayer y Ordoñez, 2016)².

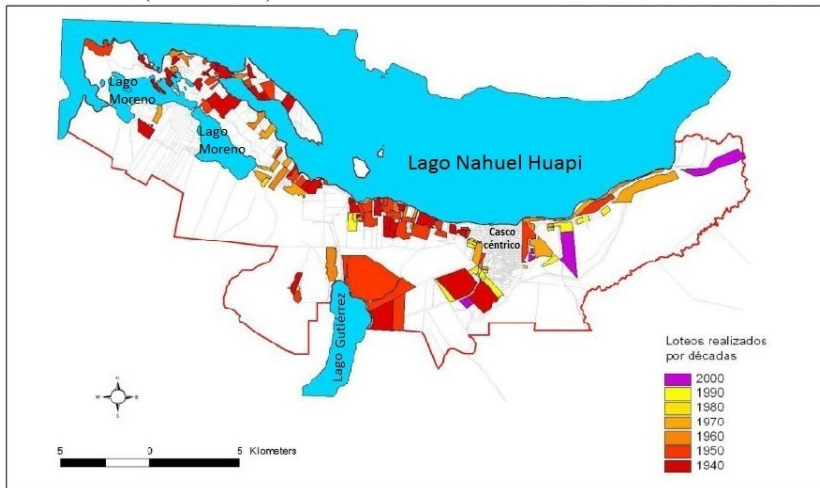
Algunos de los loteos más viejos datan de la década de 1930, cuando la gestión de la Dirección de Parques Nacionales, creada en 1934 por la Ley 12.103, impulsó la creación de villas turísticas para financiar obras de infraestructura que modernizarían la aldea de montaña, como la paradigmática Villa Llao Llao. La llegada del ferrocarril en 1934, la conectividad por ruta asfaltada en 1964 y la inauguración del aeropuerto en 1967 fueron condiciones estructurales

¹ Esta sección se basa en Guevara, Paolinelli y Nussbaum (2016).

² Tal es la importancia que ha alcanzado el turismo en la ciudad que en 2005 y 2007 el producto bruto interno -PBI- local en esta actividad, y en otras conexas, se ubicaba en torno del 44% (Andersen, 2010).

fundamentales de esta masificación. Entre las décadas de 1930 y 1980 se produjo un proceso acelerado de loteo de tierras sin que se tuviera en cuenta la dotación de infraestructura, la demanda habitacional local o criterios mínimos de planificación urbana. Esto fue posible por la vigencia de normativa urbana que promovía la subdivisión especulativa del suelo. Abaleron (2001) estima más de 3.900 hectáreas loteadas en este período, principalmente en áreas boscosas y cercanas a espejos de agua (Mapa 1).

Mapa 1. Evolución de los loteos realizados en el ejido urbano de San Carlos de Bariloche (1940-2000)



Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial, 2010. Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

La mayoría de los loteos se efectuaron entre las décadas de 1940 y 1950, cuando todavía Parques Nacionales tomaba parte en este tipo de decisiones. De hecho, del total de fraccionamientos realizados hasta el momento, poco más del 60 % tuvo lugar en esos años (aproximadamente, 2.260 hectáreas); solo en la década de 1940, se subdividió el 38 % (1.280 hectáreas). Aunque los fraccionamientos tuvieron lugar en distintos puntos geográficos de San Carlos de Bariloche -sur y este, por ejemplo-, la mayoría de ellos se situó en áreas aledañas a la costa del lago Nahuel Huapi y preferentemente cercanas al centro. Pero también en otros lugares que, estando lejos de este último, se integraban al paisaje característico y a los principales atractivos turísticos de la ciudad, lo cual explica los distintos tamaños de los lotes creados (de entre 400 y 3800 metros cuadrados, aproximadamente) (Medina, 2016). Esta política de *laissez faire* determinó una expansión acelerada del ejido urbano, aunque de bajas densidades y bajo nivel de consolidación, ya que no eran subdivisiones que guardaran relación con las necesidades de

desarrollo habitacional. Si bien existía un sostenido crecimiento demográfico desde 1947, en 1960 la ciudad contaba apenas con 15.995 habitantes en toda la zona urbana, mientras que en las áreas suburbanas pequeños asentamientos dispersos, que no superaban las 2.000 personas, se distribuían a lo largo y ancho del ejido (Abaleron y Del Popolo, 1994, p. 5)³.

De tal forma, a comienzos de la década de 1960 buena parte de la población local se encontraba territorialmente dispersa, distante del casco céntrico y rodeada de muchos espacios vacantes, lo cual denotaba dos situaciones: la intención de ocupar un entorno climático privilegiado, residiendo en él, y la espera por la oportunidad propicia para vender la tierra⁴.

Este tipo de loteo significó enormes beneficios para los propietarios originales y para las sociedades comerciales que fueron surgiendo para la subdivisión y 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 la tierra remanente (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2015).

Entre 1960 y 1980 se produce 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 fue reduciendo 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. Gran parte de esta población se fue localizando en el eje de expansión sur, donde se establecieron los barrios populares. Durante la década 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 (Kropff, 2002; Fuentes y Núñez, 2007; Matossian, 2015).

³ Esto es, menos de 1 persona por hectárea si se considera la superficie total que tenía el ejido en esos años.

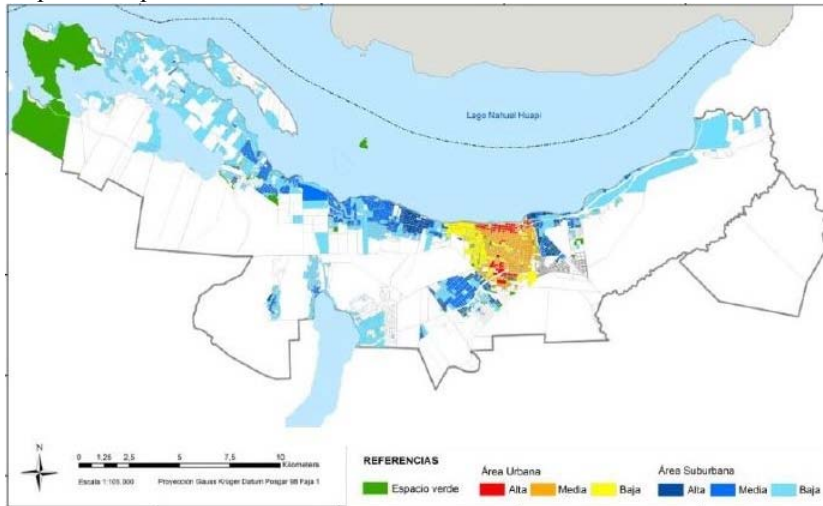
⁴ Reafirmando estas tendencias, las cifras del censo nacional de 1970 señalaban que la densidad poblacional seguía siendo baja: 1,3 personas por hectárea (Abaleron, 1992, p. 26).

Esta expansión tan acelerada y con un gran componente especulativo en el mercado de 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 aumentado 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 mil hectáreas. Es sabido que el costo de las infraestructuras de red aumenta exponencialmente con la distancia a cubrir. Asimismo, cuando la densidad poblacional es muy baja, se vuelve económicamente inviable esta expansión. San Carlos de Bariloche sigue teniendo una densidad poblacional bajísima: el último censo indica que apenas supera los 4 habitantes por hectárea (Indec, 2010). Según el Primer Esquema del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche de 2015, si tomamos el área que, según criterios catastrales y dotación mínima de infraestructuras, puede considerarse urbanizada, alcanza las 8.050 hectáreas (de las 27.000 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.

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 del interés del Estado la expansión de los servicios, consolidando de manera progresiva la trama urbana⁵ (Mapa 2).

⁵ La mayor accesibilidad que supuso el asfaltado de esta Avenida entre los años '40 y '50 consolidó el interés inmobiliario en esa dirección y la suburbanidad que posteriormente adquiriría la ciudad (a lo que también contribuyó el otro conector vial que, de forma paralela, atraviesa la parte oeste de la ciudad, la Avenida Pioneros) (Abaleron, 1992).

Mapa 2. Ocupación del suelo de San Carlos de Bariloche



Fuente: Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Como resultado de esta expansión acelerada, la Municipalidad de San Carlos 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 que fueron generando 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 provincial de 1988-, que ya son más de cien en toda la ciudad, y que habían sido ya 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 tiene que ver con la existencia durante años, incluso décadas, de lotes baldíos que no eran construidos por sus dueños. Incluso, una parte no poco significativa de estos lotes estaban en notorio estado de abandono, sin cerco, sin desmalezar (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2016). Estos lotes abandonados fueron objeto de ocupaciones en muchos casos, antes o después de ser loteados, dando

origen a barrios enteros a lo largo del ejido de San Carlos 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. En el peor de los casos, cuando los barrios se localizaban en zonas que eran consideradas “no apropiadas” para la imagen de ciudad turística que se quería promover, o porque se encontraban en zonas de riesgo, se buscó la relocalización (Pérez, 2004).

3. Demanda habitacional: conceptos, metodología y resultados

Si bien el acceso a hábitat como derecho es muy amplio y complejo, en este artículo vamos a utilizar la expresión de manera restringida, limitándonos a un lote con servicios y/o una unidad de vivienda, dando por supuesto (lo cual muchas veces no es cierto) que esas formas de acceso al hábitat garantizan de por sí el acceso a todo el conjunto de bienes y servicios que están vinculados a la ciudad. Según Tun y López (2011), las necesidades de vivienda están determinadas principalmente por factores demográficos y los rezagos acumulados. Es decir, nuevos hogares que necesitan vivienda, así como el déficit actualizado en un momento determinado.

Parte de la literatura diferencia entre demanda potencial y demanda efectiva o real (Vinuesa Angulo, 2003), en función de la capacidad de acceso a través del mercado. Pero nosotros no vamos a utilizar esta distinción, porque el mercado como vimos es sólo una de las modalidades de acceso al hábitat y, fundamentalmente, porque toda la población resuelve de una manera u otra, ya sea más o menos precariamente, su acceso a un hábitat, aunque no pueda hacerlo a través del mercado formal.

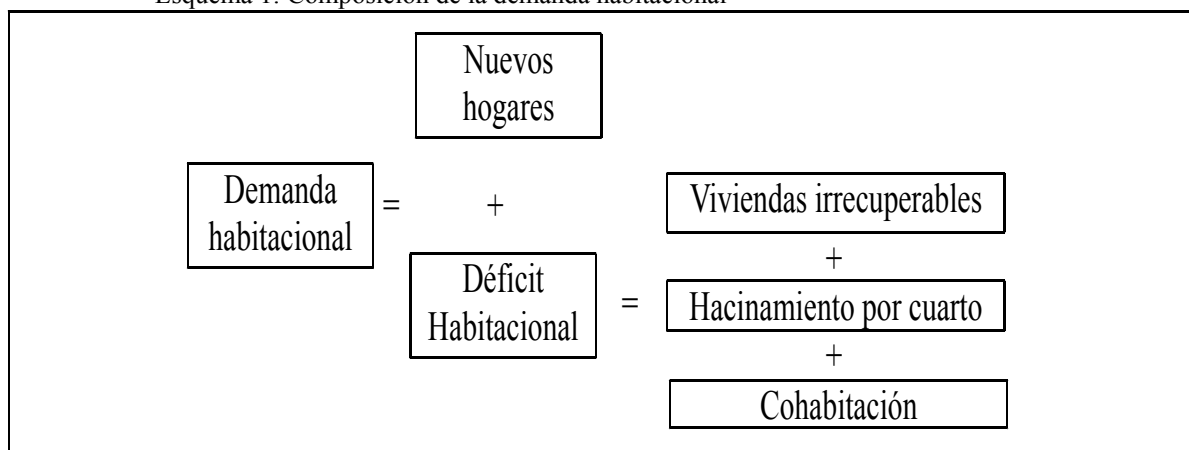
Las necesidades de vivienda incluyen tanto los hogares nuevos, como el deterioro de las viviendas o las necesidades de mejoramiento y adecuación (Vinuesa Angulo, 2007). Si bien en general la literatura toma un tiempo de alrededor de 50 años para la amortización de las unidades de vivienda, en este trabajo dejamos de lado este componente del déficit porque no existe información al respecto en nuestro país que pueda ser utilizada. El déficit cuantitativo refiere entonces a la carencia de unidades de vivienda aptas para su habitabilidad. Se trata de aquellas consideradas irrecuperables a raíz de no cumplir con las condiciones mínimas necesarias, sea por el deterioro de algunos de los atributos materiales de la vivienda

(paredes exteriores, cubierta del techo, piso de la misma), porque se trata de viviendas semi-permanentes o móviles, o bien porque carecen del sistema de eliminación de excretas o de conexión al agua corriente.

El déficit cualitativo corresponde, en cambio, al requerimiento de ampliación del espacio habitable dada la existencia de hacinamiento, sea por cuarto (más de dos personas por dormitorio o ambiente) o por hogares que cohabitan, en unidades de vivienda que no son precarias o inadecuadas en relación a sus materiales de construcción (Lentini y Palero, 1997). Podría incorporarse además viviendas con necesidades de mejoramiento parcial, pero en este ejercicio de medición no las incluimos por entender que se sobreestimaría el déficit.

Las nuevas necesidades de vivienda están determinadas en primera instancia por la evolución de las variables demográficas y la consecuencia de estas sobre la formación de los nuevos hogares y su distribución territorial. La desaceleración del crecimiento demográfico no necesariamente va acompañado por la desaceleración del crecimiento en el número de viviendas. Por el contrario, el inventario habitacional ha presentado tasas de crecimiento superiores al de la población (Tun y López, 2011). Esto se debe principalmente a la reducción progresiva del tamaño de los hogares, lo que hace aumentar el número de nuevas viviendas necesarias (Esquema 1).

Esquema 1: Composición de la demanda habitacional



Fuente: Elaboración propia.

Para realizar la estimación en San Carlos de Bariloche encontramos algunas restricciones de información:

- No existen proyecciones oficiales de la cantidad de hogares, ni para la provincia, ni para el departamento ni para la ciudad.
- No existe un cálculo oficial del déficit habitacional a 2015, por lo que se deben usar datos del Censo 2010.

En función de estas limitaciones se tomaron las siguientes definiciones metodológicas:

- Proyectar la cantidad de hogares siguiendo la evolución de la proyección de la población, lo que implica desconocer que la evolución de los hogares tiene otros condicionantes demográficos y culturales. Para ello se cuenta con el dato de la cantidad de hogares en la ciudad de San Carlos de Bariloche para el año 2001 y 2010 según los censos de dichos años.
- Utilizar el índice de calidad de los materiales (CALMAT) para estimar el déficit habitacional cuantitativo, tomando para ello sólo la categoría IV⁶.
- Determinar el déficit cualitativo a partir de los hogares hacinados por cuarto y por cohabitación en viviendas no categorizadas como CALMAT IV.
- Tomar un plazo de 10 años para calcular el tiempo en que debería reducirse el déficit acumulado, tomando una cantidad homogénea de soluciones habitacionales por año.
- Calcular la demanda habitacional de San Carlos de Bariloche en función de la suma de la cantidad de nuevos hogares que se generan año a año, más el componente anual de resolución del déficit habitacional a diez años.

Empleando datos del Censo de 2010 se puede conformar una medida de la demanda y del déficit habitacional utilizando los tres componentes mencionados: a. las viviendas precarias irrecuperables (identificada por el índice de calidad de materiales como nivel IV); b. las viviendas donde convive más de un hogar (cohabitación); y c. las

⁶ Refiere a las viviendas de menor calidad en su composición edilicia, es decir, todas aquellas que no tienen materiales resistentes ni sólidos o de desecho al menos en uno de los paramentos (Indec, 2010).

viviendas que presentan hacinamiento por cuarto (más de dos personas por ambiente utilizado como habitación). Considerando los nuevos hogares que se crean año a año, estos tres componentes, proyectados a 2015, permiten calcular el déficit acumulado y las soluciones habitacionales requeridas para paliarlo.

Una vez calculada la cantidad de soluciones habitacionales anuales que son necesarias para cubrir la demanda local, se descontará la cantidad de soluciones que aportó el mercado en 2015 para calcular cuál es el esfuerzo que el Estado, las organizaciones sociales o las familias por su cuenta tienen que realizar para acceder a la vivienda. Esto nos permite salir del debate sobre la demanda efectiva, dadas las complejidades que implican su cálculo en función del ingreso de las familias.

El resultado de esta estimación en San Carlos de Bariloche comprende un total aproximado de 10 mil soluciones habitacionales de déficit y una demanda anual de alrededor de 800 hogares nuevos para el año 2015. Estimando un plazo de 10 años para la eliminación progresiva del déficit habitacional, esto arroja un total de alrededor de 1.800 soluciones habitacionales anuales que debería garantizar la ciudad de Bariloche para resolver las necesidades de su población (Tabla 1).

Tabla 1. Estimación de demanda y déficit habitacional, 2015

Nuevos hogares por año	752
Déficit habitacional acumulado (soluciones habitacionales)	10.492
% de déficit habitacional (sobre total de hogares)	26,7%
Meta anual de reducción de déficit	1.043
Soluciones habitacionales requeridas por año	1.795

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010.

La composición del déficit habitacional muestra una presencia importante de lo que puede denominarse déficit “invisible”. Esto es, población y hogares que resuelven sus necesidades habitacionales precarizando sus condiciones de vida, hacinándose en viviendas que no son inadecuadas (CALMAT I, II y III), es decir, que cumplen con las condiciones mínimas de habitabilidad en relación a su composición material, al tipo y disponibilidad de servicios públicos, y que por ello no son fácilmente identificables. Este componente del déficit representa poco más del 50% para el año 2015 (Tabla 2).

Tabla 2. Composición estimada del déficit habitacional, 2015

	N	%
CALMAT IV	3.209	49,1
Hacinamiento por cuarto	4.988	31,6%
Hacinamiento por hogares (cohabitación)	1.954	19,2%
TOTAL	10.150	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Censo 2010.

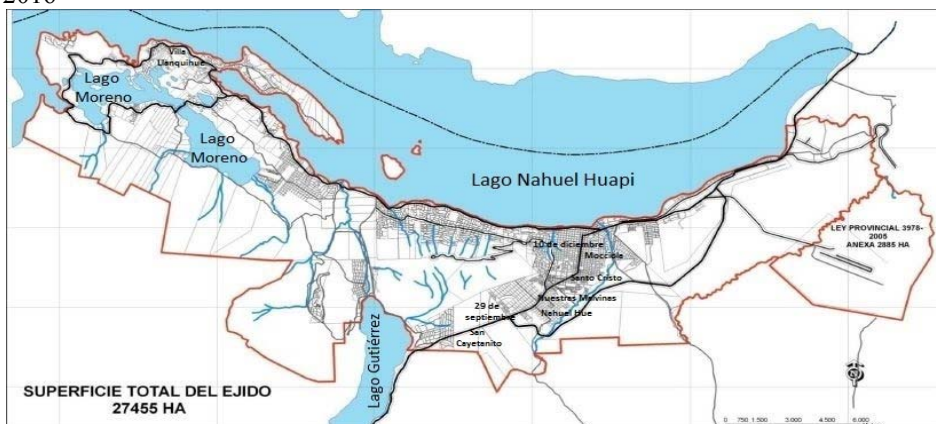
Esta composición es coherente con las estimaciones de hogares viviendo en asentamientos informales, donde hay una fuerte prevalencia de viviendas precarias e inadecuadas. A partir de información relevada por diferentes áreas de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche se puede estimar en alrededor de 3.800 hogares viviendo en asentamientos informales de la ciudad. Entre los principales asentamientos se encuentran Nahuel Hue, Mocchiola, Santo Cristo, Villa Llanquihue, 10 de diciembre, 29 de septiembre (Tabla 3 y mapa 3).

Tabla 3. Cantidad de hogares viviendo en principales asentamientos informales de San Carlos de Bariloche, 2016

Barrio	Hogares (estimados)
Nahuel Hue – Nuestras Malvinas	2.000
Mocchiola	200
Santo Cristo	200
Villa Llanquihue	200
29 de septiembre	180
10 de diciembre	135
San Cayetanito	127

Fuente: elaboración propia en base a información de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

Mapa 3. Principales asentamientos informales de San Carlos de Bariloche, 2016



Fuente: elaboración propia en base a información de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche.

De manera coincidente, un informe del diario Río Negro de 2016 planteaba, sin precisar demasiado sus fuentes, que en la Provincia de Río Negro viven alrededor de 76 mil personas en asentamientos informales, de las cuales 3.934 correspondían a San Carlos de Bariloche⁷.

-Producción de lotes con servicios y viviendas nuevas en Bariloche

Uno de los componentes fundamentales de la producción de soluciones habitacionales está representado por las políticas habitacionales que impulsa el Estado, ya sea en articulación con sectores sociales, privados o en esquemas netamente estatales de producción. Si bien existe un menú muy diverso de políticas habitacionales que puede implementar el Estado (Guevara, 2010), que van desde la regularización dominial hasta la producción de viviendas nuevas, pasando por los mejoramientos, microcréditos y los subsidios de tasa de interés o de alquileres, para simplificar el cálculo en este trabajo tomamos sólo los dos componentes mayoritarios de esta producción: la producción de lotes con servicios y la construcción de viviendas nuevas. La producción de lotes con servicios es una facultad netamente municipal, mientras que la producción de viviendas nuevas en general se hace en articulación con el gobierno Provincial (Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda) o Nacional (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda). Dado que la

⁷ http://www.rionegro.com.ar/region/mas-de-75-700-personas-viven-en-tomas-en-rio-GBRN_7833811

producción de soluciones habitacionales tiene tiempos mucho más prolongados que un año dadas la particularidades de la construcción como sector de acumulación (Jaramillo, 2009), tomamos la totalidad de las soluciones habitacionales provistas por formas estatales en el período 2001-2015. Como resultado se relevaron 2.624 lotes con servicios producidos o en diferentes etapas de su producción y adjudicación y 3.208 viviendas nuevas (Tablas 4 y 5).

Tabla 4. Producción de lotes sociales en barrios de San Carlos de Bariloche, 2001-2015

	Has.	Lotes
Frutillar Norte – 26,5 has.	26,5	557
Altos del Este – 35 has.	35	687
Valle Azul	45	605
Los Abedules	10	135
Las Victorias	9	111
Valero – Tela	16	272
Mirador del Chahuaco	22	257
TOTAL	141,5	2.624

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el IMTVHS.

Tabla 5. Producción de viviendas nuevas San Carlos de Bariloche (2001-2015)

	Viviendas
297 Viviendas	297
Paloma	28
374 Viviendas	374
136 Viviendas	136
121 Viviendas	121
78 Viviendas	78
44 Viviendas	44
277 Viviendas	277
645 Viviendas	645
368 Viviendas	368
20 Viviendas	20
40 Viviendas	40
120 Viviendas	120
134 Viviendas	134
26 Viviendas – Madres de Plaza de Mayo	26
270 Viviendas	270
130 Viviendas	130
106 Viviendas	106
TOTAL	3.208

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el IPPV.

Esto implica que a un promedio de 389 soluciones habitacionales por año, la producción estatal de soluciones habitacionales sólo representó el 21,7% de lo que la ciudad necesitó en 2015 para satisfacer su demanda habitacional (Tabla 6).

Tabla 6. Total soluciones habitacionales, 2001-2015

	N
Total soluciones 2001-2015	5.440
Soluciones promedio por año	389
Demanda habitacional anual	1.795
% de la demanda habitacional anual	21,7%

Fuente: elaboración propia.

¿Quién produce el otro 80%? Es difícil responder esta pregunta, pero una parte considerable de este 80% debería estar siendo atendido por el mercado, dado que estamos en un país que está organizado de forma capitalista. La vivienda es una necesidad que si bien está fundada en un derecho humano básico, amparado por nuestra Constitución Nacional y por tratados internacionales, se encuentra mercantilizada.

Una forma de medir esta producción mercantil, aunque no del todo precisa, es a través de los permisos de edificación que el sector privado debe solicitar al Municipio para emprender cualquier tipo de obra en la ciudad. Si bien la solicitud de estos permisos no necesariamente se traduce en la producción de espacio construido, refiriendo más a una expectativa de desarrollo que a su concreción efectiva, son útiles como indicadores de la demanda habitacional que el mercado apuntaría a satisfacer.

Tomando en cuenta los permisos solicitados en 2015, el sector privado proyectaba ofrecer en el mercado 1.344 viviendas nuevas, lo cual potencialmente representaría casi el 75% de las soluciones habitacionales requeridas para ese año. El grueso de los permisos se orientaron a emprendimientos dedicados exclusivamente a satisfacer demandas habitacionales, puesto que comprendían viviendas y multiviviendas sin local⁸, es decir, sin otros usos que complementarían a los residenciales (Tabla 7).

Tabla 7. Permisos de edificación y destino de obra, 2015

Destino de la obra	Total		Construcciones nuevas		Ampliaciones
	Permisos	Superficie (m2)	Permisos	Viviendas	Permisos
Viviendas sin locales	843	78.881	621	621	222
Viviendas con locales	9	1.305	7	7	2
Multiviviendas sin locales	257	48.619	133	655	124
Multiviviendas con locales	4	5.277	4	56	0
Otros usos	235	45.572	156	5	79
Total general	1.348	179.654	921	1.344	427

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro.

⁸ Se entiende por multiviviendas todo emprendimiento residencial compuesto por dos o más viviendas (dúplex o edificios, por ejemplo) que puede, o no, tener locales destinados a otros usos.

En realidad, si se considera el quinquenio 2010-2015, esta fue una tendencia que se acentuó en los últimos años en simultáneo al aumento general de permisos de edificación destinados a la producción de nuevas viviendas, tuvieran o no un destino exclusivamente residencial (Tabla 8).

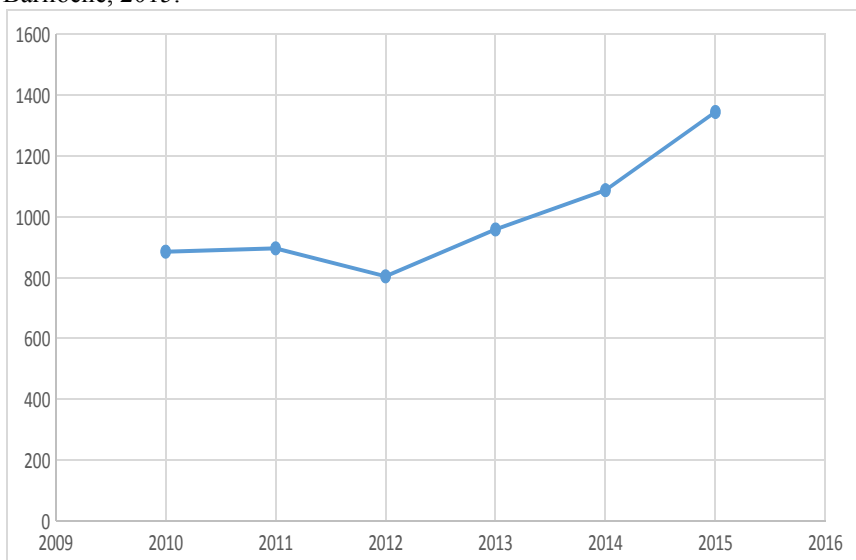
Tabla 8. Permisos de edificación para nuevas construcciones, 2010-2015.

Destino de la obra	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Viviendas sin locales	373	252	301	362	525	621
Viviendas con locales	6	7	5	9	2	7
Multiviviendas sin locales	41	66	41	47	132	133
Multiviviendas con locales	3	5	2	3	8	4
Otros usos	155	130	124	112	125	156
Total general	578	460	473	533	792	921

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro.

Esto redundó en el incremento general de las soluciones habitacionales potencialmente producidas por el mercado, lo cual revelaría -sobre todo a partir de 2013- la progresiva participación del sector privado en la provisión de estas soluciones (Figura 1).

Figura 1. Permisos de construcción de viviendas nuevas en San Carlos de Bariloche, 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de MSCB.

Sumando este 75% al 22% de soluciones habitacionales que computamos previamente, estaríamos hablando del 97% de las soluciones habitacionales resueltas por el Estado y el Mercado. Lo cual haría difícil comprender por qué sigue profundizándose la problemática habitacional en la ciudad. Es más razonable suponer, entonces, que por lógicas de inversión y comportamiento especulativo propias del mercado inmobiliario, esta mayor oferta registrada no está determinada ni orientada a dar respuesta a las necesidades de la población (Tun y López, 2011, p.11).

Entonces, ¿qué proporción de aquello que construye el mercado realmente está destinado a la demanda habitacional local? Está claro que si el déficit habitacional no deja de aumentar o al menos no disminuye según los datos disponibles, y que se pueden ver recurrentes manifestaciones de esta persistencia en las tomas de tierra⁹, hay una parte considerable de lo que construye el mercado que no está destinado a la demanda local, ya sea por el tipo de vivienda, por su localización o por lo precios. Un repaso rápido por cualquier medio de difusión de ofertas inmobiliarias permite dar cuenta que el precio del m² en gran parte de la ciudad de Bariloche es muy similar al de zonas mejor posicionadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), como Villa Crespo o Almagro¹⁰. Obviamente, este tipo de inmuebles está completamente por fuera de la capacidad adquisitiva de la mayor parte de la población.

Un posible criterio para segmentar la oferta del mercado sería tomar únicamente aquellas viviendas unifamiliares, entendiendo que la mayor parte de las viviendas multifamiliares están destinadas a alquileres temporarios relacionados al turismo. La mayor parte de las viviendas multifamiliares se concentran en la zona céntrica y barrios aledaños como Belgrano, donde se ubican de manera preferente los usos vinculados al mismo. Este criterio es bastante arbitrario e implica sobreestimar seguramente la problemática, aun cuando es lógico que una proporción de las viviendas unifamiliares puede estar destinada a usos turísticos también, con lo cual la sobreestimación sería menor.

Si tomamos este criterio con todas sus restricciones, para 2015 el mercado habría ofertado alrededor de 628 viviendas, esto es el 35% de la demanda habitacional. Sumando el casi 22% de soluciones habitacionales aportadas por el Estado, estamos ante un 57% de la

⁹ Al momento de escribir este artículo se produjo una nueva toma de tierras en un predio lindero al barrio Frutillar, en el eje sur de la ciudad (el Alto).

¹⁰ Según una nota de junio de 2015 de El Cronista, el precio de venta de m² de departamentos usados de 2 y 3 ambientes en la ciudad podía ubicarse entre U\$S 1.500 – 2.500. <http://www.cronista.com/realestate/Real-Estate-precios-desarrollos-y-opportunidad-en-el-interior-del-pais-20150626-0031.html>

demanda habitacional de 2015 que pudo ser resuelta a través del mercado o de diferentes políticas habitacionales. Esto implica que un 43% de la población en 2015 tuvo que resolver de forma auto gestionada, ya sea más o menos organizada, más o menos individual, su necesidad habitacional. Como fuera señalado, los datos permiten evidenciar que la respuesta masiva de la población ante la restricción en el acceso al hábitat es la precarización de sus condiciones materiales de vida, ya sea a través de procesos de autoproducción de barrios informales o mediante diferentes formas de hacinamiento.

Otro dato importante a considerar es la ociosidad del stock habitacional existente. En 2010 el censo registró 19,8% de viviendas desocupadas, lo cual es una proporción muy importante aunque algo menor que otros casos extremos como los de la CABA, con 23,9% o Mar del Plata con más del 30% (Indec, 2010). Esta proporción aumenta considerablemente a 34,1% y 30% en la zona céntrica y el barrio Belgrano, que son los lugares donde más construye el mercado, especialmente viviendas multifamiliares, y donde más predominan los usos turísticos. Si bien esta categoría de viviendas desocupadas es muy heterogénea, da cuenta de la subutilización del stock de viviendas y por ello de las posibles “fallas” del mercado en tanto mecanismo de asignación de recursos (Tabla 9).

Tabla 9. Viviendas vacías, 2010

	Total	Centro	Belgrano
Total viviendas	42.222	5.036	1.173
Ocupadas	80,2%	65,9%	69,7%
Desocupadas	19,8%	34,1%	30,3%

Fuente: elaboración propia en base a Censo de 2010.

Un elemento adicional a tener en cuenta para estimar la accesibilidad del mercado inmobiliario en San Carlos de Bariloche tiene que ver con los ingresos de la población local. Estos ingresos permiten aproximar de alguna manera a lo que se podría denominar la “demanda efectiva”, es decir, qué porcentaje de la población podría eventualmente demandar y acceder a una vivienda a través del mercado. Es sabido que por diferentes razones que escapan a este trabajo el crédito hipotecario en nuestro país es muy caro y escaso, ubicándose en torno al 1,5% del PBI. Esto quiere decir que en gran medida la posibilidad de acceder a la vivienda a través del mercado depende de la capacidad de ahorro de las familias. Pues bien, la composición de ingresos de la población de la ciudad, de acuerdo a los datos de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2014 (última disponible) arrojan datos que sólo empeoran el diagnóstico: el ingreso

total familiar medio se ubicaba en torno a los \$12.413 (menos de tres sueldos mínimos vitales y móviles de 2014 ubicado en \$4.400), pero al analizar la distribución de este ingreso encontramos que los deciles 1 a 5 (es decir el 50% de los hogares que menos ganan) tenían ingreso medios ubicados por debajo de los \$10.000 (menos de 2,5 SVMV), mientras que el decil 7 tenía ingreso medios de apenas \$13.000 con un desvío estándar de \$825. Para tener una idea de la accesibilidad en términos del mercado de locaciones urbanas, hay que tener en cuenta que una unidad de 3 ambientes se alquilaba en 2015 por un precio promedio de entre \$5.000 y \$6.000¹¹. Es decir que, un alquiler promedio representaba casi el 50% del ingreso total familiar promedio, pero algo menos del 50% del ingreso total familiar, alrededor de tres cuartas partes de la población.

- La tierra de expansión en Bariloche

Una cuestión adicional requiere ser considerada. Todas las formas de producción estatal del hábitat, y la gran mayoría de la producción mercantil, corresponden con formas poco densas, suelo-intensivas. Numerosos estudios señalan cómo los gobiernos locales en las últimas décadas hacen un esfuerzo denodado por promover el desarrollo urbano como estrategia de crecimiento y generación de ingresos, ante las restricciones que experimentan otras fuentes por la destrucción de su base económica (Vinuesa Angulo, 2003). En general, el modelo de expansión se basa en lotes con vivienda unifamiliar, ya sea en urbanizaciones cerradas o en contigüidad con la trama. Esto implica que desde el propio Estado se está promoviendo y consolidando el modelo de desarrollo urbano difuso que señalábamos más arriba.

El ejido urbano de Bariloche cuenta con 27.470 hectáreas de extensión. Según el Plan de Ordenamiento Territorial (2010), 21.616 hectáreas son urbanizables (78,7%). El mismo informe señalaba en ese entonces 10.160 hectáreas urbanizadas (37%), mientras que un cálculo más reciente de la Unidad de Planeamiento Estratégico (UPE) hablaba de 8.050 y ajustes posteriores a la publicación en 2015 del Informe de Avance del Plan Estratégico e Integral de Desarrollo de San Carlos de Bariloche por parte de dicha unidad estimaron esa cifra en 9.340 hectáreas.

¹¹ <http://www.cronista.com/realestate/Real-Estate-precios-desarrollos-y-oportunidad-en-el-interior-del-pais-20150626-0031.html>

De ese total, estimaciones recientes de la UPE calculan alrededor de 6 mil hectáreas que podrían ser consideradas tierras de expansión, en virtud de los condicionamientos ambientales (Tabla 10).

Tabla 10. Potencial de crecimiento urbano de San Carlos de Bariloche, 2016

Tierra de expansión de mediano y largo plazo	6.010 has
Tierra de expansión neta de reservas y calles	3.005 has
Destinada a uso residencial	2.254 has
Cantidad de lotes (500 m ² promedio)	56.344
Años de expansión potenciales	31,3

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por la UPE-MSCB.

Asimismo, estas tierras presentan una heterogeneidad muy grande en torno a la capacidad de carga que pueden absorber. No obstante, si hacemos un cálculo estimativo de la cantidad de años que puede seguir creciendo la ciudad con este modelo de desarrollo urbano difuso (utilizando un lote promedio de 500 m²), podemos llegar a la conclusión que en alrededor de 30 años la ciudad estaría agotando su tierra de reserva. Este cálculo si bien muy preliminar, y que requiere ser ajustado en función de la real capacidad portante de ese suelo de expansión por los condicionamientos ambientales que actualmente están discutiendo las áreas de planeamiento, plantea la urgencia de que la ciudad reconfigure su patrón de crecimiento y empiece a promover formas más compactas y densas de utilización del suelo, tanto para la producción mercantil como para la estatal y la social.

4. Conclusiones

En este artículo se buscó realizar un cálculo de la demanda habitacional de la ciudad de San Carlos de Bariloche, en función de la cantidad de nuevos hogares que se crean año a año y el déficit habitacional acumulado existente. Para ello se utilizaron datos del Censo de 2010 y las estimaciones existentes de población para tratar de proyectar los datos a 2015, año de la estimación. Asimismo se intentó calcular qué proporción de la demanda habitacional es atendida por el Estado, el Mercado y por la población y sus organizaciones de base. Los datos arrojan un déficit acumulado de alrededor de 10 mil viviendas, con casi 800 hogares nuevos por año en 2015. Esto implica una demanda habitacional anual de 1.800 viviendas para eliminar el déficit en 10 años. Si bien los datos sobre la construcción privada son muy preliminares, una primera estimación ubica en torno a 35% la cuota que atiende el mercado, mientras que un 22% está representado por las diferentes soluciones habitacionales que

aporta el Estado. El 43% restante es población que tiende a resolver sus necesidades precarizando sus condiciones materiales de vida en asentamientos informales o mediante formas de hacinamiento.

Esta situación, junto al uso poco intensivo del suelo que predomina en la producción estatal y mercantil del hábitat, reproduce un escenario expansivo que no hace más que agudizar el carácter difuso de San Carlos de Bariloche, y con ello la provisión de infraestructura y servicios públicos. El crecimiento extensivo, precipitado frecuentemente por la necesidad de contar con suelo accesible, conspira así contra la formación de hábitats adecuadamente urbanizados. Y, por tanto, también contra la posibilidad de que el “derecho a la ciudad” tome forma en pretensiones concretas. Pero, a su vez, también suscita interrogantes respecto a los límites físicos que conlleva este tipo de crecimiento y las diferentes lógicas de acceso que lo atraviesan.

Frente a los datos sobre la tierra de expansión todavía existente en la ciudad, se plantea entonces la necesidad de reorientar las políticas de desarrollo urbano para promover una mayor densificación y aprovechamiento de la trama urbana existente. De lo contrario en pocos años, la escasez de tierras se convertirá en un problema mayúsculo para la ciudad.

5. Bibliografía

- Abaleron, C. A. (1992). *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Municipalidad de San Carlos de Bariloche, Proyecto de Calidad de Vida de la Fundación Bariloche-CONICET. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Abaleron, C. A. y Del Popolo, F. (1994). *Dinámica demográfica y pobreza en San Carlos de Bariloche, Argentina*. San Carlos de Bariloche, Argentina: Fundación Bariloche.
- Abaleron, C. A. (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, London 9-10 November 2001.
- 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, Mendoza.
- Fuentes, R. y Núñez, P. (Eds.) (2007). *Sectores populares: identidad cultural e historia en Bariloche*. San Carlos de Bariloche, Argentina: Editorial Núcleo Patagónico.
- Guevara, T. (2010). *Políticas habitacionales y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de La Boca*. (Tesis de

- Maestría en Políticas Sociales). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Guevara, T. (2015). *¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires (1996-2011)*. México DF, Mexico: UNAM-INFONAVIT.
- Guevara, T. (2016). “¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del Barrio Virgen Misionera”. *Cadernos Metropole* 18 (35). Recuperado de http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962016000100119&script=sci_abstract&lng=es (obtenido el 24/09/2016).
- Guevara, T.; Paolinelli, J. y Nussbaum, A. (2016). “Hábitat informal en San Carlos de Bariloche: historia reciente y evolución actual”. En M. C. Cravino (ed.), *La ciudad negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares de 10 ciudades argentinas*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento (en edición).
- Herzer, H. y Pérez, P. (1993). *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (Indec) (2010). *Censo nacional de población, hogares y viviendas* (datos procesados con Redatam+SP).
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá D.C, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Kozulj, R.; Marti, J. L.; Costa, M.; Patiño Mater, M. y Ordoñez, M. E. (2016). *Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015*. (Documento de trabajo). Universidad Nacional de Río Negro y Municipalidad de San Carlos de Bariloche. Recuperado de http://www.unrn.edu.ar/images/Actividad_econ%C3%B3mica_de_San_Carlos_de_Bariloche_2015_circulable.pdf (obtenido el 09/01/2016).
- Kropff, L. (2002). *Juntas vecinales en Bariloche: una historia en disputa*. Ponencia presentada en el Primer encuentro patagónico de Ciencias Sociales. Esquel, Chubut, República Argentina, 24-26 de octubre de 2002.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona, España: Editorial Península.
- Lentini, M., & Palero, D. (1997). El hacinamiento: la dimensión no visible del déficit habitacional. En *Revista INVI*, 12(31), 23-32. Recuperado de <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/220/742> (obtenido el 11-1-2017)
- Matossian, B (2015). Derecho a la ciudad en San Carlos de Bariloche: inserción residencial y política de migrantes. En *Revista Universitaria de Geografía*, 24(1), 11-39. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-42652015000100002 (obtenido el 5-1-2017).
- Medina, V. D. (2013). Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial. En *Quid*, 16(3), 127-147. Recuperado de

- <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1134> (obtenido el 6-1-2017).
- Medina, V. D. (2016). Las movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas. El caso de San Carlos de Bariloche. *Revista Eure*. En prensa.
- Niembro, A. (2011). El desarrollo (pendiente) de Bariloche: reflexiones a cien años de la comisión de estudios hidrológicos. En *Revista Pilquen*, XIII(14). Recuperado de http://www.revistapilquen.com.ar/CienciasSociales/Sociales14/14_Niembro_Desarrollo.pdf (obtenido el 6-1-2016).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires, Argentina: Documento CEDES –G.E. CLACSO.
- Paolinelli, J.; Guevara, T. y Oglietti, G. (2015). Impuesto a los bienes urbanos ociosos. Una herramienta tributaria contra la especulación inmobiliaria y al servicio de la planificación. San Carlos de Bariloche, Argentina: Universidad Nacional de Río Negro.
- Paolinelli, J.; Guevara, T. y Oglietti, G. (2016). *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Viedma: Universidad Nacional de Río Negro (en edición).
- Pérez, S. A. (2004). Identidades urbanas y relocalización de la pobreza. En *Intersecciones en Antropología*, 5, 177-186. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-373X2004000100015 (obtenido el 20-9-2016).
- Tun, J. y López, L. (2011). *Demanda y necesidades de vivienda. Documento técnico y metodológico*. Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato. Guanajuato, México.
- Vinuesa Angulo, J. (2003). Población y demanda de vivienda: una relación a reconsiderar. Trabajo presentado en *Actas del VIII Congreso de la Población Española* (pp. 283-290). Santiago de Compostela, España: Universidad de Santiago de Compostela.
- Vinuesa Angulo, J. (2007). Estimación y caracterización de la demanda de vivienda en la comunidad de Madrid por ámbitos geográficos (2006-2016). Madrid, España: Fundación Asprima.