

POLÍTICA DE SUELO URBANO EN SAN CARLOS DE BARILOCHE (2001-2019)¹ APORTES PARA UN BALANCE CRÍTICO

URBAN LAND POLICY IN SAN CARLOS DE BARILOCHE (2001-2019)
CONTRIBUTIONS FOR A CRITICAL BALANCE

54

TOMÁS GUEVARA 2
JULIETA WALLACE 3

- 1 Este artículo es parte del Proyecto PI 40-B-783 "Hábitat y Planeamiento Urbano en San Carlos de Bariloche: Políticas Públicas y Actores Sociales". Resolución Rectoral N° 235/2020, financiado por Universidad Nacional de Río Negro.
- 2 Doctor en Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Río Negro - Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica, San Carlos de Bariloche, Argentina
Investigador Adjunto Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
<https://orcid.org/0000-0003-2457-2743>
tguevara@unrn.edu.ar
- 3 Abogada
Universidad Nacional de Río Negro, San Carlos de Bariloche, Argentina
Profesora Adjunta de la Escuela de Producción, Tecnología y Medio Ambiente.
<https://orcid.org/0000-0003-1192-6610>
jwallace@unrn.edu.ar



Este artículo aborda las políticas de acceso al suelo urbano en cuanto elemento central para garantizar condiciones de habitabilidad para los sectores populares. En ese marco, se analizan las alternativas de producción de suelo urbano desarrolladas en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, en el período post-crisis de 2001, en particular luego de la crisis habitacional de 2006-2008, hasta el año 2019, con la finalidad de realizar un balance crítico de la implementación de la política de producción de lotes con servicios. A partir de un abordaje metodológico documental y cualitativo, se examinan las diferentes operatorias iniciadas por el Estado municipal, atendiendo a las modalidades de adquisición del suelo, las formas de financiamiento de la infraestructura, los destinatarios y su forma de organización, entre otras variables. Los resultados de la investigación muestran un esfuerzo del gobierno local de San Carlos de Bariloche orientado a urbanizar 140 hectáreas de suelo urbano, pero también evidencian las limitaciones en la implementación de la urbanización del mismo. El trabajo intenta aportar a la discusión sobre las causas de la informalidad urbana y su relación con las políticas habitacionales y urbanas adoptadas desde los gobiernos locales en la región latinoamericana. La producción de lotes con servicios constituye un pilar fundamental de la política urbana, sin embargo, su abordaje en investigación ha sido acotado, por lo que este artículo procura, igualmente, dar cuenta de dicho vacío en la literatura especializada.

Palabras clave: hábitat, política pública, asentamientos precaristas

This article addresses urban land policies as a key element to guarantee habitability conditions for the working class. With this in mind, the article analyzes the urban land policy developed in the city of San Carlos de Bariloche, Río Negro, in the post-crisis period of 2001, in particular after the housing crisis of 2006-2008, until 2019, in order to make a critical balance of the lots with utilities production policy. Starting from a documentary and qualitative methodological approach, the different operations initiated by the municipal State are examined, taking into account the modalities of land acquisition, the forms of infrastructure financing, the recipients, and their form of organization, among other variables. The results of the research show an effort by the local government of San Carlos de Bariloche to provide utilities to 140 hectares of urban land, but they also show the limitations in its implementation. The work attempts to contribute to the discussion on the causes of urban informality and its relationship with housing and urban policies implemented by local governments in Latin America. The production of lots with utilities is a fundamental pillar of urban policy, but its research has been limited. As such, the article also tries to account for this gap in the literature.

Keywords: habitat, public policy, squatter settlements

I. INTRODUCCIÓN

La restricción en el acceso al suelo para los sectores subalternos es constitutiva de la urbanización capitalista, que tiende a la mercantilización de las necesidades, excluyendo por medio de este mecanismo a una porción creciente de la sociedad. En América Latina, esta restricción se refuerza por el carácter dependiente de sus formaciones económico-sociales, su acelerado proceso de urbanización y los efectos de los nuevos patrones de producción de la ciudad neoliberal (Jaramillo, 2012). Esta dinámica ha limitado las posibilidades de acceso al suelo urbano a grandes sectores de la población, incluyendo sectores populares y de ingresos medios, lo cual ha generado a lo largo del tiempo el fenómeno de la informalidad urbana persistente.

La informalidad urbana se vincula con las características estructurales mencionadas, pero también se encuentra relacionada con la capacidad del Estado para producir suelo urbano de calidad y asequible. Es decir, no es suficiente dar cuenta de los condicionantes estructurales de las sociedades latinoamericanas, sino que también es necesario hacer patentes los esfuerzos que realiza el Estado para ampliar la demanda efectiva a través de las políticas habitacionales, concretamente, los efectuados por los gobiernos locales que tienen la potestad exclusiva de producir suelo urbano. Si bien en los últimos años parte de la literatura sobre estudios urbanos abordó la problemática de producción de suelo urbano, lo hizo poniendo el énfasis sobre todo en los instrumentos de gestión que permiten movilizar suelo, como la recuperación de plusvalías, los impuestos progresivos y otros (Smolka y Furtado, 2014). Estos instrumentos forman parte cada vez más de la caja de herramientas de la política urbana de los gobiernos locales (Duarte y Baer, 2013), pero todavía su implementación sigue siendo acotada y gran parte de la producción de suelo urbano no los incluye, en particular, en aquellos lugares donde todavía existe suelo fiscal disponible. De ahí que sea relevante explorar cómo se produce suelo urbano, específicamente en los gobiernos locales de la región, más allá de las experiencias innovadoras o las buenas prácticas que puedan ser identificadas y destacadas.

En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar las diferentes alternativas de producción de suelo urbano que se implementaron en la ciudad de San Carlos de Bariloche en el período posterior a la crisis de 2001 y, en especial, luego de la crisis habitacional del 2006, para realizar un balance crítico de una política pública que ya cuenta con más de diez años de ejecución. La investigación, por lo tanto, contribuye al debate sobre las políticas habitacionales y urbanas, y sobre la capacidad de los gobiernos locales para producir suelo urbano servido, bien localizado y asequible a la población, con miras a revertir los efectos negativos del funcionamiento del mercado de suelo sobre la estructura urbana y la consecuente desigualdad, en términos de acceso a la ciudad.

Desde este enfoque, el trabajo analiza las diferentes operatorias de producción de suelo urbano en San Carlos de Bariloche, atendiendo a las modalidades de adquisición del suelo, a las formas de financiamiento de la infraestructura, los destinatarios y su forma de organización, entre otras variables consideradas para el estudio. El abordaje metodológico es de tipo documental y cualitativo, valiéndose de la normativa vigente, publicaciones periodísticas y entrevistas con informantes claves para reconstruir el proceso de diagnóstico, formulación e implementación de la política (Aguilar Villanueva, 2006).

II. MARCO TEÓRICO

Producción del suelo urbano

Se suele hablar de tres modalidades a partir de las cuales se (re)produce la ciudad: estatal, mercantil y social (Herzer y Pérez, 1993). Estas modalidades no son excluyentes y su yuxtaposición varía según el modelo de desarrollo (Guevara, 2015).

En Argentina, el mayor productor de suelo urbano ha sido históricamente el sector privado, en un contexto de relativo *laissez faire* en materia de usos y subdivisión del suelo. Las normativas urbanas laxas posibilitaron los "loteos populares" (Torres, 2006). Sin embargo, este sector ha atendido en una proporción decreciente a las demandas habitacionales de la población a lo largo de los años, evidenciándose un aumento sostenido de las modalidades de producción informal del hábitat (Un Techo para mi País, 2016). El agotamiento de los loteos populares se debe no sólo a factores económicos, sino también a la modificación de las normativas urbanas que, desde mediados de la década de 1970, se volvieron más exigentes con los fraccionadores.

El Estado, por su parte, realizó un esfuerzo variable, en términos históricos, para atender las demandas habitacionales, combinando etapas de mucha intervención, con otras etapas de retirada del Estado (Zapata, 2017). Como resultado, los sectores populares han visto sumamente restringidas las posibilidades de acceso al suelo en los últimos años (Guevara, 2015), debiendo resolver sus necesidades habitacionales mediante diversas formas de autoproducción del hábitat. Esta modalidad de "vivienda progresiva" implica vivir en condiciones de precariedad durante un plazo de producción que puede tomar muchos años para lograr la consolidación física y jurídica (Ward, 1982).

Las políticas de acceso al suelo y la regulación del Estado sobre el mercado de tierras son dos elementos ineludibles para garantizar el acceso al hábitat en condiciones dignas. Como destaca Clichevsky (2009), es necesario que el Estado intervenga en la fase de producción y de circulación del suelo urbano, a fin de contrapesar la dinámica excluyente del mercado. No es posible pensar una política integral de vivienda si no se articula con una política de suelo urbano.



Figura 1. Bariloche y su inserción territorial. Fuente: Guevara, Wallace, Marigo y Cavanagh (2020).

En materia de suelo, la intervención estatal se ha restringido a una función reguladora y normativa (Reese, 2006). Esto ha provocado una histórica disociación entre la política habitacional y la urbana. No obstante, en los últimos años, recientes estudios han puesto en debate diversas herramientas urbanísticas y políticas de gestión del suelo con vistas a retomar el rol del Estado en la construcción y planificación de la ciudad (Lobato, 2021). En este escenario, la producción de suelo urbano por parte de los gobiernos locales tomó protagonismo como política pública, independientemente de que todavía la aplicación de los instrumentos de gestión novedosos sea incipiente.

La literatura especializada muestra diferentes alternativas en la implementación de las políticas de suelo urbano en la región, que varían en función de los instrumentos aplicados. A veces, se parte de la disponibilidad de suelo fiscal, ocupado irregularmente o vacante, según el caso, lo que facilita la política de suelo urbano. Pero, en muchos otros casos, no hay suelo fiscal disponible o se destina a otras finalidades, como políticas de renovación o regeneración urbana (Delgadillo, 2020). En estas situaciones se plantea la necesidad de adquisición para lo cual se extendió en los últimos años la creación de bancos de tierras en la región. Estos organismos suelen desplegar una

política de adquisición que se basa en diferentes instrumentos: compra venta, donación, incorporación por condonación de deudas, expropiación, recuperación de plusvalías, entre otros instrumentos de movilización de suelo ocioso (Smolka y Furtado, 2014).

III. ESTUDIO DE CASO

Bariloche es una ciudad intermedia, ubicada al oeste de la Provincia de Río Negro, en la región andina de la Patagonia argentina (Figura 1). Aunque nació como Colonia Agrícola Pastoral, rápidamente se especializó en la actividad turística. La masificación del turismo, a partir de la década de 1940, marcó una afluencia masiva de turistas, hoteles sindicales y el interés de los sectores medios más acomodados por adquirir un terreno en la ciudad. Así, entre 1940 y 1970, se lotearon miles de hectáreas, prácticamente, sin ningún tipo de mejora en materia de infraestructura urbana. Este crecimiento acelerado en extensión hacia el oeste estuvo completamente desfasado del poblamiento de la ciudad, lo que determinó una consolidación urbana deficiente. Todavía, con posterioridad a 1970, la

Loteo	Ha	Lotes	Forma de adquisición de suelo
Altos del Este	35	687	Compraventa
Frutillar Norte	26,5	557	Expropiación
Valle Azul	45	605	Afectación reserva fiscal
Las Victorias	9	111	Afectación reserva fiscal
Los Abedules	10	135	Recuperación de plusvalías
TOTAL	125,5	2.095	

Tabla 1. Loteos sociales del período de estudio. Fuente: Elaboración de los autores.

incorporación de suelo fue acelerada: según el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018), entre 1991 y 2001, la mancha urbana creció 91%, mientras que la población lo hizo 46%.

Este crecimiento desordenado y discontinuo empezó a ser caracterizado como un problema hacia la década de 1970, motivando la sanción del Código de Planeamiento y el Código de Edificación de 1980. Según Medina (2016), estas normas poseen una fuerte impronta conservacionista y surgen con el objetivo de poner límites y ordenar el crecimiento de la ciudad. Empero, fueron generando resistencia por parte de los sectores vinculados a la actividad inmobiliaria. Por ello, en 1995 se elaboró un nuevo Código Urbano, cuya aprobación fue sólo parcial, lo que derivó en la coexistencia de dos normativas urbanas diferentes que combinan usos del suelo e indicadores urbanísticos. Esta duplicidad ha sido funcional a la aplicación discrecional de las normas (Medina, 2016), favoreció los intereses del sector inmobiliario y perjudicó las posibilidades de acceso al suelo urbano por parte de la población local. En consecuencia, durante esos años se multiplicaron los procesos de autoproducción del hábitat en diferentes barrios.

IV. METODOLOGÍA

Esta investigación utiliza una metodología de tipo cualitativa, con un diseño de investigación basado en lo que se denomina estudio de caso, cuya utilidad es central no sólo para la descripción de fenómenos y procesos sociales, sino también para la contrastación y generación de teoría (Martínez Carazo, 2006). Dentro de los diferentes tipos de estudios de caso, existen los que se denominan “casos instrumentales” (Merlinsky, 2013), donde lo que está en juego no es el caso en sí mismo, sino su capacidad para permitir un ejercicio de generalización analítica.

En este trabajo, el estudio de caso se centra en la implementación de políticas habitacionales de producción de suelo urbano en la ciudad de San Carlos de Bariloche. Para construir dicho caso, nos valemos de fuentes diversas, en una

estrategia metodológica de triangulación (Denzin, 2012). En primer lugar, algunos de los autores han tenido participación activa en instancias de gestión de políticas públicas y conflictos vinculados a la temática habitacional: participación en la Mesa de Tierras de Bariloche, participación del Consejo Social de Tierras, entre otros. En este sentido, parte de los datos relevados es producto de un abordaje de investigación-acción, que se plantea la posibilidad de lograr en forma simultánea avances teóricos y cambios sociales, ligando el enfoque experimental de las ciencias sociales con programas de acción social (Lewin, 1946). De esta manera, la investigación acción persigue como finalidad resolver problemas prácticos pero, a través de esa resolución de problemas, se plantea la creación de conocimiento. La información obtenida es fruto del trabajo comunitario con organizaciones sociales, juntas vecinales, así como de la participación en ámbitos institucionales de seguimiento, formulación y evaluación de políticas públicas de hábitat en Bariloche.

En segundo lugar, se apeló al análisis de fuentes secundarias, principalmente documentación existente como informes y planes de gestión, códigos urbanos y de planeamiento, ordenanzas, leyes provinciales y nacionales, etc.; así como el análisis de la información periodística publicada en años recientes respecto a los conflictos habitacionales y a la implementación de las operatorias de producción de suelo urbano.

V. RESULTADOS

La salida de la crisis socioeconómica de 2001 generó un escenario marcado por la tensión entre la mejora de ciertos indicadores socioeconómicos y un aumento en las restricciones de acceso al suelo en Bariloche (Medina, 2018). En ese contexto, se inició un ciclo de ocupaciones irregulares desde el año 2006 que se repite en varias ciudades intermedias de la Patagonia (Guevara, Paolinelli y Nusbaum, 2018). El Estado Municipal buscó dar respuesta a través de la creación del Banco de Tierras (2006), el Consejo Social de Tierra y Vivienda (2006) y el Instituto

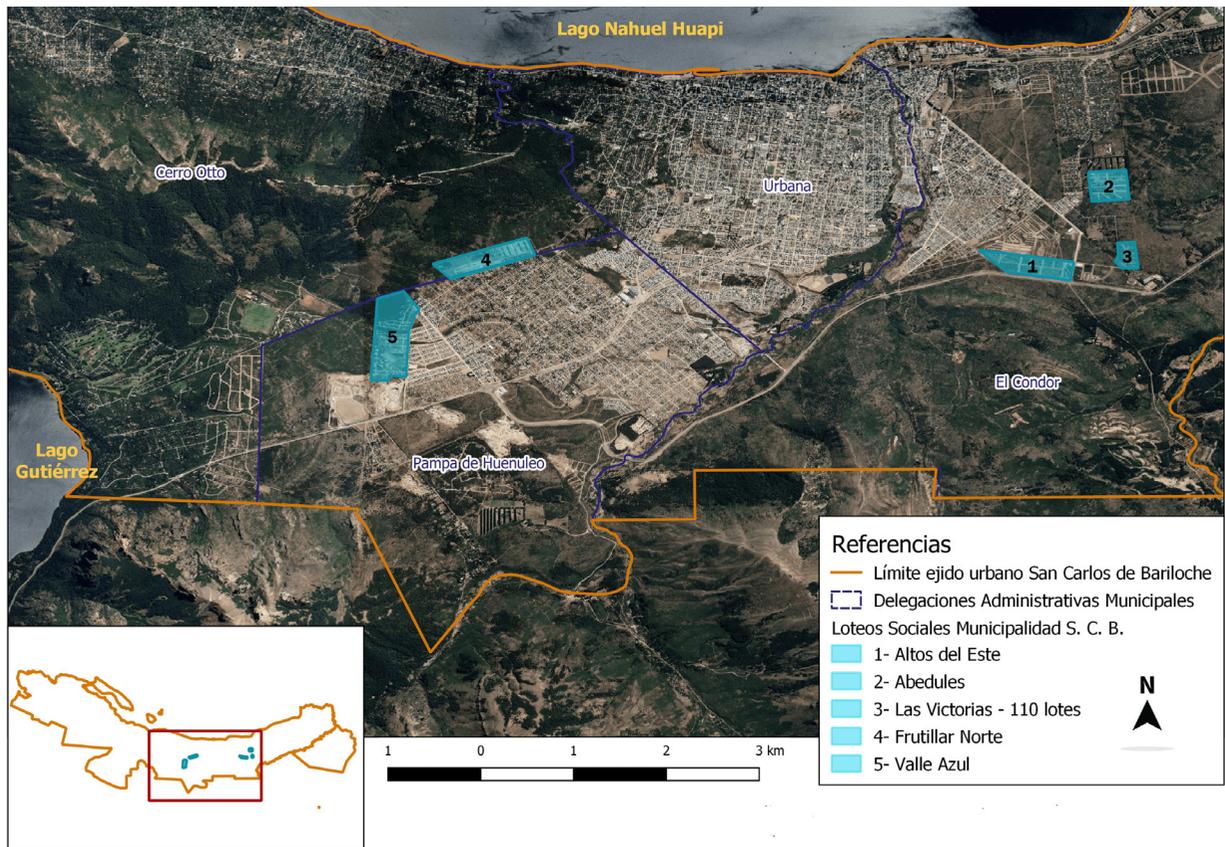


Figura 2. Ubicación en el ejido de loteos sociales: Altos del Este, Abedules y Las Victorias 110 lotes. Fuente: Elaboración de los autores con la colaboración de Eugenia Cavanagh.

Municipal de Tierra y Vivienda (2008), así como la declaración de emergencia habitacional en 2008, 2009 y 2011, medidas que colocaron al suelo y la vivienda como eje prioritario. Otras normativas de gestión de suelo relevante fueron el establecimiento del Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial (2010), la modificación del régimen de Contribuciones por mejoras (2011).

La principal respuesta que se articuló fue el impulso de sucesivos proyectos de lotes sociales con servicios entre 2008 y 2014. En aproximadamente 5 años se adquirieron y se pusieron a urbanizar más de 120 hectáreas de suelo, cerca de 2.095 lotes, lo que significó una intervención estatal masiva sin precedentes en la ciudad. El último loteo social de envergadura databa de principios de la década de 1990, producto de la relocalización de asentamientos informales (Pérez, 2004). En total fueron 5 proyectos: Frutillar Norte, Altos del Este, Valle Azul, Las Victorias 110 lotes y Los Abedules. Estos convirtieron la producción de suelo urbano en la principal política habitacional del municipio. Las iniciativas, en general, se encontraban mediadas por algún tipo de entidad intermedia para organizar la demanda, como

Cooperativas o Asociaciones Sindicales.

Las formas de adquisición del suelo para realizar estas operatorias se valieron de diferentes instrumentos (Tabla 1): la afectación de reservas fiscales, la compraventa, la expropiación y la recuperación de plusvalías. A continuación, se reseña cada una con los casos correspondientes.

Compraventa

A través de la modalidad de compraventa, el Estado participa, como un actor más, del mercado de suelo mediante la adquisición de tierra, ya sea rural de expansión o parcelas urbanas indivisas, para nutrir el Banco Municipal de Tierras.

Caso 1: Altos del Este

El proyecto Altos del Este se emplaza en un predio de 35 hectáreas ubicado en el sur-este del ejido municipal (Figura 2), en el borde de la zona urbana consolidada. Abarca 687 lotes individuales. Los destinatarios de este loteo son cooperativas y gremios de empleados municipales, de docentes y empleados

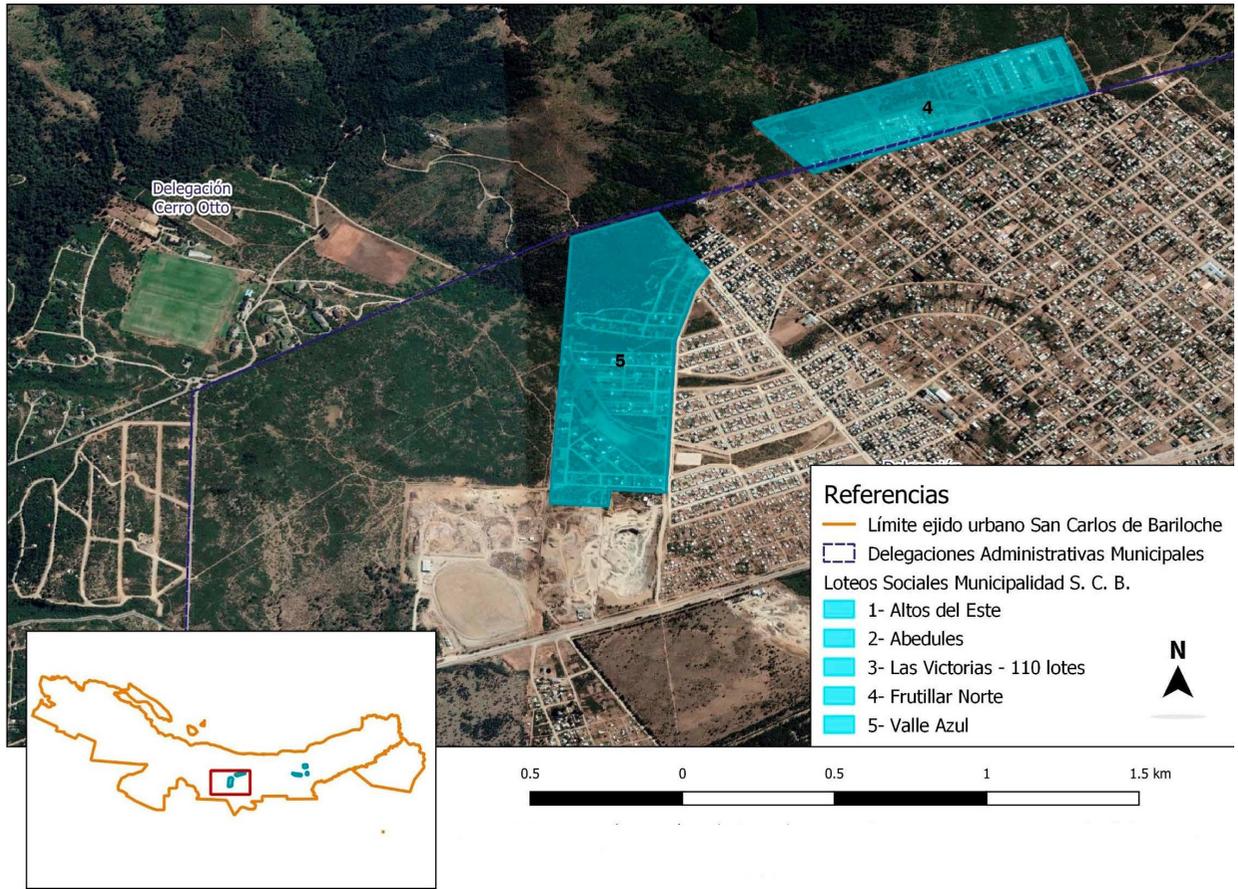


Figura 3. Ubicación en el ejido de loteos sociales: Frutillar Norte y Valle Azul. Fuente: Elaboración de los autores con la colaboración de Eugenia Cavanagh.

de comercio, entre otros. El municipio compró 229.346 m² de suelo sin urbanizar a U\$S 917.384, a razón de 4 U\$S / m², mientras que el resto de la parcela fue permutada por terrenos que estaban en manos del Municipio, con una localización mucho más ventajosa en el eje de expansión oeste sobre la Avenida Bustillo.

La urbanización y las obras de infraestructura estuvieron originalmente a cargo del Municipio, pero nunca se terminaron. La solución al problema de las redes de servicios se salvó a través de la adjudicación de 376 viviendas del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno, incluyendo obras de infraestructura. En 2015, ante el cambio de gestión municipal, el Intendente Gennuso rescindió los contratos que fueron transferidos a la órbita provincial, a cargo del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV), lo que implicó una demora de al menos dos años en la ejecución de las viviendas. Si bien las obras de infraestructura comenzaron en 2018, aún se encuentran en ejecución, mientras que las viviendas se encuentran finalizadas o en su última etapa. A más de diez años de su implementación, este loteo todavía

se encuentra en desarrollo y gran parte de las soluciones habitacionales no se entregaron a sus adjudicatarios.

Expropiación

La expropiación es un instrumento jurídico utilizado por el Estado para la obtención de tierras privadas a cambio de una indemnización a los propietarios, que habilita la transferencia del dominio y la toma de posesión inmediata por parte del Municipio.

Caso 2: Frutillar Norte

Las tierras donde se desarrolla el proyecto de Frutillar Norte, en la zona sur de la ciudad, fueron objeto de una intensa polémica (Guevara y Marigo, 2017) que imposibilitó que fueran adquiridas por compraventa. Finalmente, en 2012, se decidió la expropiación de la parcela. Pese a que el proyecto original incluía 42,5 hectáreas, el loteo en curso se desarrolla en 26,5 hectáreas, donde se emplazan 557 lotes individuales sobre la ladera Sur del Cerro Otto (Figura 3), que funciona como límite topográfico para la expansión de la ciudad.

El futuro barrio linda al sur con el Barrio Frutillar, al oeste con los barrios 2 de Abril y Unión, al este con el barrio 400 viviendas y al norte con la ladera del Cerro Otto. Esta área es parte de la zona denominada “el Alto”, donde se asientan los barrios populares de la ciudad.

Las tareas para la urbanización de los lotes nuevamente habían sido asumidas por el Municipio. No obstante, aduciendo falta de recursos económicos y técnicos la Municipalidad abandonó dichas responsabilidades. Ante esta situación, se propuso, al igual que en Altos del Este, la adjudicación de viviendas del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno. De ese modo, se adjudicaron 495 viviendas, incluyendo la infraestructura para el total de 550 lotes sociales que, en definitiva, sufrieron los mismos inconvenientes y demoras ya reseñados.

Nueve años después de la aprobación del loteo, las obras de infraestructura para dotar de servicios al nuevo barrio aún no han concluido. Apenas un puñado de familias se encuentra viviendo en el barrio y se prevé la finalización de las viviendas y su entrega para el año 2022.

Afectación de reservas fiscales

La normativa urbana vigente en Bariloche plantea una serie de obligaciones al propietario como requisito para su subdivisión, como es habitual en cualquier ciudad. Estas obligaciones incluyen la apertura y cesión de las calles públicas, ejecución de redes de infraestructura básica y también cesiones de suelo para espacios públicos y reservas fiscales que puedan ser afectadas en el futuro a equipamiento educativos, sanitario, espacio verde, etc. Inclusive, conforme las sucesivas ordenanzas de participación municipal en la renta diferencial, es posible incorporar cesiones por concepto de plusvalías urbanas.

Caso 3: Valle Azul

El loteo Valle Azul se encuentra en la ladera sur del Cerro Otto (Figura 3), muy cerca del Vertedero Municipal y al borde del área urbana existente. El proyecto contempla más de 600 lotes en 45 hectáreas, que son producto de la cesión de reserva fiscal del Club de Campo Dos Valles, un consorcio parcelario de más de 335 hectáreas, destinado a 700 familias de clase media-alta. Esta parcela fue cedida al Instituto Municipal de Tierra y Vivienda para el Hábitat Social como inmueble de interés social, que elaboró Planteo Urbanístico para 640 familias.

En 2010 autorizó el loteo social en dicha parcela y posteriormente se adjudicó el loteo al proyecto “Valle Azul”, impulsado por la Asociación Mutual Germán Abdala de los Trabajadores. Se elaboró un proyecto para la construcción de viviendas con tecnología de paneles denominada “Casa PAC”. Los destinatarios de este proyecto eran integrantes de cooperativas preexistentes que fueron asociándose al proyecto y sumando a algunos demandantes individuales. La

Mutual debía encargarse de la provisión de la infraestructura de servicios y la construcción de las viviendas, convirtiéndose así en una suerte de “desarrolladora social”. La movilización en torno al proyecto fue importante, generando gran expectativa entre los destinatarios. Al poco tiempo, sin embargo, estallaron denuncias por estafa de parte de los asociados y por la inexistencia de financiamiento para la construcción de las viviendas.

Dados la demora y el incumplimiento de los compromisos asumidos, se generaron diversos conflictos entre las partes. La Mutual finalmente se desentendió del proyecto, devolvió parte de los lotes a la Municipalidad y cedió el resto de la tierra a una Asociación Civil. En la actualidad, la materialización del barrio es acotada: las obras de alumbrado público, provisión de energía eléctrica y agua potable se han realizado de forma parcial. Asimismo, viven en el barrio tan sólo cincuenta familias, mientras que existen otras cincuenta viviendas en proceso de construcción por encargo o autoconstrucción.

Caso 4: Las Victorias 110 lotes

Este loteo se ubica en el barrio Las Victorias, al sur del eje de expansión este, de la ciudad de Bariloche, a 2 km del centro (Figura 2). En 2010, se afectaron 90.000 m² de la reserva fiscal original del loteo Las Victorias III para un proyecto con 110 lotes de interés social. Los destinatarios de este loteo fueron integrantes de diferentes asociaciones gremiales y cooperativas.

De nuevo, el Municipio fue quien asumió la urbanización del predio, pero ante la falta de recursos debió transferir dicha responsabilidad a los destinatarios, quienes se organizaron para financiar con fondos propios la infraestructura necesaria. Los destinatarios pactaron de forma privada la realización de las obras de infraestructura con la Mutual Germán Abdala que, en este caso, sí cumplió con las obras comprometidas de redes de luz eléctrica, agua, y cordón cuneta al barrio. Hoy en día, prácticamente no hay familias viviendo en el lugar, aunque los lotes ya fueron entregados y hay viviendas en construcción.

Recuperación de plusvalías

En el caso de San Carlos de Bariloche, se encuentra en vigencia el “Derecho de Participación en la Renta Urbana Diferencial”, nombre que recibió la recuperación de plusvalías. Su aplicación se lleva a cabo a partir de un cálculo sencillo que monetiza la cantidad de metros cuadrados adicionales que una modificación normativa habilita, actualizando el cálculo según el Índice de la Cámara Argentina de la Construcción.

Caso 5: Los Abedules

El loteo Los Abedules fue el único loteo social resultante de la aplicación de la herramienta de recuperación de plusvalías. En 2014, se firmó un convenio con el propietario de una fracción de 16 hectáreas, que permitió la cesión de 135 parcelas de 300 m² al Municipio (Figura 2) por concepto de plusvalías, las

cuales fueron destinadas a proyectos habitacionales. Las mismas serían transferidas a título oneroso a titulares del Programa de Créditos de la Argentina, mientras que la infraestructura sería llevada adelante por el Municipio.

Nuevamente, ante la incapacidad de realizar las obras de infraestructura a las que se había comprometido, la Municipalidad decidió en 2018 ceder la titularidad de la parcela a la Cooperativa de Vivienda 13 de mayo, que ya contaba con experiencia en otros loteos sociales. La organización quedó encargada de vender los lotes y cobrar el precio correspondiente por la tierra y las obras de urbanización y subdivisión. Esta cesión no estuvo exenta de polémica, dado que el convenio autorizaba a la entidad a imponer un sobreprecio de hasta 25%, además de gastos administrativos. Las obras de infraestructura fueron ejecutadas por el propietario original de la parcela y ya fueron concluidas, por lo que los lotes están próximos a ser entregados a los adjudicatarios.

VI. DISCUSIONES

La producción de lotes con servicios se ha consolidado como una “política implícita” (Torres, 2006) en San Carlos de Bariloche. Esto es así porque las sucesivas operatorias desarrolladas no contaron con una formulación explícita como programa, sino que se constituyeron como operatorias dispersas que buscaban dar respuesta de alguna manera a la crisis habitacional de la ciudad que se manifestó a mediados de la década de 2000.

Los diferentes modos de adquisición de suelo mostraron gran versatilidad por parte del Municipio para movilizar suelo ante una escasez de suelo fiscal disponible. Los diferentes modos de adquisición tienen ventajas y desventajas que deben ser analizados en cada caso. En el caso de la compraventa, la experiencia demuestra que el Estado no resulta un buen negociador y termina pagando precios que incorporan parte de las expectativas de valorización de los propietarios. Pese a ello, es un mecanismo adecuado para incorporar suelo a los bancos de tierras y tiene potencial para intervenir regulando el mercado, si es que se aplica de forma contracíclica (Clevev Vélez, 2016).

En el caso de la expropiación, si bien las tierras pasan a estar en posesión del Estado casi inmediatamente, la expropiación puede significar un elevado costo a futuro para el municipio, puesto que la jurisprudencia suele ser favorable a las expectativas desmedidas de los propietarios (Azuela, 2013). La experiencia comparada revela que los propietarios rechazan cualquier tipo de acuerdo prejudicial y esperan la sentencia judicial que suele resultar más favorable. La ventaja, en este sentido, es que los juicios de expropiación tienden a dilatarse mucho en el tiempo, lo que en la práctica opera como un mecanismo de financiación para la adquisición de tierra, en particular, cuando la valuación fiscal de las propiedades se halla muy por debajo de la valuación de mercado.

En relación a las reservas fiscales, aunque están destinadas prioritariamente a equipamiento urbano, muchas veces fueron destinadas a loteos sociales y otras fueron ocupadas irregularmente por la pasividad del Estado en su resguardo. Esta falta de articulación entre las políticas urbanas y habitacionales está generando numerosos conflictos en la ciudad, por la falta de equipamiento y espacios públicos en diferentes barrios. En consecuencia, es de esperar que, al poco tiempo, los requerimientos de equipamiento para los nuevos barrios deban ser satisfechos con enormes sobrecostos para la adquisición de suelo en áreas ya consolidadas.

Por último, respecto al mecanismo de recuperación de plusvalías es importante destacar la legitimación del mecanismo para capturar parte del plusvalor generado por el cambio de uso otorgado (Smolka y Amoborski, 2003). La principal ventaja que tiene este mecanismo es que no involucra recursos públicos, por eso se denominan instrumentos de financiación con base suelo (Vetter y Vetter, 2015). La experiencia de Bariloche constata que menos del 10% de la producción de suelo urbano en la ciudad utilizó este tipo de instrumentos, lo que es tal vez el principal déficit evidenciado por la política habitacional y explica, en gran medida, las restricciones y dificultades para culminar las operatorias, ya que no se contó con los recursos necesarios.

VII. CONCLUSIONES

La política de producción de suelo urbano desplegada en San Carlos de Bariloche a partir de la crisis habitacional de 2006 exhibió un enorme esfuerzo del Estado Municipal para poner en marcha operatorias de urbanización que involucraran más de 120 hectáreas y dos mil lotes sociales. Se constituyó, así, como una política implícita, al no estar formulada explícitamente. Buscó articular la demanda existente a partir de cooperativas y sindicatos que organizaran la demanda de los hogares destinatarios. Las operatorias mostraron una ejecución deficiente, ya que, si bien el Estado Municipal fue eficaz para adquirir el suelo urbano por diferentes modalidades, no tuvo capacidad para concluir las obras de urbanización, ni por sí mismo, ni a través de la gestión de convenios con entidades intermedias.

Entre los mecanismos de adquisición, los instrumentos de financiación del desarrollo urbano con base suelo, como la recuperación de plusvalías, son los que mayor potencial de impacto tienen, al no comprometer recursos económico-financieros de los municipios, pero fueron implementados de manera muy acotada, privilegiándose otras alternativas más onerosas, como la compraventa, o menos adecuadas, como la urbanización de reservas fiscales. La posibilidad de articular las operatorias de lotes sociales con viviendas sociales financiadas por el gobierno provincial le dio viabilidad a las operatorias, pero aún no están finalizadas, por lo que gran parte de la población beneficiaria no vive aún en esos barrios.

Ante este panorama, la principal contribución del presente artículo al campo de estudio de las políticas habitacionales reside en poner de relieve la importancia de la producción de suelo urbano y su articulación con las políticas urbanas en general, para dar un abordaje integral a la problemática habitacional en las ciudades latinoamericanas. Los componentes de esta política no se agotan en la identificación de la demanda, ni en la adquisición de suelo, sino que fundamentalmente tienen que garantizar la adecuada provisión de redes de infraestructura de servicios básicos. Asimismo, cabe reforzar la importancia de desarrollar y aplicar más extensivamente los instrumentos de financiación del desarrollo urbano con base en suelo a fin de superar las restricciones evidenciadas por la ciudad de Bariloche en materia de provisión de infraestructuras.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Azuela, A. (Coord.) (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; Cambridge, Massachussets: Lincoln Institute of Land Policy.

Clevez Vélez, G. (2016). *Instrumentos de gestión de suelo y producción de suelo para vivienda de interés social en Colombia. El caso de Bogotá D.C.* Tesis de Maestría en Gestión y Valoración Urbana. Universidad Politécnica de Catalunya.

Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 14(1), 63-88.

Delgadillo, V. (2020). Regeneración urbana en la Ciudad de México: polisemia de concepciones y de acciones públicas. *Revista INVI*, 35(100), 20-37. Recuperado de <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63351/66866>

Denzin, N. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 80-88. DOI: <https://doi.org/10.1177/1558689812437186>

Duarte, J. I. y Baer, L. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina*. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Recuperado de https://www.lincolninstitute.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf

Guevara, T. (2015). ¿La ciudad para quién? Transformaciones territoriales, políticas urbanas y procesos de producción del hábitat en la ciudad de Buenos Aires (1996-2011). México DF: Universidad Nacional Autónoma de México / Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Guevara, T. y Marigo, P. (2017). *Producción popular del hábitat y acceso al hábitat en la región andina: la experiencia de la Cooperativa La Pionera Patagónica en Frutillar Norte*. 3º Congreso Internacional de Estudios Urbanos (4, 5 y 7 de abril de 2017). Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.

Guevara, T., Paolinelli, J. y Nussbaum, A. (2018). Evolución y situación actual del hábitat informal en la ciudad. En Guevara, T. (Comp.). *Urbanización y hábitat en Bariloche. Ciudades que habitan una ciudad*. Viedma: Editorial UNRN.

Guevara, T., Wallace, J., Marigo, P. y Cavanagh, E. (2020). Conflictos socioambientales en torno a la gestión de residuos. El caso de Bariloche. *Vivienda y Ciudad*, (7), 4-22. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ReViyCi/article/view/28971>

Herzer, H. y Pírez, P. (1993). *Gestión Urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU.

Jaramillo, S. (2012). Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en América Latina. En Cravino, C. (Comp.). *Repensando la ciudad informal en América Latina* (137-186). Buenos Aires: Editorial UNSAM.

Lewin, K. (1946). *Action research and minority problems*. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1946.tb02295.x>

Lobato, S. (2021). Gobiernos locales y mercado de suelo: la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas y producción de suelo urbano. *Revista Quid16*, (15). Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>

Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005>

Medina, D. (2016). *Dinámica inmobiliaria y acceso al suelo urbano en una ciudad turística: San Carlos de Bariloche entre 1991 y 2010*. Tesis Doctorado. Universidad de Buenos Aires.

Medina, D. (2018). Dinámica inmobiliaria y acceso al suelo urbano en San Carlos de Bariloche. *Urbano*, 21(37), 54-67. DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2018.21.37.05>

Merlinsky, G. (Comp.) (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Tomo II*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

Pérez, S. (2004). Identidades urbanas y relocalización de la pobreza. *Intersecciones en Antropología*, (5), 177-186. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1795/179514529015.pdf>

Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. Recuperado de http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Resse_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20a20agenda.pdf

Smolka, M. y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista EURE*, XXIX(88), 55-77.

Smolka, M. y Furtado, F. (Eds.) (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

Torres, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Primera edición 1993. Buenos Aires: FADU-UBA.

Vetter, D. y Vetter, M. (2015). *¿El financiamiento con base en el suelo podría ayudar a crear espacio fiscal para inversiones por parte de los municipios brasileños?* Lincoln Institute of Land Policy.

Ward, P. (1982). *Self-help housing. A critique*. Londres: Mansell.

Zapata, C. (2017). *La política habitacional porteña bajo la lupa: de los programas llave en mano a la autogestión del hábitat*. Buenos Aires: Editorial Teseo.