

Interacciones sociales en la conformación de las ciudades turísticas de montaña. Bariloche, Patagonia Argentina (1991-2006) *

Interações sociais na formação das cidades turísticas de montanha. Bariloche, Patagônia Argentina (1991-2006)

Social Interactions in the Composition of Mountain Cities. Bariloche, Argentine Patagonia (1991-2006)

Norberto Javier Rodríguez **

Este artículo presenta un análisis de la composición de una ciudad turística de montaña — Bariloche, Provincia de Río Negro, Argentina— durante un período que empezó con la creación de un nuevo Código Urbano en 1991 y terminó con la aprobación de la Carta Orgánica de la municipalidad en 2006. El análisis se realizó desde una perspectiva constructivista, similar a la aplicada en un estudio sobre el Plan Cerdá para el ensanchamiento de Barcelona, España. El caso de Bariloche es particular por sus condicionantes naturales y su evolución política-poblacional. En el período mencionado se percibe un cambio en la relación entre los grupos sociales que intervienen y las controversias tecnológicas involucradas en las políticas que definen la conformación de la ciudad. El caso da cuenta de cómo, aunque de modo parcial y limitado, los vecinos logran influir en la toma de decisiones de política urbana.

245

Palabras clave: participación social; planificación urbana; grupo social relevante; Bariloche; patrimonio paisajístico natural

* Recepción del artículo: 24/07/2017. Entrega de la evaluación final: 06/11/2017. El artículo pasó por dos instancias de evaluación.

** Maestrando en ciencia, tecnología e innovación en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN), Argentina, en política científica y tecnológica y estudios sociales de la ciencia y la innovación. Doctorando en urbanismo en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Universidad de Buenos Aires, Argentina, cuya tesis se titula: "Preservación paisajística en la interfase natural-urbana de ciudades turísticas de montaña, en torno al lago Nahuel Huapi de Argentina y al lago Tahoe de Estados Unidos". Correo electrónico: paisajespatagonicos12@gmail.com. Este trabajo se enmarca en los avances realizados para la tesis de maestría titulada: "Análisis socio-técnico de la configuración de una ciudad turística. El caso de San Carlos de Bariloche, Argentina (1991-2006)". Su autor agradece a Florencia Arancibia y Walter Morroni por sus aportes en el proceso de investigación.

Este artigo traz a análise da formação de uma cidade turística de montanha, a partir de uma perspectiva construtivista, tal como aplicada no estudo do Plano Cerdá para a extensão de Barcelona, na Espanha. Observa-se o período que vai de 1991, quando se inicia o projeto de criação de um novo Código Urbano (CU), até a aprovação da Carta Orgânica (CO) em 2006 para Bariloche (Patagônia Argentina). Este é um caso particular de cidade turística em uma área de montanha, por suas condições naturais e sua evolução político-populacional. Nesse período, há uma mudança na relação entre os grupos sociais que intervêm e nas controvérsias tecnológicas envolvidas nas políticas que definem a formação da cidade. O caso mostra como, embora de forma parcial e limitada, os vizinhos conseguiram influenciar na tomada de decisões de política urbana.

Palavras-chave: participação social; planejamento urbano; grupo social relevante; Bariloche; patrimônio paisagístico natural

This article presents an analysis of the composition of a mountain city —Bariloche, Province of Río Negro, Argentina— during a period that goes from the creation of a new Urban Code in 1991 to the approval of the Municipal Charter in 2016. The analysis is carried out from a constructivist perspective, similar to the one applied in a study on the Plan Cerdá for the widening of the Spanish city of Barcelona. The case of Bariloche is particular due to its natural constraints and political-demographic evolution. Between 1991 and 2006, a change is perceived in the relationship between social groups that take action and the technological controversies involved in the policies that define the city's composition. The case shows how, even if it is in a partial and limited way, the residents are able to influence urban political decision-making.

Keywords: social participation; urban planning; relevant social group; Bariloche; natural landscape heritage

Introducción

El presente trabajo se enmarca en la tesis de maestría en ciencia, tecnología e innovación de la Universidad Nacional de Río Negro, Argentina. Se presentan aquí los primeros avances. La tesis analiza los procesos y grupos sociales que intervienen en la conformación de una ciudad turística de montaña —Bariloche, de la Patagonia argentina— entre 1991 y 2006. La población de esa ciudad ha crecido constantemente desde su fundación, con un período de mayor ímpetu durante las últimas dos décadas del siglo XX. Es una ciudad intermedia que al inicio del siglo XXI no superaba los 100.000 habitantes, pero con un ejido municipal mayor a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —capital de Argentina—, alcanzando más de 27.000 hectáreas actualmente. El objetivo general de este trabajo, planteado en la tesis de la que proviene, es identificar el conjunto heterogéneo de factores que intervienen en el diseño y ejecución de un plan urbano y analizar las controversias que se desarrollan alrededor de dicho proceso desde una perspectiva constructivista.

La percepción de que el proceso del crecimiento urbano se estaba realizando en forma desordenada llevó a la necesaria modificación y adecuación de las normas existentes a nivel urbano. Se llevó a cabo un estudio de caso sobre el proceso de diseño y ejecución de los criterios aplicados a los futuros desarrollos urbanos en el nuevo Código Urbano (CU) en Bariloche —período 1991-2006— y la Carta Orgánica (CO) de 2006. Para 1991 ya se contaba en Argentina con casi diez años de democracia en forma continua, luego de varias alteraciones por golpes militares. Durante la década de los 90 se produjo un proceso político con tendencia a la descentralización administrativa. Simultáneamente se observó para Bariloche un crecimiento poblacional superior al 4% anual promedio entre 1970 y 2000. En este último año, la población superó los 92.000 habitantes (Rodríguez, 2014).

247

Los resultados de este trabajo permitirán alcanzar conocimientos para mejorar los criterios de una mejor planificación urbana y podrían contemplar aspectos participativos de los actores en pugna dentro y fuera de los centros poblados, en particular para las ciudades turísticas. Se considera al CU como una herramienta procesual que define los parámetros urbanos para los loteos a urbanizar. Desde una perspectiva constructivista, se considera que el CU redefine a la ciudad. Además, se dará cuenta de los cambios en las pautas urbanas en el período estudiado, es decir: en los criterios para conformar la ciudad desde la propuesta de un nuevo CU, y hasta la aprobación de la CO, como se verá en el desarrollo de este trabajo. Este caso particular de ciudad turística en zona de montaña, por sus condicionantes naturales y su evolución político-poblacional para dicho período, evidencia un cambio en los grupos sociales que intervienen. Estas transformaciones generan controversias tecnológicas en la conformación de la ciudad que se diferencian de aquellas de períodos anteriores. El proceso alcanzado con el CU sólo permitió avanzar sobre la zona centro y este de la ciudad, quedando pendiente a la fecha la definición de algunos parámetros urbanísticos sobre su zona oeste.

La ciudad es estudiada desde una perspectiva constructivista, por medio del modelo de la construcción social de la tecnología (COST). El objeto de estudio, aun cuando puede ser muy grande y complejo, es definido como un “artefacto”, siguiendo

a autores como Bijker (1995) o Aibar Puentes (1996), entre otros. El estudio a realizar se plantea en forma similar al utilizado para el Plan Cerdá, con el ensanche de Barcelona en España, por Aibar Puentes (1995), entre otros. El modelo conocido como COST es utilizado aquí de igual modo que en el caso de Aibar y Bijker (1997), lo que permite analizar la controversia a nivel de su proceso urbano y su planificación, observando algunos de sus aspectos técnicos y las particularidades que han surgido en Bariloche. Se ha puesto el acento en las relaciones entre los distintos grupos sociales relevantes (GSR) (Aibar Puentes, 1995: 12) para la conformación y diseño de políticas o acciones en la planificación urbana. En relación al modelo COST, se han considerado los trabajos de Thomas y Buch (2008), como también los de Pinch (1997), de gran utilidad para analizar la relación de los distintos GSR con la ciudad, porque permiten identificar la influencia social en la conformación y diseño de estos artefactos complejos que conforman en este caso al objeto “ciudad”. Se tomarán, además, conceptos de COST como la flexibilidad interpretativa y el marco tecnológico, entre otros, que se detallarán en el capítulo dedicado a la metodología.

Las preguntas específicas que surgen para esta tesis son varias. ¿Cuáles fueron los procesos y las relaciones socio-técnicas que a partir de 1991 hicieron posibles los nuevos parámetros urbanísticos para los proyectos de loteo en Bariloche? ¿Cuál fue el proceso por el cual sólo una parte de la ciudad implementó —en la zona este del ejido municipal y en el centro histórico— una nueva propuesta con parámetros urbanísticos y la posible subdivisión del suelo, mientras que para el resto de la ciudad no se alcanzó un acuerdo? ¿Cuáles fueron los principales conflictos sobre los parámetros urbanos para los nuevos proyectos de loteo, sobre todo al oeste de la ciudad? ¿Cuáles fueron los GSR que participaron de esas controversias y cuáles fueron sus posturas e intereses al respecto? ¿Desde qué marco tecnológico cada grupo propuso la definición de los parámetros para los loteos?

248

1. Contexto histórico-político

Para comprender las condicionantes previas al proceso, se procederá primero a una descripción de la evolución del territorio y de las relaciones sociales preexistentes que influyen en los criterios del crecimiento de una ciudad de montaña como Bariloche.

Los criterios urbanos del poblamiento en el territorio fronterizo de Argentina en la Patagonia contaron con algunos procesos paradigmáticos que pudieron influenciar y dar forma a Bariloche. Desde la fundación de la ciudad en 1902, el casco histórico fue definido por una cuadrícula, que alcanzó las 400 hectáreas con manzanas de 100 metros por lado (Rodríguez, 2013). El planteo urbano contó con una trama clásica, en forma similar a la de muchas ciudades latinoamericanas, como criterio para implantar un espacio urbano en cualquier territorio. Pero el territorio que rodeaba el poblado estaba habitado como colonia agrícola (en torno al gran lago Nahuel Huapi, de unos 530 kilómetros cuadrados) más de 20 años antes de su fundación. El impulso por promocionar el poblamiento en esta zona respondía a la necesidad del gobierno nacional de ocupar las fronteras patagónicas, en disputa con Chile, luego de la llamada “Conquista del desierto”.

El territorio que rodea a la ciudad analizada aquí es un punto de inflexión entre una región de tipo esteparia —mayormente plana y con escasa humedad o lluvias—, y otra región de precordillera —con fuertes pendientes, montañas con bosques, abundante lluvia y nieve. Al crearse en 1934 la Dirección de Parques Nacionales (PN), se plantean varias villas dispersas en la zona oeste del centro urbano de Bariloche — Villa Llao-Llao, Tacul o Catedral, entre otras— con criterios distintos al del casco histórico, incluso modificando esta zona desde una perspectiva higienista por el Arq. Estrada. El sello que deja en las normas y planteos urbanos, desde aquella institución dependiente del gobierno nacional, da claramente prioridad al paisaje sobre lo edificado, algo que se percibe aún en las reglamentaciones que actualmente rigen, como el Código de Planeamiento de 1980, afines a criterios tecnocráticos y centralistas en su definición, y fueron generadas mayormente durante los gobiernos dictatoriales previos al actual período democrático, que comienza en 1983.

El gobierno regional dependía hasta mediados del siglo XX de aquel a nivel nacional, por ser aún considerado territorio nacional; esto significa que las decisiones no se tomaban a nivel local, sino nacional. Recién a fines de los años 50 se crearon las provincias patagónicas y los primeros funcionarios fueron impuestos como interventores durante el golpe militar. Desde la década del 80, y hasta la actualidad, se mantiene un proceso democrático con un gobierno —provincial y municipal— elegido por sus habitantes y dueño de una mayor autonomía.

Las villas y el poblamiento previo a la expansión del ejido municipal se dieron primero hacia el oeste y luego al sur, llegando finalmente al desarrollo del este del centro urbano histórico. Por lo expuesto, ya se había conformado un territorio disperso y fragmentado, antes del proceso de creación de barrios cerrados que llegaron a esta ciudad a fines de la década del 70 y se expandieron durante los 80, junto con las normativas de propiedad horizontal (PH) que no sólo afectan al proceso de edificios en altura, sino también a la subdivisión de suelos. La zona oeste de Bariloche fue siempre muy demandada para desarrollos inmobiliarios, por contener los paisajes y condiciones naturales más destacadas; en dicha región se implantaron el Hotel Llao-Llao y otros hoteles destacados, el centro de esquí Catedral y los sistemas de ascenso a algunos cerros como el Otto y el Campanario. Más allá de los procesos previos, para la década del 70 la influencia de la evolución tecnológica —de los medios de movilidad automotriz fundamentalmente— provocó que se viera favorecida la radicación de pobladores en zonas alejadas del centro histórico urbano, donde se concentraban todos los servicios.

249

2. Metodología

A nivel teórico, se plantea una postura centrada en alcanzar un conocimiento relacionado con la forma en que se generan los espacios antrópicos complejos, como son los centros urbanos, y sus procesos científico-técnicos abordados desde el estudio de espacios de concentración poblacional. Del mismo modo que lo plantea Aibar Puentes (1995), aquí se busca la utilidad de tener una mirada constructivista para los casos en que se estudian a los artefactos complejos, como las ciudades, lo cual sería atinente para este tipo de estudios urbanos. Se postula el uso de criterios

que aplican a la COST en el estudio de los procesos sociales y las metodologías aplicadas. El procedimiento pretende dar cuenta de las relaciones sociales al identificar los distintos GSR, sus marcos tecnológicos y los conflictos con sus posibles clausuras o no, según el caso. Se espera poder identificar las posibles relaciones entre los GSR y los avances en las decisiones para las políticas públicas, o acciones de gobierno, sobre todo a nivel local. Se pretende, también, identificar cambios o nuevos procesos organizativos y metodológicos, o particularidades para la toma de decisiones dentro de planes o proyectos urbanos. Se toma como base el trabajo desarrollado por Aibar y Bijker (1997), donde se analiza el caso del ensanche en Barcelona, por su relación con el estudio de procesos urbanos desde una mirada constructivista y en base a los criterios de la COST. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a integrantes de los GSR, con una base de preguntas claves desarrolladas al efecto. También se han investigado todas las normas, leyes y reglamentos que afectan al desarrollo urbano y las condicionantes existentes, incluso las heredadas.

Aibar Puentes (1995) plantea, en su trabajo sobre Barcelona, realizar un estudio constructivista de la conformación de las ciudades, desde la perspectiva de los estudios sociales de la tecnología, sobre un entramado socio-técnico de la ciudad, la cual es considerada como un gigantesco artefacto, resultado de un tipo de técnica organizativa blanda. El presente trabajo se apoya en un enfoque constructivista desde el estudio de los cambios observados en los distintos GSR y sus controversias, junto con un análisis de la flexibilidad interpretativa y el marco tecnológico, en los procesos de los planes urbanos. En estos procesos tecnológicos podría existir un momento de clausura, que es un concepto que surge cuando la flexibilidad interpretativa (en las diferentes visiones por los distintos GSR) disminuye, por la aparición de un mayor consenso entre los GSR. Así decrece el pluralismo del artefacto, en relación a sus significados o valores atribuidos, lo que permite llegar a una etapa de estabilidad. Este grado de estabilidad, se alcanza por la aceptación —desde los GSR— de una tipología u orientación de la planificación urbana para este caso, que brinde una mayor homogeneidad de los sentidos o significados otorgados al marco tecnológico en que se inscribe un artefacto (Thomas y Buch, 2008). El marco tecnológico es un concepto importante, pues permite observar la relación contextual entre los GSR y distintos aspectos que los vinculan o los ponen en tensión, en relación a un determinado artefacto complejo. Además, este concepto puede variar con la aparición de nuevos GSR, que traen otros conocimientos, o el impulso de inesperados tipos de condicionantes, como una mayor limitación para ejecutar nuevas obras o restricciones más importantes para posibles loteos, dando paso a un nuevo marco tecnológico (Aibar Puentes, 1995) ligado fuertemente a paradigmas ecologistas o al derecho de acceso a espacios de uso público, como las costas de los lagos.

En la primera etapa de la COST, la flexibilidad interpretativa está vinculada a los conflictos entre GSR que muestran divergencias en la problematización de un artefacto; cuando el conflicto disminuye se reduce la flexibilidad interpretativa y, si esto es de un nivel importante o desaparece, se obtiene un estadio denominado *momentum*, que se vincula al concepto de eficacia, pero que no debe plantearse solo como meta para el desarrollo tecnológico, o sea: “un constructo complejo que

debe pensarse más como efecto o como objetivo estratégico de los actores que como causa” (Aibar Puentes, 1996: 152-153). Aibar Puentes toma una postura constructivista crítica, y plantea que no es posible obtener una forma óptima para un artefacto determinado, aunque sí alcanzar un posible cierre al menos temporal. Como veremos a continuación, la misma postura se observa en este trabajo, y es lo que se identifica en los procesos de planificación abierta y participativa, como el que se genera por medio del CU en Bariloche.

La segunda etapa de la COST es un “proceso en el que ciertos artefactos acaban estabilizándose, mientras que otros se desestabilizan”. Cuanto más homogéneos son los significados atribuidos a un artefacto por los distintos grupos sociales, mayor es el grado de estabilización. En dicha estabilización, el concepto de marco tecnológico desempeña esta función primordial (Bijker, 1995). Cada proceso de estabilización lleva a un nuevo entorno estructural para el sucesivo desarrollo técnico, estos marcos tecnológicos son heterogéneos por no pertenecer solo al dominio de lo cognitivo, técnico, o social, lo que los hace distintos a los paradigmas kuhnianos. Son procesos cognitivos que forman parte de un marco tecnológico, tanto con artefactos ejemplares como en valores culturales, o con protocolos de prueba, o en conocimiento tácito. La caracterización a destacar de los marcos tecnológicos es que no son entidades fijas sino que se construyen, dentro del proceso de estabilización de un artefacto. El carácter interactivo de un marco tecnológico lo convierte, pues, en un concepto intrínsecamente dinámico. Esta construcción de los marcos tecnológicos permite una observación para la ciudad de Bariloche.

En tercer lugar, los marcos tecnológicos poseen un doble carácter potenciador y limitador de los movimientos de los actores involucrados. Proporciona los objetivos, las ideas y los instrumentos para la acción y ofrece tanto los problemas centrales como las estrategias pertinentes para su resolución. Simultáneamente se limita la libertad de los miembros de un grupo social relevante, aunque las interacciones crean la dinámica interna de dichos marcos, y esta condiciona las interacciones futuras. Dentro de una estructura tecnológica no todo es posible inmediatamente, pero las posibilidades que quedan se hacen más claras y disponibles para los miembros de un grupo social relevante (Bijker, 1995). Este aspecto aún no se pudo completar con claridad en la tesis, pero está íntimamente relacionado con las posibilidades de evolución de cualquier ciudad.

La expresión “política de la tecnología”, por oposición al estrecho corsé de la “política tecnológica”, se relaciona con un nuevo campo de investigaciones en la perspectiva constructivista. En principio, se debe ubicar la cuestión del poder junto al estudio del papel de la tecnología y la ciencia, que se desarrollan en la estructuración de las relaciones sociales y que han sido un tema recurrente en la historia de la sociología en la tecnología (Bijker, 1995). El papel de los gobiernos, los agentes económicos, los grupos de interés, las organizaciones ecologistas y los mismos expertos tecnológico-científicos en la configuración, el desarrollo y la clausura de las controversias tecnológicas públicas ha sido hasta ahora poco analizado, al menos dentro de los procesos urbanos y de forma sistemática y en un contexto global.

3. El caso: los cambios en la planificación urbana de Bariloche (1996-2006)

3.1. El nuevo Código Urbano (CU)

El código de planeamiento del 1980 contenía contradicciones y limitaciones sobre cómo podían subdividirse las parcelas, en particular para zonas que no se consideraban urbanizables. A partir del cambio de gobierno municipal en 1991, empieza a fomentarse la definición de un CU para mejorar el código anterior, modificar pautas para los parámetros de urbanización, los usos de lotes existentes y la división de nuevos terrenos. Esa temática se considera central, ya que establece dónde y de qué forma crecerá la ciudad. Se ha reconocido por parte de los entrevistados, que el gobierno municipal recibía muchas quejas por parte de los inversores y los profesionales que actuaban en proyectos privados de edificación. La situación entre los grupos sociales que intervienen en la conformación del CU en Bariloche es similar al caso de estudio sobre el ensanche en Barcelona. En el caso de la ciudad española se dividen los grupos sociales entre las posiciones de los ingenieros y los arquitectos, con sectores del gobierno a distinta escala apoyando a uno u otro bando de los profesionales mencionados. No es la intención aquí hacer una comparación entre los dos casos, sino que resulta interesante destacar las particularidades encontradas en Bariloche, donde existe un grupo que liga a inversores inmobiliarios y profesionales, *versus* los grupos vecinales, mientras que el gobierno local puede actuar como mediador. En el ensanche propuesto por el Ing. Cerdá en Barcelona, los propietarios influyeron fuertemente sobre los grupos en conflicto y existía paralelamente cierta lucha de los trabajadores, desde fuera de estas dos posiciones y en forma muy limitada. En cambio, en la ciudad patagónica, se aceptó la propuesta de abrir la participación, según planteos introducidos desde el Concejo Federal de Inversiones (CFI), institución de orden nacional que ofrecía fondos para estos fines.

252

El proceso para el diseño del nuevo CU se llevó a cabo durante la primera mitad de los años 90. En 1995 se imprime un documento con un formato abierto y de construcción continua. Dicho CU sólo dejó definido los parámetros urbanos para la zona en el centro y el este de la ciudad, pero no resolvió la conflictividad por las pautas urbanísticas para el oeste del ejido municipal, donde existía un mayor número de reclamos y demandas. Los conflictos se relacionaban principalmente con las contradicciones entre el valor paisajístico a preservar y el uso de espacios públicos, *versus* la explotación y mayor aprovechamiento del suelo y del paisaje como recursos tangibles en el terreno. Todo esto dependía fundamentalmente de la forma y criterios con que se permitirían las subdivisiones de las parcelas en lotes menores, para los posibles desarrollos inmobiliarios. Las condiciones naturales y geofísicas de la ciudad se destacan al oeste del centro histórico, por su mayor diversidad biológica, como la flora —con varios tipos de árboles que conforman bosques nativos mayoritariamente— y la fauna —como los diversos pájaros y animales salvajes adaptados a dichos bosques. Estas especies habitan dentro del ejido municipal, pero también se vinculan con el PN lindante en casi el 90% de su borde.

Posteriormente a la impresión del CU (1995), se impulsa un proceso de cambio en la Carta Orgánica de la ciudad, que se materializa recién en 2006, sustituyendo y complementando la originaria, realizada en 1986. Como consecuencia, y debido a la

persistencia de conflictos por la irresuelta situación en las pautas para subdivisión de lotes al oeste del centro histórico, en 2006 se frena la partición de terrenos desde su articulado, hasta que se cuente con un “plan integral estratégico” para toda la ciudad. Para comprender la importancia del artículo n° 22, introducido en la CO, se debe entender que el sistema legislativo y de normativas, que influyen en el planeamiento urbano de Bariloche, el lector debe considerar que los códigos (como el CU) deben ser aprobados por ordenanza en la legislatura municipal, entidad que es parte del (GSR) que aquí se denominó “administración y funcionarios públicos” (AFP). Pero además, la CO está sobre otras normas locales (como el CU y las ordenanzas municipales), pues tiene una jerarquía legal superior a nivel local, de igual manera que la Constitución Nacional está sobre toda ley posteriormente emitida por el Congreso Nacional y no puede ser contradicha.

La dinámica relacionada con los partidos políticos, y con los intendentes respectivos, se resume en el **Cuadro 1** y se detalla a continuación.

Cuadro 1. Línea de tiempo de los gobiernos y los efectos en la ciudad (1991-2006)

Años	Partido Intendente	Proceso de planeamiento urbano
Antes de 1991	Varios	Código de Planeamiento Urbano de 1980. Período democrático en Argentina —luego de una dictadura militar y sin democracia— que comienza en 1982, dando mayor valor al voto democrático y la opinión pública o popular. Los conjuntos de barrios sociales se instalaban antes de la década del 70 al sur del centro histórico.
1991-1995	PJ (Partido Justicialista)	1991- Decisión de implementar un nuevo CU abierto y participativo —en un proceso de descentralización— para suplantar al Código de Planeamiento Urbano. 1995- Se imprime el CU. Solamente quedan definidos los parámetros de loteo y desarrollo urbano para el este y centro, para el oeste se mantiene el debate abierto y hay controversias.
1995-1999	PJ	Continúa las controversias sobre los parámetros de loteo y desarrollo urbano para el oeste, con menor valoración de la participación social en las tomas de decisiones políticas urbanas.
1999-2003	UCR (Unión C. Radical)	Tomas de tierra por pobladores sin capacidad económica para adquirirlas. A partir de esto, surgen nuevas controversias sobre los parámetros de loteo y desarrollo urbano en el sur y oeste. 2001- Comienzan a pensarse las modificaciones a la CO.
2003-2007	Concertación Plural	Los convencionales debaten cómo modificar la CO. Una de las definiciones que se toman es cerrar la controversia sobre los parámetros de loteo y desarrollo urbano del CU para el oeste. La influencia de nuevos actores ligados al grupo social relevante de vecinos y pobladores (con mayor participación que en procesos anteriores) tiende a privilegiar la defensa del paisaje y el medio ambiente, lo cual queda expuesto al frenar la posibilidad de cambiar los parámetros de loteo hasta que haya un “plan estratégico cerrado”. Surgen varios artículos específicos en la CO sobre el cuidado ambiental, para la zona oeste en particular, y para toda la ciudad en general. Surgen nuevos espacios designados como reservas naturales urbanas (RNU), que requieren de un plan específico para un área reducida en ciertos barrios al oeste de la ciudad.

253

Fuente: extraído del CU de 1995, la CO de 2006 e investigación propia del autor

De un gobierno de origen radical, con el intendente E. Gagliardi en el período 1985-1991, se pasa a uno justicialista con la intendencia de M. C. de Costa. A partir de 1991 se plantea realizar una reforma en los códigos y crear el nuevo CU, avalado por la cantidad de reclamos respecto a contradicciones y falta de claridad en la normativa existente. En 1995, con un nuevo gobierno en manos de Cesar Miguel de igual extracción política, se cuenta con el CU ya aprobado; es el primer código a libro abierto, y esto significa que se cuenta con un sistema para ir ampliando, completando o modificando, mediante pautas fijadas en dicha normativa. En el CU, a pesar de que se utiliza para aprobar ciertos proyectos complejos, se habilita una mayor participación social en la toma de decisiones. Uno de los problemas que deja el CU luego de 1995 es que no se terminan de definir los parámetros urbanos para el sector oeste de la ciudad, donde la complejidad que existe en los procesos participativos parecería tener relación con la compleja posición del gobierno como parte de los acuerdos y las discusiones entre los otros dos grupos sociales. Esta situación produce un cierto cansancio y desgaste para el grupo AFP, que lleva a un lento alejamiento de los procesos participativos desde el gobierno luego de 1995, situación reconocida por varios entrevistados del mismo grupo e incluso por el propio intendente del período 1995-1999 —César Miguel— en una entrevista.

Para 1999 se produce un cambio de gobierno que trae nuevamente al sector partidario del radicalismo, con el intendente A. Feudal, pero este período está marcado por la crisis social y la inestabilidad política —sobre todo a nivel nacional, con la renuncia del presidente de la nación (De la Rúa, diciembre de 2001)— y se llega localmente a la renuncia del intendente en 2002, asumiendo interinamente como intendenta —también radical— G. Di Biase. A partir de 2003 hay un nuevo intendente, A. Icare, del partido vecinalista Concertación Plural, mientras que a nivel nacional asume la presidencia el justicialista Néstor Kirchner. Los políticos municipales a partir de 2003 asumen una postura más conciliadora y abierta al diálogo, al menos hasta 2006, cuando se cierra esta investigación.

254

Entre 2000 y 2006 se comienzan a plantear demandas sobre varios temas que debían incorporarse en la posible modificación de la CO original (1986), la normativa original no tenía previsto ningún sistema participativo de la ciudadanía. Esa legislación fue modificada en el período que se analiza, agregándose artículos sobre los procesos participativos como los que se había generado en el CU. La CO establece pautas para realizar un plan estratégico y promover nuevas formas de participación, aunque no exactamente iguales a las planteadas para el CU. Más allá de las diferencias, todas las formas de participación en ambas legislaciones son no vinculantes.

3.2. Propuestas urbanísticas en competencia

Las normas que conforman los sistemas tecnológicos urbanos se sitúan en un contexto más amplio, donde actúan la cultura urbana, la política y las actividades socioeconómicas, según Aibar y Bijker (1997) cuando citan a Rose (1989). Por ello, al adoptar una visión constructivista, se intenta sortear el reduccionismo y determinismo tecnológico. Se plantea una investigación con un breve relato socio-histórico previo, como contextualización para el caso del CU en Bariloche. En el

período de estudio se percibe el surgimiento de nuevos paradigmas influyentes en la participación ciudadana, antes más limitada o no considerada en la planificación de la ciudad. El enfoque constructivista y todo lo expuesto previamente permitirán tomar al urbanismo como una tecnología y a la ciudad como un tipo de artefacto complejo. Se intenta considerar también la concepción de “poder” tomada por Aibar y Bijker (1997) y aplicarla al caso de Bariloche en la relación poder-tecnología.

3.3. Principales factores de controversia

3.3.1. Principales grupos sociales relevantes (GSR)

Éstos son:

- *Administración y funcionarios públicos (AFP)*: este GSR contiene niveles diversos (como el municipal, provincial o nacional), aunque para el caso en estudio el mayor peso lo tienen los de nivel municipal. Dentro de este grupo se ubican no sólo los dirigentes o funcionarios designados —con puestos que no son de planta permanente—, sino también los técnicos o asesores (arquitectos o ingenieros), considerados expertos en la presente temática.

a. Políticos (en funciones y ligados a la toma de decisiones): se realizaron cuatro entrevistas a legisladores o concejales y altos cargos en el gobierno local o regional.

b. Técnicos: se realizaron cuatro entrevistas a funcionarios, arquitectos o profesionales contratados como expertos en temática urbana y planificación.

c. Consejo Federal de Inversiones: no pudo ser entrevistado nadie de dicha institución. Este organismo del gobierno nacional está compuesto por técnicos vinculados a cuestiones económicas y organizativas.

- *Desarrolladores e inversores inmobiliarios (DII)*: están vinculados con el negocio inmobiliario local y los representantes de aquellos externos a la localidad, que incluye a empresas vinculadas al turismo. Se realizaron dos entrevistas.

- *Vecinos y pobladores (POB)*: este grupo incluye vecinos críticos que por primera vez se ven llamados a participar, sin tener poder o influencia directa en las tomas de decisiones de la administración pública, ni con grandes inversores. Pueden llegar a contar con técnicos que actúan en forma independiente de los otros dos grupos. Se realizaron cinco entrevistas, tres de la zona oeste de la ciudad —respecto al centro histórico— y dos de la zona este.

3.3.2. Planteos urbanísticos que competían

Para comprender cuáles fueron los distintos planes urbanos que competían, es importante recordar que existió una política de descentralización territorial y administrativa desde el gobierno nacional en los 90. Si bien en el período analizado no hay planes concretos, diseñados por un arquitecto o profesional especializado, que fuese presentado y aprobado como “plan” en un documento completo, si hay algunos planteos que se ponen en debate. Las propuestas surgen de los técnicos y

funcionarios municipales, dentro del grupo AFP, al generar propuestas de parámetros urbanos para aplicar a posibles desarrollos inmobiliarios, o de ciertas regiones o delegaciones del ejido municipal. Sobre esas propuestas se ha observado que hay acuerdos en la mayoría de los grupos participantes, en particular entre los GSR que participan en el sector ubicado al este del centro histórico. En cambio, existen algunos GSR con los que no hay acuerdo para el oeste del ejido municipal. También se verán otras propuestas ligadas a la posición del grupo DII para favorecer y facilitar los desarrollos en zonas muy valoradas. Esta valoración se relaciona principalmente con el paisaje natural o la proximidad a los espacios de gran demanda, como las costas de lagos o las zonas comerciales. Las posturas que favorecen y facilitan el desarrollo inmobiliario colisionan con las posturas del grupo POB que en líneas generales prefiere evitar un crecimiento urbano excesivo, sobre todo en las áreas con mayor patrimonio paisajístico natural (PPN), según Rodríguez (2015). En base a las entrevistas realizadas, se identificaron las siguientes posiciones en cada grupo, que tienden a definir o impulsar diversas propuestas:

- Para el grupo AFP: se plantea promover y favorecer las inversiones y el desarrollo urbano hacia el este del centro urbano. Allí no se verían perjudicados el paisaje atractor del bosque nativo ni las condiciones de muchos cursos de agua, que en ambos casos se ubican mayoritariamente al oeste del centro histórico. Intentan resolver la demanda de tierras a precios accesibles por medio de loteos sociales con dimensiones mínimas, que en muchos casos apenas superan los 200 metros cuadrados, principalmente desarrollados al sur del centro histórico.
- Para el grupo DII: se pretende favorecer —por medio de facilidades para mayor densidad edilicia— a zonas ubicadas en el centro histórico o en desarrollos urbanos dispersos y evitar limitaciones para la construcción en los predios que se ubican linderos o cercanos a las costas de lagos (ligados fundamentalmente a barrios cerrados o nuevos loteos), que mayormente son espacios demandados y valorados por sus vistas panorámicas. Postulan que no se frene un proceso de inversiones que traería mucho más trabajo a la región. Esta posición también se apoya en el uso de la mayoría de la infraestructura ya existente en la zona del centro histórico y las parcelas aún disponibles en áreas lindantes a las rutas principales, dado que siguiendo las mismas se han diseminado las infraestructuras como la red de gas y de electricidad. El turismo está ligado no sólo a la hotelería y los servicios a las personas que visitan la ciudad, sino a los centros comerciales y conjuntos de cabañas o barrios cerrados, y la construcción en general de edificios para residentes temporales.
- Para el grupo POB: se pretende reducir la expansión urbana, sobre todo al oeste del centro mencionado, siempre en vista de la pérdida de un paisaje natural que se intenta defender, y mantener simultáneamente la accesibilidad a dicho espacio. Existe una demanda social por mantener también a un precio accesible el valor de las tierras, que por efecto de la demanda para la inversión turística se han encarecido. Esto ha llevado también a ocupar tierras que no tenían dueños claramente ubicables, que estaban en litigio o en trámites de sucesión y que con los años permitió reclamar a los integrantes del AFP para que reconocieran por ley la tenencia de la tierra, luego de varios años de vivir allí. Esta situación también favorece la tendencia —por parte de los distintos grupos, incluyendo el POB— a

preferir el crecimiento hacia el este del centro urbano. Esta última postura casi no tiene críticas; sólo demandó ciertos acuerdos con los vecinos que habitaban en ese período en la zona este de la ciudad, que era la menos poblada de todas.

3.3.3. Principales factores de controversia

No hay disputa entre dos o más planes, o proyectos distintos (como sucede en el caso de Cerdá en Barcelona), pues el plan es único y se generaba desde la construcción comunitaria del CU, con apoyo técnico, pero con diversas posturas que se plantean dentro del proceso propuesto por el CFI. Este proceso es abierto y participativo; en él surgen varias posturas, en función a los distintos intereses de los grupos antes citados. Pero también en cada una de estas posiciones surgen distintas áreas, barrios o sectores en conflicto por causas relacionadas a cuestiones ambientales —como la tala de árboles o la contaminación de los cursos de agua— o por características proyectuales, de diseño para un barrio o un edificio importante —por exceso en altura o superficie edificada en algunos proyectos puntuales y excepcionales, también por el uso de espacios verdes para otros fines, u otras situaciones similares.

Si bien pudieron existir muchos más conflictos de los que aquí se describen, estos son los que se pudieron encontrar en la investigación y las entrevistas. Son aquellos que podrían considerarse como los más importantes y destacados para el período en estudio. Las controversias en principio pueden dividirse en generales o puntuales, ya que algunas hacen referencia a grandes áreas o sectores de la ciudad (fundamentalmente la zona al oeste desde el centro histórico) y en otros casos a un barrio o dos. Por razones de espacio, en este documento se enumeran sin orden prioritario las controversias y se describen sólo algunas.

257

Entre las controversias generales encontramos: liberar o restringir expansionismos por loteos al oeste del centro urbano; permitir o no construir en zonas de riesgo ambiental (por inundaciones o por deslaves en laderas de la montaña); permitir o no barrios cerrados; y favorecer la concentración edilicia en los espacios centrales o en los subcentros, en contraposición a una dispersión con más o menos limitaciones. Entre las controversias puntuales encontramos: el desarrollo urbano de un barrio cerrado; la regularización de tierras ocupadas en barrio Virgen de las Nieves; el mantenimiento del acceso libre a todas las costas de lago (por ejemplo: Playa Serena); y los proyectos de grandes edificios industriales en el este (INVAP y PUELICHE).

En relación a la controversia “Liberar o restringir expansión al oeste del centro urbano”, se plantea permitir la ocupación dispersa en el oeste, donde está el paisaje más atractivo, e ir perdiendo parte de él por cortes de árboles y ocupación de las costas de acceso libre. Se plantea además impulsar hacia el este el desarrollo urbano, relegando el sector al oeste del centro histórico. A nivel climático y ambiental, la zona del centro histórico muestra un cambio o quiebre en el territorio del ejido municipal, dejando al oeste los espacios más atractivos por sus condiciones naturales y de paisaje, respecto del este, con una estepa que casi no tiene bosques. Las situaciones al este de la ciudad y el sur quedaron fuera de la discusión por baja demanda turística, y por ello se tendió a profundizar o facilitar el desarrollo económico

y el crecimiento en estas dos últimas áreas. Al este se ha tomado como eje del impulso a los loteos lindantes a la ruta —RN 40 norte— de acceso a la ciudad — viniendo desde la provincia de Neuquén—, muy cercana a la costa del lago Nahuel Huapi; y en la zona sur del centro histórico, más escondida y devaluada, se extienden urbanizaciones por detrás de la ladera sur del cerro Otto —siguiendo la RN 40 sur, que lleva a la ciudad de El Bolsón y cuenta con residentes y edificios más humildes que en las otras zonas urbanas.

En relación a la controversia “Desarrollo urbano de un barrio cerrado”, este proyecto se plantea a inicios de los 90 y se ha vuelto emblemático por el debate público que generó, y aun en la actualidad no se ha podido avanzar en su desarrollo definitivo, a pesar de los cambios, modificaciones y adaptaciones para acercar los reclamos de las dos partes en conflicto. Inicialmente este proyecto estuvo ligado a uno de los barrios lindantes previos a dicho proyecto: el barrio 2 de Agosto, originado en los años 80. La preexistencia de un barrio cuyo origen tiene fines sociales, como el de uno sindical para sus asociados, y que cuenta con lotes de superficies mínimas (180 metros cuadrados aproximados), plantea concentrar manzanas para viviendas en un sector de la superficie total del predio, dejando sobre la costa un área requerida por las normas como área de regeneración ecológica externa (AREE). Pero, al pasar el tiempo, se vende este espacio libre al grupo inversor del proyecto lindante al barrio, que presenta su propuesta para fines de los 90. El espacio designado como AREE ya había sido considerado para determinar la compensación por un área edificable para el barrio 2 de Agosto, con más densidad en la ocupación de la tierra, y se vuelve a usar en el proyecto del nuevo barrio privado para obtener más superficie edificable. Esta situación fue considerada una maniobra oculta, advertida por la junta vecinal del barrio 2 de Agosto. Al igual que otros criterios considerados poco sustentables, como las propuestas para los sistemas cloacales proyectados para el nuevo barrio, esta situación lleva a enfrentamientos entre la junta vecinal y la empresa desarrolladora. La investigación que realiza la junta vecinal para entender cómo se había aprobado el proyecto llevó a descubrir que quien asesoraba al inversor sobre su diseño y adecuación era simultáneamente funcionario público municipal. Esto derivó en un juicio, luego de un pedido de amparo para detener el proyecto.

En relación a la controversia “Mantenimiento del acceso libre a todas las costas de lago”, se difunde que el 11 de diciembre de 2004 se llevaría a cabo una propuesta de los vecinos para hacer un abrazo a la playa pública conocida como Playa Serena, que un vecino lindero intentaba apropiarse. Esta acción comunitaria se enmarca dentro del proceso participativo que llevaba adelante el grupo POB y fue publicada luego por un diario digital el 13 de diciembre de 2004.¹ El asentamiento duró varios días (**Imagen 1**).

1. Más información en: <http://bariloche2000.com/noticias/leer/el?momento?del?abrazo/8828>.

Imagen 1. Imagen del abrazo a Playa Serena por los vecinos y turistas presentes



Fuente: <http://barilocheverde2011.blogspot.com.ar/p/bariloche.html>

4. Marcos tecnológicos

Dentro del debate, durante la generación del CU y hasta la modificación de la CO, se han observado dos posturas (expuestas en el **Cuadro 2**) en líneas generales: i) una postura intervencionista, que pretende facilitar la mayor explotación y generación de inversiones en el desarrollo urbano, con más ganancia a grupos concentrados de poder económico, ligados al sector político o apoyados por estos, bajo la fundamentación de la “teoría del derrame”: el progreso y la posibilidad de mayor oferta laboral en la ciudad; y ii) la una postura preservacionista, que deviene de una conciencia colectiva más antigua, originada en la existencia previa de un PN y apoyada por los nuevos migrantes (vecinos que se integran al grupo POB), que avalan en su mayoría la defensa ambiental y del paisaje, reforzados por una tendencia internacional hacia la sustentabilidad y el planteo de reducir o limitar el crecimiento urbano dentro de áreas con espacios naturales a proteger.

259

Cuadro 2. Marcos tecnológicos observados en el objeto de estudio

	MARCOS TECNOL.	IMAGEN Y TEORÍAS	GSR	PROCESOS URBANOS	CONFLICTOS
A	Intervencionismo	Megacity + Progreso, y a favor del extractivismo urbano	AFP (administrativos y funcionarios públicos) con técnicos del municipio + DII (desarrolladores e inversores inmobiliarios) con apoyo de inversores externos	Mayor expansión, que permita más superficie de edificios y cantidad de población = mayor ganancia o renta urbana	A favor de: barrios cerrados = fragmentación urbana + zonas de riesgo para urbanización + reclamos de inversores por limitaciones y contradicciones en los códigos
B	Preservacionismo	Ecocity + Mejor calidad de vida, y contra el extractivismo urbano	POB (población) con juntas vecinales y técnicos independientes	Menor concentración edilicia + dispersión poblacional = menor ganancia o renta urbana	En contra de todo lo antes descrito para primer caso; se reclaman más limitaciones y restricciones para urbanizar

260

Fuente: investigación propia y según los resultados de las entrevistas realizadas

La postura intervencionista (apoyada por los grupos AFP y DII) podría asemejarse al ideal de la “megaciudad” (Aguilar, 2002), donde la mayor concentración sería una virtud. Esta idea está ligada a una política desarrollista con cierto nivel de derrame laboral, a lo que se suma la eficiencia y el ahorro energético o de materiales que se produce al concentrar las actividades en reducidos espacios urbanos. Esto favorecería la teoría del extractivismo urbano, según una visión peyorativa del uso excesivo del suelo. Genera una mayor concentración edilicia en altura, con muy alta densidad en la ocupación del suelo, que redundaría en altos márgenes de ganancia o renta urbana para los desarrolladores inmobiliarios. Simultáneamente, se favorecen los barrios cerrados y la fragmentación de espacios públicos, generando un desmedido número de personas que debe acceder a ese espacio urbano concentrado, con los problemas de transporte y movilidad que esto genera. Además se producen zonas de riesgo por falta de seguridad o por el nivel de impermeabilidad del suelo, que genera inundaciones en calles, por el bajo nivel de vegetación o de terreno absorbente.

La postura preservacionista podría asemejarse al ideal de la “ecociudad” (Yanitsky, 1982), al apuntar a una mejor calidad de vida y de control del desarrollo urbano para evitar el llamado extractivismo urbano. El grupo que lo apoya está ligado al POB, individuos que son parte de una junta vecinal o representantes barriales, y que

apoyan un tipo de proceso urbano que no favorezca la concentración edilicia como único espacio al que se destina la inversión pública para infraestructuras y servicios. Reclaman la dispersión de dicha inversión pública, lo cual generaría una menor renta urbana a inversiones de áreas privilegiadas. Apoyan normativas que recuperen la plusvalía obtenida por algún propietario a causa de servicios o infraestructuras realizadas con fondos públicos. Simultáneamente, en este marco tecnológico se ven beneficiados los barrios periféricos. Les resultan conflictivos los barrios cerrados y la generación de zonas urbanas degradadas, inundables o con ciertos riesgos socio-ambientales, y apoyan las limitaciones al desarrollo urbano en los códigos.

5. Clausuras

Aibar y Bijker (1997) —al citar a Hughes (1983)— plantean una “amortización de los intereses creados”, es decir: que la estabilización o el cierre no se produce con una victoria total, sino temporal o parcial.² En los procesos desarrollados durante la conformación del CU al oeste de Bariloche, no se discutía la conformación física de los edificios, como en el caso de Barcelona, sino la factibilidad para el desarrollo de loteos (intervencionismo) o su limitación (preservacionismo), poniendo el foco sobre los cambios en los usos de las tierras y su carácter paisajístico.

5.1. Etapa 1991-1995

5.1.1. *Para el este sí hubo clausura*

La clausura en este sector se generó sin demasiados problemas, luego de varias reuniones con grupos de vecinos y otros sectores que permitieron acuerdos en los parámetros urbanos entre los tres GSR ya descritos. Aunque en principio las limitaciones de subdivisión del suelo fueron exageradas (una hectárea como mínimo, según entrevistas realizadas), luego fueron llegando a dimensiones en torno a los 1500 metros cuadrados por lote. También se acordó en la disposición y zonificación según criterios estéticos (para cuidar la imagen de ciudad turística) en el acceso desde el este al centro urbano. Otro hecho que pudo facilitar la rápida acogida favorable del cierre de conflictos fue el proceso histórico previo de mayor explotación rural en chacras o quintas, una zona por tanto ya antropizada. Antes del proceso de ocupación del suelo, allí no se contaba con una valorización de flora y fauna del lugar para el turismo, como los bosques nativos que sí existen en abundancia en el sector oeste (controversia sobre la liberación o la restricción del expansionismo por loteos al oeste del centro urbano).

5.1.2. *Para el oeste no hubo clausura*

Aquí no se pudo alcanzar un momento de clausura para los parámetros urbanísticos, puesto que en el oeste los GSR entraron en conflicto y detuvieron las propuestas de loteos o desarrollos urbanos en esa zona. Principalmente dirigían sus críticas a la necesidad de limitar el crecimiento en dicha área, con el fin de preservar el paisaje y

2. La traducción es del autor.

el espacio natural o el ambiente en general. También se generaron luchas por el libre acceso a las costas de lagos en dicho sector, que tenían nuevamente relación con las limitaciones a ciertos proyectos o nuevas propuestas de loteos, y de sectores privados que pretendían hacer valer una posición de privilegio al comprar lotes con costa de lago, como se pudo ver en el caso citado en la controversia sobre el acceso libre a todas las costas de lago. Los casos de barrios privados fueron también muy criticados; el caso testigo más conocido es el mencionado en el conflicto sobre el desarrollo de un barrio cerrado y la relación urbanística con su entorno natural y barrial. Todo lo expuesto supuso una limitación a toda propuesta de avanzar en mayores subdivisiones del suelo, y de proyectos edilicios o desarrollos urbanos de gran impacto ambiental.

5.2. Etapa 1995-2006

5.2.1. *Para el este hubo continuidad del proceso en el CU*

A pesar de que fue cerrado el conflicto al este por el acuerdo en las pautas y los parámetros urbanísticos, el CU es un código abierto que permite cambios y por ello surgieron proyectos puntuales que llamaron a nuevos procesos de concertación, sin cambiar los parámetros urbanos ya acordados en forma general. Como ejemplo se recuerda el caso de la instalación de la empresa INVAP con un depósito, y el caso de galpón para una empresa distribuidora de bebidas (controversia sobre proyectos de grandes edificios industriales en el este).

5.2.2. *Para el oeste sí hubo clausura en la CO*

La clausura se plantea en la modificación de la CO, al contener un artículo donde deja constancia que estará suspendido todo permiso para loteo o subdivisión del suelo, en la zona oeste del centro urbano, hasta la concreción de un plan estratégico para toda la ciudad. Este nuevo planteo, impulsó la creación de un concejo de planificación estratégico (CPE) a partir de 2010. Pero la limitación establecida para toda subdivisión —en la zona oeste de la ciudad— fue suficiente para detener, según lo pedía el grupo POB, el impacto de grandes loteos o desarrollos urbanos, a partir de la aprobación de la CO en 2006.

Es importante considerar que, según lo expresado por varios entrevistados, de 1995 al 2006 los procesos participativos fueron modificándose. A partir de 1995 los gobiernos dejaron de llamar a participar de igual forma, cumpliendo las pautas establecidas por el propio Código Urbano de ese año. Aun así, el proceso iniciado en 1991 dejó su marca en cuanto al proceso participativo y la forma de controlar o autorizar nuevos desarrollos urbanos, o los cambios en los parámetros urbanos para ciertos proyectos; por lo cual se observa una cierta continuidad del proceso iniciado en 1991 para dicho CU hasta 2010, momento en el cual se reglamenta por ordenanza una nueva forma de participar, al conformarse el primer Concejo de Planificación Estratégica requerido por la CO (2006).

Reflexiones finales

Según Aibar y Bijker (1997), ya existía una perspectiva que identificaba al cambio técnico como moldeado por factores sociales y políticos, más allá de consideraciones económicas, en base a estudios de autores como Noble (1979), de origen anglosajón neo-marxista. Al tiempo que Foucault (1975) situaba a la fábrica en un conjunto de instituciones orientadas al confinamiento y la disciplina de los cuerpos, y como forma de dominación. Desde allí, y desde una imagen clásica del poder, el enfoque del proceso para Aibar y Bijker (1997) —al citar a Clegg y Wilson (1991)— es visto como algo innato del actor-creador, que tiene dicho poder y el capital disponible. En tal caso: “El poder es visto principalmente como prohibitivo o inhibitorio y también puede usarse como un explanans no problemático para la interacción entre los actores y para las direcciones particulares del cambio técnico” (Aibar y Bijker, 1997: 21).³ Pero, para estos autores, el poder es más bien una “relación” entre ciertos actores. Se pasa de una identificación directa del titular del poder al estudio de las estrategias de poder. Allí, el poder es resultado de esas estrategias, o de la interacción entre actores; se percibe “como productivo y facilitador, más que puramente inhibitorio” (Aibar y Bijker, 1997: 21).⁴ Desde esta perspectiva puede inferirse que, en el caso del grupo POB — que antes de la década del 90 no participaba—, se alcanza un cierto poder relacional que le permite ser parte de la toma de decisiones con los otros grupos.

Este trabajo mostró las distintas posturas y problemáticas generadas durante el crecimiento urbano, su regulación o planificación, las cuales se pueden inferir desde una perspectiva de las relaciones sociales, y de los conocimientos e intereses que se ponen en juego, en particular desde la interacción entre los distintos GSR. Interacción que cambió respecto a períodos anteriores para el proceso de la conformación de un CU, pero que también se relaciona con la planificación de la ciudad. Se pudieron observar las necesidades y demandas de los distintos grupos que han impulsado cambios, con situaciones que resultaron en momentos “bisagra” (con un cierto cambio en la dinámica y evolución de la ciudad) y la influencia de procesos históricos previos, en base a un cierto conocimiento o tradición heredada localmente. Fue un proceso en el que también se han podido mostrar diversos conflictos y sus resultados, donde se verificó el peso que pudo alcanzar un grupo social relevante que, contrariamente al caso de Barcelona (Aibar Puentes, 1995), no sólo se atiende a grandes inversores o a distintos intereses políticos, dejando a los trabajadores solamente el camino de la protesta callejera. En el caso de Bariloche se suma a ciudadanos y trabajadores (el POB) agrupados en torno a un conocimiento práctico o vivencial que luego recibe aportes y saberes desde el apoyo de expertos y técnicos, que actúan a su vez en forma externa a los otros GSR (el DII y el AFP).

También se ha recogido evidencia de la relación entre los intereses de los distintos grupos sociales. Por un lado, de aquellos casos con cierto poder clásico, como los descritos por Aibar y Bijker (1997) cuando citan a Foucault (1975) y a Clegg y Wilson

3. La traducción es del autor.

4. La traducción es del autor.

(1991), que refieren a un poder con origen en la capacidad económica o por delegación representativa en actividades políticas o técnico-administrativas. Se podría relacionar a los intereses en juego desde el concepto de propiedad privada que plantea Revel (2011), al advertir que el dominio de “la propiedad privada es una apropiación de lo común por parte de un individuo solo (...) Es al mismo tiempo la construcción de la oposición entre el interés individual y el interés común” (Revel, 2011: 3). Esta apropiación es vista muchas veces por sobre los derechos a los espacios públicos; así se legitima esa apropiación y se genera inmediatamente una injusticia, lo que se vuelve el origen de la desigualdad y la corrupción. Pero además, desde las aspiraciones de los que no poseen influencia directa, ni ostentan posesión de propiedad alguna, ni ejercen aquel poder clásico, surge una nueva forma de acceso a cierto “poder”, y es en los aspectos “relacionales” entre actores (Aibar y Bijker, 1997: 21). Este tipo de “poder relacional” o de “relaciones de poder” entre los GSR permite influir en las decisiones políticas, por medio de acuerdos, acercamientos, protestas y transmisión de conocimientos legos, o no expertos. A pesar de no ser expertos o tener un poder clásico para hacer lobby, pudieron afectar la conformación de las ciudades en relación a su percepción sobre el entorno en que habitaban. Existió un cierre parcial de ciertos conflictos al momento de la impresión del CU en 1995, ya que dejaba definidas las pautas para el sector centro y este de la ciudad. Sin embargo, para 2006, con la modificación a la CO, se alcanzó un cierre para el sector ubicado al oeste del centro histórico, por la suspensión de los loteos (art. n° 22, CO).

264

La forma de planificación y participación, desarrollada dentro del CU, introdujo un cambio en la forma de definir parámetros urbanísticos diferente a las anteriores formas más dirigistas o tecnocráticas y sin participación de sectores populares. El CU es un proceso abierto y continuo, donde los parámetros se plantean desde grupos técnicos y expertos, pero sobre los que luego se puede o no llegar a un acuerdo para alcanzar una clausura acordada participativamente. Existe la creencia de que no hubo tal clausura con acuerdo por parámetros del suelo al oeste, por presiones del DII. Algunos entrevistados creen que existía cierta conveniencia para el DII, pues el status quo justifica las excepciones a las normas para el inversor.

¿Quién ganó? Aunque el DII no alcanza a obtener todo lo que reclama a su favor, obtiene algunos términos del acuerdo con el CU para el este y permanece alerta para mantener al menos los mismos recursos para el oeste de los que disponía en el código de planeamiento del 80. Para el DII, la modificación de la CO podría considerarse un logro, dado que en el proceso participativo planteado en el CU se generaban reuniones con juntas vecinales, en primera instancia, y luego se llevaba a los otros GSR. El POB encuentra distintas formas de participar y hacer oír sus reclamos, incluso influyendo en pautas urbanas para el CU o en el articulado de la CO. Mientras tanto, el AFP se ha encontrado con un proceso mucho más complejo — y, por las entrevistas a dicho grupo, más difícil de manejar de lo esperado— y aún está evaluando el nivel de legitimidad alcanzado durante su aparente postura mediadora, aunque se infiere un sentimiento de pérdida del poder otorgado para la toma de decisiones.

Bibliografía

AGUILAR, A. G. (2002): “Las mega?ciudadesy las periferias expandidas”, *EURE*, vol. 28, n° 85, pp. 121?149. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250?71612002008500007>. Consultada el 20 de Junio de 2016.

AIBAR PUENTES, E. (1995): “Urbanismo y estudios socio-históricos de la tecnología: el caso del ensanche de Barcelona”, *Llull: Revista de la Sociedad Española de Historia de las Ciencias y de las Técnicas*, vol. 18, n° 34.

AIBAR PUENTES, E. (1996): “La vida social de las máquinas: orígenes, desarrollo y perspectivas actuales en la sociología de la tecnología”, *Reis*, vol. 76, n° 96, pp. 141?170.

AIBAR, E. y BIJKER, W. E. (1997): “Constructing a City: The Cerdá Plan for the Extension of Barcelona”, *ST&HV*, vol. 22, n° 1, pp. 3-30. Disponible en: www.jstor.org/stable/689964. Accesed 07/01/2010. Consultada el 15 de Julio de 2015.

BIJKER, W. E. (1995): *On Bicycles, Bakelite, and Bulbs. Elements for a Theory of Socio-Technical Change*, Cambridge, MIT Press.

FOUCAULT, M. (1975): *Microfísica del poder*, Madrid, Ed. La Piqueta-Ed. Endymion.

PINCH, T. (1997): “La construcción social de la tecnología: una revisión”, en M. J. Santos y R. Díaz Cruz (comps.): *Innovación tecnológica y procesos culturales. Nuevas Perspectivas teóricas*, México DF, Ediciones Científicas Universitarias, Fondo de cultura Económica.

265

REVEL, J. (2011): “El dominio de las sombras”, *Revista Carta*, n° 2, pp. 3-5. Disponible en: http://piul.es/wp-content/uploads/2016/10/El-dominio-de-las-sombras_-Judith-Revel.pdf.

RODRÍGUEZ, N. J. (2013): “Paradigmas urbanos de una ciudad inmersa en un Parque Nacional: San Carlos de Bariloche, Argentina”, *Rasadep*, n° 5, pp. 101-108.

RODRÍGUEZ, N. J. (2014): *Efectos del crecimiento urbano en una ciudad turística de montaña, San Carlos de Bariloche, Patagonia Argentina*, tesis, Buenos Aires, PROPUR-UBA.

RODRÍGUEZ, N. J. (2015): “Efectos del crecimiento urbano en una ciudad turística de montaña, San Carlos de Bariloche, Patagonia Argentina”, *Revista Investigaciones Turísticas*, n° 10, pp. 202-230.

THOMAS, H. y BUCH, A. (2008): *Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología*, Bernal, Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal.

YANITSKY, O. (1982): “Hacia la ecociudad: como integrar la teoría y la práctica”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. 34, n° 3, pp. 517-529.

Cómo citar este artículo

RODRÍGUEZ, N. J. (2019): “Interacciones sociales en la conformación de las ciudades turísticas de montaña. Bariloche, Patagonia Argentina (1991-2006)”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad - CTS*, vol. 14, n° 40, pp. 245-266.