

Impactos urbanos de la pandemia en ciudades turísticas. San Carlos de Bariloche 2020

Urban impacts of the pandemic in tourist cities. Bariloche 2020

Recibido
14 | 06 | 2022

Aceptado
21 | 11 | 2022

Publicado
30 | 12 | 2022

Tomás Guevara¹⁻²⁻ | tguevara@unrn.edu.ar

Julieta Wallace¹⁻ | jwallace@unrn.edu.ar

¹⁻Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad - Universidad Nacional de Río Negro; ²⁻Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina

RESUMEN

La pandemia de COVID-19 significó un impacto mayúsculo para la sociedad y su gestión un desafío para los Estados. Se convirtió en un laboratorio para el estudio de las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Si bien los Estados nacionales se esforzaron en generar políticas homogéneas, su aplicación en el territorio no fue lineal y dependió de su adaptación a los contextos. Las discusiones teóricas y conceptuales sobre relaciones intergubernamentales, redes de políticas públicas y territorialización de las políticas públicas se reformulan a la luz de nueva y cambiante evidencia. El objetivo de este artículo es analizar el proceso de territorialización de las políticas públicas en San Carlos de Bariloche durante 2020 en dos sectores: hábitat y transporte público. La investigación se basa en fuentes de información secundaria, analizando información pública disponible, normativas, y fuentes periodísticas. El artículo busca hacer una contribución a la discusión sobre la implementación de políticas públicas en el contexto de la pandemia por COVID-19, los desafíos que implica para las relaciones entre el Estado y Sociedad, y la importancia que adquiere el territorio como dimensión estructurante de las relaciones sociales. La pandemia puso de manifiesto los límites del proceso de implementación de políticas públicas por parte del Estado Nacional, en el marco de una estructura de relaciones intergubernamentales que acotaron su impacto.

Palabras clave: Pandemia; Turismo; Hábitat; Gestión.

ABSTRACT

The COVID-19 pandemic had a major impact on society and its management a challenge for States. It became a laboratory for the study of the relations between the State and the Society. Although the nation states made an effort to generate homogeneous policies, their application in the territory was not linear and depended on their adaptation to the contexts. The theoretical and conceptual discussions on intergovernmental relations, public policy networks and the territorialization of public policies are reformulated in the light of new and changing evidence. The objective of this article is to analyze the process of territorialization of public policies in San Carlos de Bariloche during 2020 in two sectors: habitat and public transport. The research is based on secondary information sources, analyzing available public information, regulations, and journalistic sources. The article seeks to make a contribution to the discussion on the implementation of public policies in the context of the COVID-19 pandemic, the challenges it implies for the relations between the State and Society, and the importance that the territory acquires as a structuring dimension of Social relations. The pandemic revealed the limits of the process of implementing public policies by the National State, within the framework of a structure of

intergovernmental relations that limited its impact.

Key words: Pandemic; Tourism; Habitat; Management.

INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 significó un impacto mayúsculo para toda la sociedad. Como pocas veces, fuimos conscientes de vivir en un mundo profundamente interconectado. Los impactos de la pandemia se hicieron sentir en todos los ámbitos de nuestra vida, la salud el más obvio de ellos, pero también la sociabilidad, la actividad económica y la movilidad en general.

La gestión de la pandemia representó un desafío particularmente complejo para los Estados nacionales, que volvieron al centro de la escena (Busso 2020). El problema fue tan extendido que no había a quién recurrir y en todos lados se estaban enfrentando restricciones similares: caída en la recaudación tributaria, incertidumbre ante el desconocimiento del virus, imposibilidad de hacer cumplir eficazmente las medidas restrictivas, procesos de desobediencia civil, entre otros.

En este marco, la pandemia se convirtió en un verdadero laboratorio en tiempo real para el estudio de las relaciones entre el Estado y la Sociedad y de la implementación de políticas públicas. Las estrategias de adaptación de las políticas fueron diversas: reorientar programas preexistentes, crear nuevos programas ad hoc, e implicaron una activa negociación entre los diferentes niveles del Estado y los actores de la sociedad civil. Si bien los Estados nacionales se esforzaron en generar criterios generales, su aplicación lineal en todo el territorio fue prácticamente imposible y dependió en buena medida de la adaptación a las particularidades de cada territorio. Las fronteras subnacionales emergieron como una realidad novedosa, mostrando las heterogeneidades del territorio al interior de las provincias y entre las diferentes ciudades.

Por todo ello, las discusiones teóricas y conceptuales sobre políticas públicas se reformulan a la luz de nueva y cambiante evidencia. El objetivo de este artículo es analizar el proceso de territorialización de la implementación de las políticas públicas en dos sectores: hábitat y transporte público en el año 2020 en San Carlos de Bariloche. La investigación se basa en fuentes de información secundaria, analizando información pública disponible, normativas, y fuentes periodísticas. Esta información se complementa con la observación participante y no

participante. El artículo busca hacer una contribución a la discusión sobre la implementación de políticas públicas en el contexto de la pandemia por COVID-19, los desafíos que implica para las relaciones entre el Estado y Sociedad, y la importancia que adquiere el territorio como dimensión estructurante de las relaciones sociales.

METODOLOGÍA

La metodología utilizada es cualitativa, con un diseño basado en lo que se denominan estudios de caso. Los casos de estudios constituyen un medio para la indagación (Gundermann-Kröll 2013), su finalidad es instrumental, buscando indagar y comprender la complejidad de los procesos. Según Merlinsky (2013), en los casos instrumentales se pone en juego su capacidad para permitir un ejercicio de generalización analítica.

Los datos utilizados se construyen a partir de fuentes documentales. Para ello, se elaboró un relevamiento de normativa de nivel nacional, provincial y municipal correspondiente al año 2020. Este relevamiento se basó en los compendios de normativas elaborados por los diferentes niveles del Estado con motivo del COVID-19 y buscó identificar decisiones político-institucionales relativas a las problemáticas analizadas. El relevamiento no fue probabilístico, sino que se revisó la totalidad de la normativa generada en el período y compendiada por los boletines oficiales de cada nivel del Estado. El objetivo era identificar decisiones de política pública tomadas en el período de estudio relativas a las problemáticas del hábitat y el transporte. Asimismo, se consultaron fuentes periodísticas de nivel nacional, provincial y local publicadas en el período de estudio y se complementó el análisis con observaciones participantes y no participantes por parte del autor, así como entrevistas no estructuradas con funcionarios públicos.

LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

La implementación de políticas públicas requiere frecuentemente del concurso de múltiples organismos estatales, pertenecientes a un mismo nivel de gobierno o pertenecientes a instancias gubernamentales de distinto nivel político-institucional. Esta concurrencia da pie a una dinámica de relaciones que contienen distintos aspectos y condiciones, que a su vez mutan en el proceso mismo de implementación de las iniciativas públicas, a medida que los requisitos de la acción conjunta cambian. Para el abordaje de la densa gama de relaciones entre unidades gubernamentales -no exclusivas de configuraciones institucionales federales- se ha desarrollado el enfoque de Relaciones Inter Gubernamentales (RIG). Con este concepto se hace referencia a un diversas actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo (Agranoff & Gallarín 1997). En el curso de las actividades e interacciones que definen las RIGs se produce y reproduce un conjunto de relaciones formales e informales que establecen los actores gubernamentales y no gubernamentales entre sí, configurado redes de políticas. Las redes de políticas buscan poner en evidencia la manera en que una variedad de actores públicos y privados, articulados a partir de intereses en una política en particular, se conectan unos con otros (Marsh, 1998). Esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la caja negra y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales.

El enfoque de redes de políticas, de este modo, viene a complementar y a complejizar el enfoque más tradicional del proceso de políticas (March & Olsen 1976) en un intento de 'contextualizar' dicho proceso y de aportarle mayor comprensión. Así, los procesos de políticas son el resultado de interacciones complejas entre diferentes actores que protagonizan y desencadenan cursos de acción. Es posible definir las redes como un conjunto de actores colectivos -habitualmente, organizaciones públicas, privadas y organizaciones sociales-, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o

¹ Proyecto PISAC 19-21 financiado por la Agencia de Promoción Científico Tecnológica.

controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (Zurbriggen 2011). Posicionarse desde la perspectiva de las redes de políticas públicas implica elaborar una concepción que trascienda la distinción o dicotomía tradicional entre agente y estructura.

El ámbito donde se desarrollan estas redes de políticas públicas es por definición el del territorio, donde se desenvuelven los actores sociales. Es por eso que el análisis de políticas públicas reclama una perspectiva territorial en la que las coordenadas temporales y espaciales de sus procesos se ubiquen en un primer plano. Esto es, que preste especial atención a los momentos, contextos y actores situados que encarnan y disputan las intervenciones. La operación analítica implica expandir la mirada desde las instituciones, organismos y agencias del aparato estatal hacia las dinámicas sociopolíticas en escalas y territorios concretos. Esto es lo que se denomina territorialización de las políticas públicas (Di Virgilio et al. 2022)

El territorio no está dado para las políticas públicas, sino que es un fenómeno que éstas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con los fenómenos que las preceden (Chiara 2016; Chiara & Ariovich 2013). El destino y resultados de políticas generadas en el nivel central se dirime en su derrotero hacia los niveles subnacionales, en su intersección con las matrices políticas y procesos de gobernanza de diverso tenor que atraviesan y, a su vez, modelan.

En esta perspectiva, al ras de la vida social, “entre” el Estado y la sociedad existe una frontera porosa caracterizada por la existencia de un denso mundo de mediaciones en las que operan agentes con perfiles híbridos (Perelmiter 2016). En efecto, referentes de comedores comunitarios y merenderos, animadores barriales, activistas sociales, capacitadores, brokers de planes sociales y burocracia de calle, pueden ser pensados como operadores en el filo del Estado. Aún con menos margen de maniobra y capacidad estratégica que los agentes que deciden sobre los flujos de recursos, su praxis tiene peso decisivo en la efectividad y resultado de la política en la vida cotidiana.

En definitiva, las políticas dirimen su efectividad y legitimidad en gran medida en el nivel micro territorial, en las interrelaciones situadas entre

ciudadanos, funcionarios y burócratas de los distintos niveles de gobierno y agencias estatales y considerando cómo diferencias de edad, géneros y sector social situados en territorios heterogéneos operan en dichas interrelaciones (Chiara 2016).

LA PANDEMIA EN EL CONTEXTO DE UNA CIUDAD TURÍSTICA

San Carlos de Bariloche es una ciudad intermedia rionegrina de alrededor de 140 mil habitantes, ubicada en la región andina de la norpatagonia. Si bien nació como Colonia Agrícola Pastoril prontamente se especializó en la actividad turística, desde las primeras décadas del siglo XX.

Al calor del desarrollo del turismo se generó un crecimiento urbano acelerado durante la segunda mitad del siglo XX, multiplicando su población más de cinco veces desde 1960. Si bien desde el 2000 el crecimiento parece desacelerarse, todavía hoy es superior a la media provincial y nacional: tuvo un incremento de su población del 2,1% anual entre los últimos dos censos (2001-2010) y se estima un crecimiento del 2,4% anual entre 2010 y 2020, más del doble que el nacional (Guevara 2021). El ejido urbano fue expandiéndose e incorporando los viejos lotes pastoriles y subdividiéndolos: entre 1940 y 1970 se lotearon más de 4 mil hectáreas en el eje oeste de expansión, entre el Cerro Otto y el Lago Nahuel Huapi (Abalerón 1992).

Con motivo de este crecimiento acelerado, desde la década de 1970 la ciudad busca, a través de los planes y códigos urbanos, frenar el crecimiento de la ciudad hacia el oeste, donde se encuentran las zonas boscosas y ambientalmente más frágiles, consolidar el tejido en el centro y sur y, orientar la expansión hacia el este donde existe mayor disponibilidad y aptitud de las tierras.

La ciudad presenta graves restricciones en materia de acceso al suelo urbano, la vivienda y servicios básicos como agua potable, gas, cloacas y recolección de residuos y sustentabilidad del transporte público (Niembro et al. 2021). Todas estas son características que van a profundizar el impacto de la

pandemia de COVID-19 en la ciudad, como veremos. En gran medida, estas restricciones pueden ser relacionadas a su condición de actividad turística, lo que implica la distorsión del mercado inmobiliario por una demanda externa conformada por los turistas y los emprendimientos vinculados a dicha actividad (Oglietti & Colino 2015).

En materia socioocupacional, si bien existe una incipiente diversificación de la estructura productiva -con una fuerte presencia de la administración pública de nivel nacional, provincial y municipal, un importante sector de ciencia y tecnología liderado por la empresa INVAP SE y algunas actividades como la producción de chocolates, microcervecías y productos gourmet- una porción importante de la actividad económica está vinculada al turismo de forma directa o indirecta. Las estimaciones difieren, ubicándose entre un 20% del empleo directo e indirecto, según Kozulj (2016) y Pantano et al. (2015) y un 45%, según Abalerón (2007). Lo que sí muestran los estudios es el comportamiento estacional de la actividad económica que tiene sus picos de actividad en las temporadas invernal y estival. Esta situación ha generado una relativa vulnerabilidad en la inserción laboral de buena parte de la fuerza de trabajo (Kozulj, 2016), que debe complementar los ingresos laborales de las temporadas altas con otros empleos, emprendimientos o *changas* durante las temporadas bajas. En este sentido, el nivel de trabajo independiente y cuentapropismo en la ciudad es elevado, ubicándose en torno al 27% de la Población Económicamente Activa (PEA), según el único dato disponible de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos de 2014 (EPH). Algunos gremios, como gastronómicos y mercantiles, han acordado regímenes de contratación temporaria o por temporada con el sector empresarial, para garantizar al menos la contratación registrada durante esos períodos, pero no suele ser suficiente para garantizar los ingresos durante todo el año.

Ambas características, dependencia del turismo y comportamiento estacional del empleo, van a ser muy relevantes para entender los efectos de la pandemia en Bariloche, que se sintieron particularmente con fuerza dado su perfil productivo. En primer lugar, porque el turismo fue una de las primeras actividades afectadas por las medidas de restricción y de las últimas en volver a habilitarse en

el 2020. El Decreto 297/2020 del Poder Ejecutivo Provincial del 19 de marzo estableció las primeras restricciones para el ingreso al territorio rionegrino, lo que empezó a poner obstáculos para el funcionamiento de la actividad. En segundo lugar, porque la débil inserción ocupacional de una parte de la población hizo que una elevada proporción de los hogares vieran rápidamente afectados sus ingresos por el cierre de actividades y la recesión económica que se generó a partir de esas medidas.

HÁBITAT: CONFLICTO Y NEGOCIACIÓN

En materia habitacional, la ciudad presenta un déficit que afecta al menos a 10 mil hogares, lo que representa un 25% del total (Guevara, 2016): 3.500 hogares viviendo en barrios populares con problemas de regularización dominial y de acceso a servicios básicos -como ser red de agua potable, cloacas y gas- y 6.500 hogares viviendo en condiciones de hacinamiento. Por su parte, existen un universo de inquilinos que es superior a la media nacional, con un 23,1% en 2010.

Ante este panorama complejo, antes de las restricciones por la pandemia COVID-19, el año 2020 había comenzado con conflictos por nuevas ocupaciones de suelo, entre otros en: a) Manzana 287 en el barrio 2 de abril del eje de expansión sur de la ciudad; b) lotes y espacios verdes del barrio CooViGast; y c) espacio público en el barrio San Francisco IV. Estos dos últimos en el eje oeste de expansión de la ciudad. Se contabilizaron al menos diez ocupaciones simultáneas en diferentes puntos de la ciudad (Redacción Diario Río Negro, 5 de marzo de 2020). Esta situación fue reflejada por los medios desde el mes de enero y febrero, y se expresó en concentraciones en el Centro Cívico y reuniones concurridas al Consejo Social de Tierras local².

La pandemia profundizó la crisis habitacional en varios sentidos. El confinamiento y las restricciones forzaron a la población que ya se encontraba en situación deficitaria, a estar más tiempo en la vivienda por diversos motivos:

² Consejo de participación ciudadana en relación al hábitat creado por la Ordenanza 1595-CM-2006.

estaban impedidos de trabajar, tenían que trabajar remotamente, no había escuela o estaban impedidos de realizar otras actividades que estaban prohibidas. Esta situación generó conflictos recurrentes en materia de convivencia, lo que se reflejó en las estadísticas de denuncias sobre violencia familiar y de género. Asimismo, la merma en los ingresos de la población impidió realizar las mejoras que cotidianamente realizan los hogares en el proceso de autoconstrucción progresiva de sus viviendas (Di Virgilio et al. 2012), profundizando la precariedad y el deterioro de las viviendas.

Otra dimensión relevante de la crisis habitacional remite a la situación de los hogares inquilinos que se vieron imposibilitados de seguir pagando su alquiler debido a la crisis socioeconómica y a la merma en los ingresos. Bariloche es una ciudad que presenta precios elevados de alquiler en relación con los ingresos medios de los habitantes, lo que suele ser relacionado con la demanda externa que distorsiona el funcionamiento del mercado inmobiliario, debido al turismo y a las migraciones por amenidad (Guevara 2017). La crisis socioeconómica derivada del COVID-19 motivó en muchos casos mudanzas no previstas y/o endeudamiento de los hogares con los propietarios de las viviendas que alquilaban. En no pocas situaciones, las mudanzas implicaron reducción en el tamaño de la vivienda alquilada, un empeoramiento en las condiciones de localización y accesibilidad y/o un paso a la informalidad urbana, por la decisión de comprar, ocupar u alquilar una vivienda o un lote en un barrio informal.

La respuesta estatal fue disímil ante la situación habitacional. El Gobierno Nacional tomó decisiones que favorecieron fundamentalmente a dos universos poblacionales: por un lado, a la población que vive en los barrios populares identificados por la Ley N° 27.453 de “Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana”; y, por otro lado, a los inquilinos por la Ley 27551 modificatoria del Código Civil y Comercial de la Nación. También es necesario destacar el Plan Nacional de Suelo Urbano, aunque su lanzamiento fue previo a la pandemia del COVID-19. La efectiva implementación de estas medidas dependió de los niveles subnacionales, ya sea porque requiere de convenios específicos o porque el control judicial de esas normativas recae sobre jurisdicción provincial, como

sucede con la legislación en relación a los inquilinos. Las políticas habitacionales, por su impronta fuertemente territorial, requieren de un abordaje muy activo por parte de los gobiernos locales y provinciales, dejando en muchos casos el rol del financiamiento del gobierno nacional.

La eficacia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional dependió estrictamente del proceso de territorialización de las políticas públicas y de las redes de políticas públicas que pudieron activarse en torno a las mismas. Si bien existieron gestiones para ejecutar programas con impactos habitacionales como el Argentina Hace³ o el Programa Argentina Unidad por la Integración de Barrio Populares⁴, estos programas no tuvieron ningún nivel de ejecución durante el período de estudio y se avanzó sólo en la firma de convenios marco y algunos convenios específicos. Dentro de las obras presentadas para su financiamiento, la mayoría estaban referidas a mejoras en espacio público, pavimento de rutas y otras obras con impacto en la actividad turística⁵. En relación a los inquilinos, la sanción de la Ley Nacional 27.551 fue motivo de gran expectativa, pero sobretodo se buscó regular el sector a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 320/2020 que congeló los alquileres temporalmente y prohibió los desalojos. Se registró en el caso de Bariloche alguna conflictividad en relación al no cumplimiento de esta normativa, que fue reflejada en los medios periodísticos y en declaraciones de la Unión de Inquilinos de Río Negro (Bariloche 2000 21 de agosto de 2020).

Cuando se analizan las medidas de nivel provincial en relación al COVID-19, vemos que están limitadas a cuestiones sanitarias, de movilidad, subsidios al transporte, asistencia alimentaria y otras temáticas afines, pero no hubo una sola medida que tuviera un componente específicamente habitacional en el relevamiento de normativa realizado. Para dar cuenta de esta situación nos basamos en las ediciones especiales del Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro

³ Según la página web oficial del Gobierno Nacional, el Plan Argentina Hace es una iniciativa que tiene como objetivo generar nuevos puestos de trabajo a través de un programa de infraestructura de ejecución rápida con mano de obra local.

⁴ Según la página web oficial del Gobierno Nacional, el Programa tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos para la formulación, elaboración e implementación de Proyectos de Integración Socio Urbana para los barrios inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP) y la ejecución de Proyectos de Obras Tempranas.

⁵ Recién en 2021 se firmaron convenios relativos a obras de infraestructura en barrios populares.

que compilan toda la normativa relacionada con la pandemia. De hecho, durante el período de análisis, el discurso público de las autoridades provinciales estuvo centrado en la defensa irrestricta de la propiedad privada frente a lo que se veía como un avance de las ocupaciones, tanto rurales, protagonizadas por comunidades mapuches, como urbanas, nuevas ocupaciones urbanas en las periferias de las principales ciudades de la provincia, como Viedma, Cipolletti, Bariloche y El Bolsón (Smink 2 de octubre de 2020). Dado que las ocupaciones rurales también se registraron en la zona andina, toda esta zona fue especial foco de atención de debates y discursos que llegaron incluso al plano nacional (Sánchez 1 de septiembre de 2020). La mirada del Gobierno Provincial sobre los conflictos territoriales buscó estigmatizar a los actores involucrados y tuvo un abordaje punitivo, promoviendo la judicialización y los desalojos como única respuesta.

Dirigentes provinciales del partido Juntos Somos Río Negro (JSRN), como el Intendente de El Bolsón, la Gobernadora Arabela Carreras y el Senador Alberto Weretilneck fueron eficaces en imponer un discurso público que asociaba ocupaciones urbanas y rurales a una misma lógica y como una avanzada frente al derecho de propiedad privada en la región y llamaban al Gobierno Nacional a tomar medidas represivas. El Intendente de Bariloche, Gustavo Gennuso, si bien tuvo posicionamientos públicos más moderados, siguió la misma línea y promovió la judicialización de todas las ocupaciones que se asentaban sobre terrenos municipales. En este contexto, es posible afirmar que lejos de primar la coordinación y cooperación al interior de los esquemas de RIGs, conformados por los niveles nacional, provincial y municipal, lo que primó en materia habitacional fue la politización del conflicto y la diferenciación de las instancias subnacionales en relación a las nacionales. Se apuntaba al Gobierno Nacional como uno de los causantes de las ocupaciones, en particular en relación a la problemática indígena, por su abordaje permisivo de la cuestión, cuando no directamente como instigador (Redacción Diario Río Negro 28 de octubre de 2020).

Después de meses sin resolución, el Gobierno Provincial buscó desactivar la conflictividad a través de un proyecto de Ley de Suelo Urbano que buscaba generar alguna respuesta institucional ante la demanda habitacional. Esta ley se aprobó

recién hacia el fin del período de estudio, en noviembre de 2020, por lo que su implementación no puede ser evaluada (Pecollo 20 de noviembre de 2020).

El Estado Municipal por su parte se vio desbordado por la situación habitacional y se limitó durante buena parte del período de estudio a judicializar las ocupaciones (Redacción Bariloche 2000 20 de marzo de 2020). La conflictividad llegó a tal punto que detonó la salida a mediados de año del Presidente del Instituto Municipal de Tierras y Viviendas, organismo encargado de la aplicación de la política habitacional municipal. El Concejo Municipal, por su parte, trató de canalizar algún tipo de respuesta institucional. En particular, se presentaron sendos proyectos con algunos meses de demora, uno del principal bloque opositor del Frente de Todos, presentado en febrero incluso antes de la pandemia y posteriormente adaptado al contexto, y otro del bloque oficialista de JSRN, presentado a mitad de año (Redacción Agencia de Noticias Bariloche 7 de agosto de 2020). Ambos bloques lograron consensuar un único proyecto que creó un Programa Hábitat Bariloche para atacar la situación de emergencia habitacional durante un año, con fuentes de financiamiento provenientes de un remate de lotes municipales, entre otras (Redacción Diario Río Negro 31 de diciembre de 2020). La ordenanza se votó en la última sesión del año, a fines de diciembre de 2020, por lo que su implementación tampoco puede ser evaluada para este trabajo. No obstante, entre las restricciones a la movilidad planteadas por la pandemia y la respuesta institucional del PHB, la conflictividad social se redujo ostensiblemente hacia fin de año y desde principios de 2021.

Si analizamos la respuesta desde la óptica de las redes de políticas públicas y los procesos de territorialización se puede afirmar que en Bariloche la construcción de la problemática del hábitat se dio en gran medida al calor del conflicto social y de la intermediación de organizaciones de base territorial. El Estado Municipal y Provincial tuvieron un abordaje punitivo y judicial del conflicto, el que aprovecharon para diferenciarse políticamente del Gobierno Nacional. El Estado Municipal buscó canalizar parte del conflicto a través de instancias de participación ciudadana, como el Consejo Social de Tierras, pero se vio desbordado.

TRANSPORTE PÚBLICO: DESENCUENTROS Y CRISIS

La situación del transporte público en San Carlos de Bariloche arrastra una crisis desde hace años, producto del crecimiento de la ciudad, la falta de una política de movilidad integral y el sistema de financiamiento. Esta situación no es particular de la ciudad de Bariloche y se inscribe en tendencias más generales de los sistemas de transporte público urbano en Argentina.

En las ciudades intermedias, por su propia escala, la ciudadanía demanda la existencia de un sistema de transporte público de pasajeros pero existen serias dificultades para financiarlo de forma sustentable (Bossio et al. 2016). Entre otros motivos se señala el mal estado de la red vial, los recorridos intrincados, la creciente expansión de baja densidad. Estas características suelen arrojar una relación entre kilómetros recorridos y pasajeros transportados que es subóptima. Pese a ello, el tamaño de las ciudades hace prácticamente imposible el funcionamiento de la ciudad sin contar con un sistema de transporte público.

Estas restricciones han hecho perder importancia progresivamente al transporte público de pasajeros en ciudades intermedias, tendencia que se vio reforzada por una extensión de la accesibilidad en las últimas décadas a la adquisición de vehículos automotores, en particular las motos. Como resultado de ello, el transporte público empezó a ser conceptualizado, explícita o implícitamente, como un sistema de transporte para sectores de bajos ingresos.

En Bariloche, a las complejidades estructurales de cualquier ciudad intermedia, se suman algunas de las particularidades: su crecimiento estuvo marcado tempranamente por la extensión de bajas densidades, a lo que se suman los condicionantes geográficos y climáticos. Estas características refuerzan las exigencias de la ciudadanía de tener la mayor cobertura posible del territorio de la ciudad, por la dificultad para caminar distancias similares a las de otras ciudades, debido a las pendientes, el frío, la presencia de nieve, lluvia o hielo durante muchos meses del año. En términos económicos estos condicionantes se expresan como sobrecostos que debe soportar el sistema de transporte público en la ciudad andina.

Según la información disponible en la página web del Municipio, el sistema de transporte de pasajeros en Bariloche, denominado Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), transporta alrededor de 14 millones de personas por año, recorriendo alrededor de 7 millones de kilómetros. La dinámica de la demanda diaria de viajes marca con claridad horas pico alrededor de las 8 de la mañana, a las 13 horas y a las 17 horas, con valles entre esos horarios y una baja muy pronunciada a partir de las 19 horas hasta las 8 horas. Existen 20 líneas cuyo trazado se fue generando para dar respuesta a la demanda creciente en la medida que los barrios se extendían y densificaban hacia el oeste, sur y este. Todas las líneas son urbanas, comienzan y terminan dentro del ejido de la ciudad, salvo una línea de jurisdicción provincial que une Bariloche con la localidad vecina de Dina Huapi y está operada por otra empresa. Desde 2016, la concesionaria del servicio en Bariloche es la empresa Mi Bus (Amancay SRL), proveniente de un grupo empresario oriundo de San Juan vinculado a la minería, sin ninguna experiencia en transporte público de pasajeros.

Al igual que pasó en muchas ciudades del interior del país, la reforma al sistema de subsidios que se realizó a fines de 2018 mediante la Resolución 1144 del Ministerio de Transporte generó un impacto muy fuerte en el financiamiento del sistema. El precio del boleto depende directamente del nivel de compensaciones que reciben las empresas, por lo que una reducción del subsidio redundó automáticamente en un aumento de los costos que las empresas buscan trasladar al boleto. La empresa empezó a aducir problemas económicos para hacer frente al pago de salarios en tiempo y forma lo que motivó conflictividad laboral, con paros y otras protestas recurrentes. A raíz de ello, tanto la Provincia de Río Negro como el Municipio debieron generar esquemas de compensación para reemplazar los subsidios nacionales. Esta decisión de Nación fue tomada de forma relativamente inconsulta, aunque se dio en el marco de un pacto fiscal firmado con las provincias.

Sobre este panorama vigente previo a la pandemia, las restricciones a la movilidad profundizaron la crisis del TUP llevándolo a un estado terminal, porque redujeron sensiblemente la cantidad de pasajeros transportados y, si bien, se redujeron las frecuencias también, la ecuación resultante tampoco generaba

mejores condiciones de sustentabilidad para la prestación del servicio por parte de la empresa. Nuevamente, se multiplicó la conflictividad laboral con los trabajadores y crecía el malestar entre los vecinos⁶. En este contexto, muchos referentes barriales comenzaron a expresar el malestar y también se conformó una Multisectorial por el Transporte que canalizó buena parte de las demandas de los usuarios. Se realizaron marchas, concentraciones y otras protestas en relación a la mala calidad del servicio, al costo del boleto y otros reclamos. A diferencia de lo analizado con respecto a la situación habitacional, la capacidad del Estado Municipal para canalizar el conflicto fue mínima y se buscó en todo momento cerrar los espacios de participación. En consecuencia, no hubo propuestas normativas ni de política pública que se construyeran en el marco de una red de políticas públicas durante el período de estudio, no existió intermediación de las demandas. El sistema de actores sociales que toma definiciones en torno al sistema de transporte se acota al Departamento Ejecutivo, la empresa concesionaria Mi Bus y el sindicato de choferes UTA, sin mostrar permeabilidad a nuevas demandas. Al igual que en relación al hábitat, primó una estrategia de diferenciación política y de culpabilizar al Gobierno Nacional por el cambio en el esquema de subsidios, que restó fuentes de financiamiento y sumó imprevisibilidad al sistema, así como el desigual esquema de distribución de subsidios entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y el resto de las Provincias del interior (Redacción Diario Río Negro 12 de septiembre de 2020). A esta estrategia se sumaron otros actores locales, como el sindicato de comercio y su representante en el Concejo Municipal.

Durante 2021 la empresa solicitó un pedido de revisión de tarifa, para lo cual presentó una estructura de costos, única ocasión en que esta información se hizo pública. Esta presentación abarca justamente el período bajo análisis, ya que informa costos del período noviembre 2019 - octubre 2020. En dicha presentación, la empresa manifiesta que la cantidad de pasajeros transportados fue de algo más de 6 millones y 3,3 millones de kilómetros recorridos, lo que arroja un índice de pasajeros por kilómetro recorrido de 1,87, por debajo del nivel de 2 señalado como

⁶ Adicionalmente, la conflictividad laboral está cruzada por una disputa interna del gremio de la UTA, entre la lista oficialista y una lista opositora, lo que determina una radicalización del conflicto a nivel nacional y que se expresa también en Bariloche.

el mínimo sustentable y por debajo del nivel que venía registrando en los últimos años. El costo por kilómetro recorrido fue de \$128,10, lo que implicaba que la empresa proponía llevar la tarifa de \$41 vigente desde febrero de 2020 a algo más de \$94.

La frecuencia y recorridos del TUP fue una variable de ajuste permanente durante todo el período de análisis. La cantidad de viajes comenzó a registrar la merma desde fines de marzo, que se cerró con algo más de 765 mil viajes, lo que implicó una variación interanual negativa del 43%. Ya a partir de abril y hasta el mes de diciembre que se empezó a reactivar la actividad turística, los viajes se mantuvieron por debajo de los 170 mil mensuales, fluctuando en la medida que se habilitaban como esenciales o no algunas actividades.

El derrumbe en la cantidad de kilómetros recorridos no compensó la caída de los viajes, y la relación entre ingresos y costos fue altamente desfavorable durante el período. En consecuencia, los subsidios debieron aumentarse progresivamente por parte de la Provincia y el Municipio. En la actualidad, el subsidio provincial es de alrededor de \$7,3 millones mensuales, mientras que el municipio asigna \$3,5 millones mensuales, más un subsidio en especie de 72 mil litros mensuales de gasoil, que representan actualmente alrededor de \$6,5 millones adicionales. Sumado al subsidio nacional de alrededor de \$11 millones, totaliza casi \$30 millones de subsidio mensual para cubrir el costo operativo de la empresa concesionaria.

Sobre el final del período de estudio, el Intendente envió dos proyectos de ordenanza al Concejo Municipal para tratar de generar fuentes de financiamiento específicas para el sistema de transporte e impulsar su transformación estructural. Por un lado, asignaba un porcentaje de la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene que pagan los establecimientos comerciales de mayor tamaño, para crear un fondo de emergencia que pueda garantizar el pago de salarios en tiempo y forma en caso de retrasos u otros problemas con los subsidios provinciales o nacionales. Por otro lado, creaba una tasa nueva para financiar inversión en infraestructura en la red vial, dado que un porcentaje elevado de los recorridos se realiza por calles de ripio (30%), lo que aumenta el tiempo de viaje, el deterioro de las unidades y el costo de

mantenimiento. Asimismo, se prevé financiar paradores y garitas y otros equipamientos necesarios para mejorar la red vial por donde circula el transporte público. Estos proyectos no fueron aprobados por el Concejo porque no encontraron apoyo político en los bloques de la oposición, ni legitimidad social ante la propuesta de crear nuevos tributos, y su tratamiento fue postergado para 2021, por lo que ni siquiera permitieron descomprimir el conflicto social en torno a la materia.

CONCLUSIONES

Este artículo se propuso realizar una contribución a la discusión sobre la implementación de políticas públicas en el contexto de la pandemia por COVID-19, los desafíos que implica para las relaciones entre el Estado y Sociedad, y la importancia que adquiere el territorio como dimensión estructurante de las relaciones sociales. Desde un enfoque que hace hincapié en el proceso de territorialización de las políticas públicas se analizaron dos sectores de políticas relevantes para la ciudad de San Carlos de Bariloche: hábitat y transporte público.

El enfoque de territorialización es particularmente adecuado para observar las políticas públicas en pandemia porque, si bien se puso de manifiesto con mucha fuerza la interrelación que tenemos como humanidad a nivel global, durante el primer año de pandemia se revitalizó la gestión del territorio por parte del Estado, tanto a nivel nacional como subnacional. Las fronteras al interior de los Estado Nación se hicieron visibles, separando provincias, ciudades y pueblos, donde antes había fluidez de intercambio y circulación.

En este contexto, los dos sectores de política analizados mostraron dinámicas muy diferentes. En materia habitacional, las relaciones intergubernamentales estuvieron marcadas por la diferenciación política entre los niveles municipal y provincial, por un lado, y el nivel nacional, por el otro, que pertenecen a fuerzas políticas diferentes. En ese marco, ni la Provincia de Río Negro ni la ciudad de Bariloche se sumaron a las medidas adoptadas por Nación

para mejorar la situación durante la pandemia de los barrios populares y los inquilinos. Al contrario, primó un discurso de defensa irrestricta de la propiedad privada y de judicialización de las ocupaciones. A este primer momento de conflictividad y judicialización, le siguió una etapa de negociación y canalización del conflicto que terminó en la sanción de una Ordenanza que creó el Programa Hábitat Bariloche y una Ley Provincial de Suelo Urbano que permitieron descomprimir la situación.

En relación al transporte de pasajeros, los desencuentros derivados de una crisis estructural del sistema de transporte público y la incapacidad para canalizar las demandas ciudadanas en torno a este servicio público derivaron en la incapacidad de la red de actores sociales del territorio para canalizar las demandas ciudadanas. El sistema de decisiones continuó cerrado en sí mismo, limitado a los actores tradicionales y no se abrió a nuevos intercambios. También existió una estrategia del Gobierno Municipal de derivar culpas hacia el Gobierno Nacional por el cambio en el esquema de subsidios y por los criterios de distribución entre las diferentes provincias.

La pandemia puso de manifiesto las desigualdades urbanas y las profundizó, pero también marcó los límites del proceso de implementación de políticas públicas por parte del Estado Nacional para tratar de revertir o morigerar algunas de estas desigualdades, en el marco de una estructura de RIG que acotaron mucho el impacto de esas políticas públicas en su proceso de territorialización en Río Negro, y en particular en San Carlos de Bariloche.

REFERENCIAS

1. Abalerón, C. A. *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. San Carlos de Bariloche: Biblioteca Fundación Bariloche, 1992.
2. Abalerón, C. A. *Documento de la base territorial de San Carlos de Bariloche. Acuerdos territoriales de promoción del empleo. Plan integral de capacitación y promoción del empleo*. San Carlos de Bariloche: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2007.
3. Agranoff, R., & Gallarín, J. A. R. *Toward federal democracy in Spain: An examination of intergovernmental relations*. *Publius: The Journal of Federalism*, 27(4), 1-38. 1997.
4. Bossio, D., Giormenti, B., Gurrera, W., López Dentone, F., Piccirillo, J., Rolón, H., & Sánchez, J. *Estudio del transporte público de pasajeros en ciudades de porte medio*. 2016.
5. Busso, A. *Dinámicas de la globalización en el escenario post-pandemia: Escenarios posibles, escenarios de cooperación multilateral*. 2020.
6. Chiara, M. "Territorio, políticas públicas y salud. Hacia la construcción de un enfoque multidimensional para la investigación". *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 15(30), 10-22. 2016.
7. Chiara, M., & Ariovich, A. "Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina". *Cadernos Metropole*, 15(29), 99-122. 2013.
8. Di Virgilio, M. M., Bertranou, J., Brites, W., Capdevielle, J., Chiara, M., Molina, M. M., Guevara, T. A., Pérez, V., & Villagrán, A. "Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de COVID-19". 2022. <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/hacia-un-enfoque-para-el-analisis-de-la-implementacion-de-politicas-publicas-para-dar-respuesta-a-la-crisis-desatada-por-la-pandemia-covid19/>
9. Di Virgilio, M. M., Mejica, M. S. A., & Guevara, T. "Estrategias de acceso al suelo ya la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14(1), 29-29. 2012.
10. Guevara, T. A. "Reconstruyendo la trama: Planeamiento y crecimiento urbano en la ciudad de San Carlos de Bariloche (2001-2019)". Congreso Nacional "Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo", Modalidad Virtual. 2021.
11. Guevara, T., Marigo, P., & Cavanagh, E. *Diagnóstico Mercado Inmobiliario San Carlos Bariloche*. Comodoro Rivadavia. 2017.
12. Guevara, T., Medina, V., & Bonilla, J. "Demanda y déficit habitacional en San Carlos de Bariloche (2015)". *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 5, 17-40. 2016.
13. Gundermann-Kröll, H. "El método de los estudios de caso". En *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación*. Mexico: El Colegio de México/FLACSO. 2013.
14. Kozulj, R. *Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche, años 2014-2015*. Universidad Nacional de Río Negro / Municipalidad de San Carlos de Bariloche. 2016.
15. March, J. G., & Olsen, J. P. "Ambiguity and Choice in Organizations". *American Journal of Sociology*, 84. 1976.
16. Marsh, M. "Testing the second-order election model after four European elections". *British journal of political science*, 28(4), 591-607. 1998.
17. Merlinsky, M. G. (Ed.) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (Primera edición). Ediciones CICCUS: CLACSO. 2013.
18. Niembro, A., Guevara, T., & Cavanagh, E. "Urban segregation and infrastructure in Latin America: A neighborhood typology for Bariloche, Argentina". *Habitat International*, 107, 2021. 102294. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102294>

19. Oglietti, G. C., & Colino, E. del V. *La cepa turística de la enfermedad holandesa: Razones económicas subyacentes al declive de un destino turístico*. 2015.
20. Pantano, E. E., Savarese, M., Maggi, C. A., Villa Reyes, M. C., Córdoba, V. I., Goin, M. M. J., Di Nardo, S., Capuano, A. M., Attaguile, M. D., & Aristimuño, F. J. *El turismo como generador de Empleo en la ciudad de San Carlos de Bariloche*. 2015.
21. Perelmiter, L. *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Universidad Nacional de San Martín. 2016.
22. Zurbriggen, C. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos* (México, DF), 24(66), 181-209. 2011.

Artículos periodísticos

Pecollo, A. “Río Negro: ¿Cómo es el plan de entrega de lotes aprobado por la Legislatura?”. *Diario Río Negro*. [General Roca, Argentina] 20 Nov. 2020: s.p. Web: <https://www.rionegro.com.ar/rionegro-como-es-el-plan-de-entrega-de-lotes-aprobado-por-la-legislatura-1578400/>

Redacción Agencia de Noticias de Bariloche. “El Consejo Social de Tierras apuró la sanción de la emergencia habitacional”. [San Carlos de Bariloche, Argentina] 07 Ago. 2020: s.p. Web: <https://www.anbariloche.com.ar/noticias/2020/08/07/76215-el-consejo-social-de-tierras-apuro-la-sancion-de-la-emergencia-habitacional>

Bariloche 2000. “‘El Municipio no avala ninguna ocupación’, aseguran desde Tierras y Viviendas”. [San Carlos de Bariloche, Argentina] 20 Mar. 2020: s.p. Web: <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/-el-municipio-no-avala-ninguna-ocupacion-aseguran-desde-tierras-y-viviendas/125996>

Bariloche 2000. “Inquilinos de Río Negro piden la extensión del Decreto 320”. [San Carlos de Bariloche, Argentina] 31 de agosto: s.p. Web: <https://www.bariloche2000.com/noticias/leer/inquilinos-de-rio-negro-piden-la-extension-del-decreto-320/128548>

Redacción Diario Río Negro. “Piden medidas urgentes para paliar la emergencia habitacional en Bariloche”. *Diario Río Negro*. [General Roca, Argentina] 05 Mar. 2020: s.p. Web: <https://www.rionegro.com.ar/piden-medidas-urgentes-para-paliar-la-emergencia-habitacional-en-bariloche-1276799/>

Redacción Diario Río Negro. “Gennuso, enojado por “la falta de federalismo” en los subsidios del transporte”. *Diario Río Negro*. [General Roca, Argentina] 12 Sep. 2020: s.p. Web: <https://www.rionegro.com.ar/gennuso-enojado-por-la-falta-de-federalismo-en-los-subsidios-del-transporte-1497377/>

Redacción Diario Río Negro. “Temor en dos barrios de Bariloche por quedar dentro de un territorio mapuche”. *Diario Río Negro*. [General Roca, Argentina] 28 Oct. 2020: s.p. Web: <https://www.rionegro.com.ar/temor-en-dos-barrios-de-bariloche-por-quedar-dentro-de-un-territorio-mapuche-1551840/>

Redacción Diario Río Negro. “Déficit habitacional: varias ordenanzas intentarán dar respuestas en Bariloche”. *Diario Río Negro*. [General Roca, Argentina] 31 Dic. 2020: s.p. Web: <https://www.rionegro.com.ar/deficit-habitacional-varias-ordenanzas-intentaran-dar-respuestas-en-bariloche-1634378/>

Sánchez, G. “Toma de tierras y vecinos asustados que se arman: así es el drama que crece en la Patagonia”. *Diario Clarín*. [Buenos Aires, Argentina] 01 Sep. 2020: s.p. Web: https://www.clarin.com/sociedad/toma-tierras-vecinos-asustados-arman-drama-crece-patagonia_0_PckTKRY0z.html

Smink, V. “Toma de tierras en Argentina: qué hay detrás de la “oleada” de ocupación de terrenos”. *BBC News Mundo*. [Londres, Reino Unido] 02 Oct. 2020: s.p. Web: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54381168>