

Instrumentos de gestión de suelo y acceso al hábitat en San Carlos de Bariloche

Balance a 15 años

GUEVARA, Tomás

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Universidad Nacional de Río Negro. Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad.

tguevara@unrn.edu.ar

CONGRESO NACIONAL
**Políticas e instrumentos
para la gestión local del suelo**

Organiza



ASOCIACION DE VIVIENDA ECONOMICA



Objetivo

Hacer un balance crítico de la creación y aplicación de instrumentos de gestión de suelo urbano, en particular haciendo hincapié en las condiciones de acceso al hábitat para sectores populares y medios.

Recuperar en las conclusiones elementos que han aparecido en las exposiciones del congreso.



Bariloche es una ciudad intermedia, de alrededor de 140 mil habitantes, ubicada en la región andina de la Norpatagonia argentina.

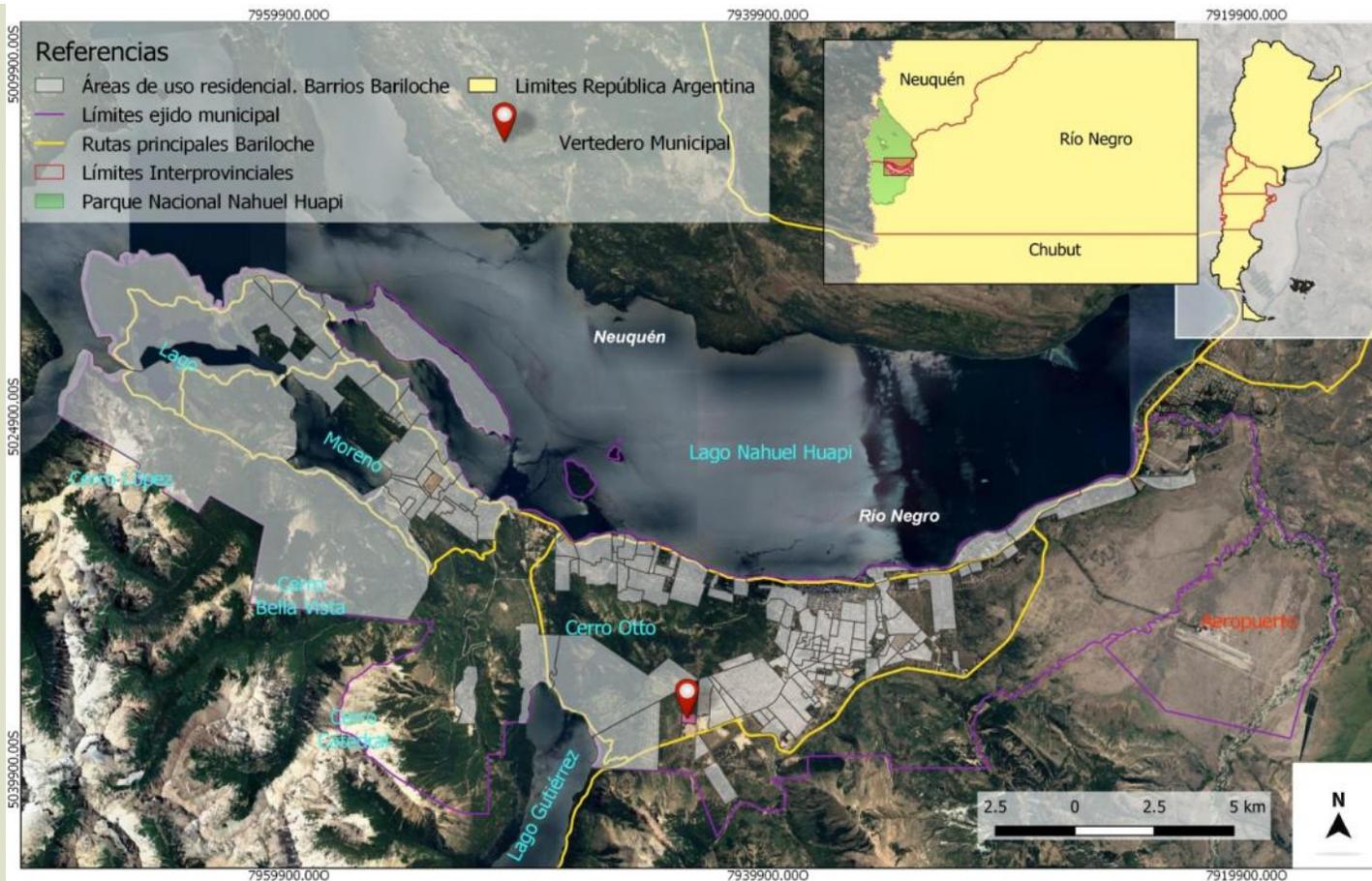
Fuente: nahuelhuapi.gov.ar



Está rodeada por el Parque Nacional Nahuel Huapi.

El crecimiento demográfico fue muy acelerado desde la década de 1960 y, si bien se ha desacelerado a partir de los 2000, sigue por encima de la media provincial y nacional.

Fuente: cyt-ar.com.ar



Absorbe población de los grandes centros urbanos en una dinámica de “migración por amenidad” y de las zonas rurales y pequeñas localidades circundantes.

Fuente: Guevara, Wallace, Marigo y Cavanagh (2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de imagen Google Satelital. Capas Municipalidad de Bariloche y Catastro Provincia de Río Negro. Autora: Eugenia Cavanagh - Año 2020 SRC EPSG: 4326 - WGS 84 - Geográfico. Software QGIS 3.4.6 Madeira

Bariloche y su inserción territorial

CONGRESO NACIONAL
Políticas e instrumentos para la gestión local del suelo

Organiza

CONICET



C E V E

ASOCIACION DE VIVIENDA ECONOMICA



ASOCIACION DE VIVIENDA ECONOMICA



DE VIVIENDA ECONOMICA

SAPLAT



Sociedad Argentina de Planificación Territorial



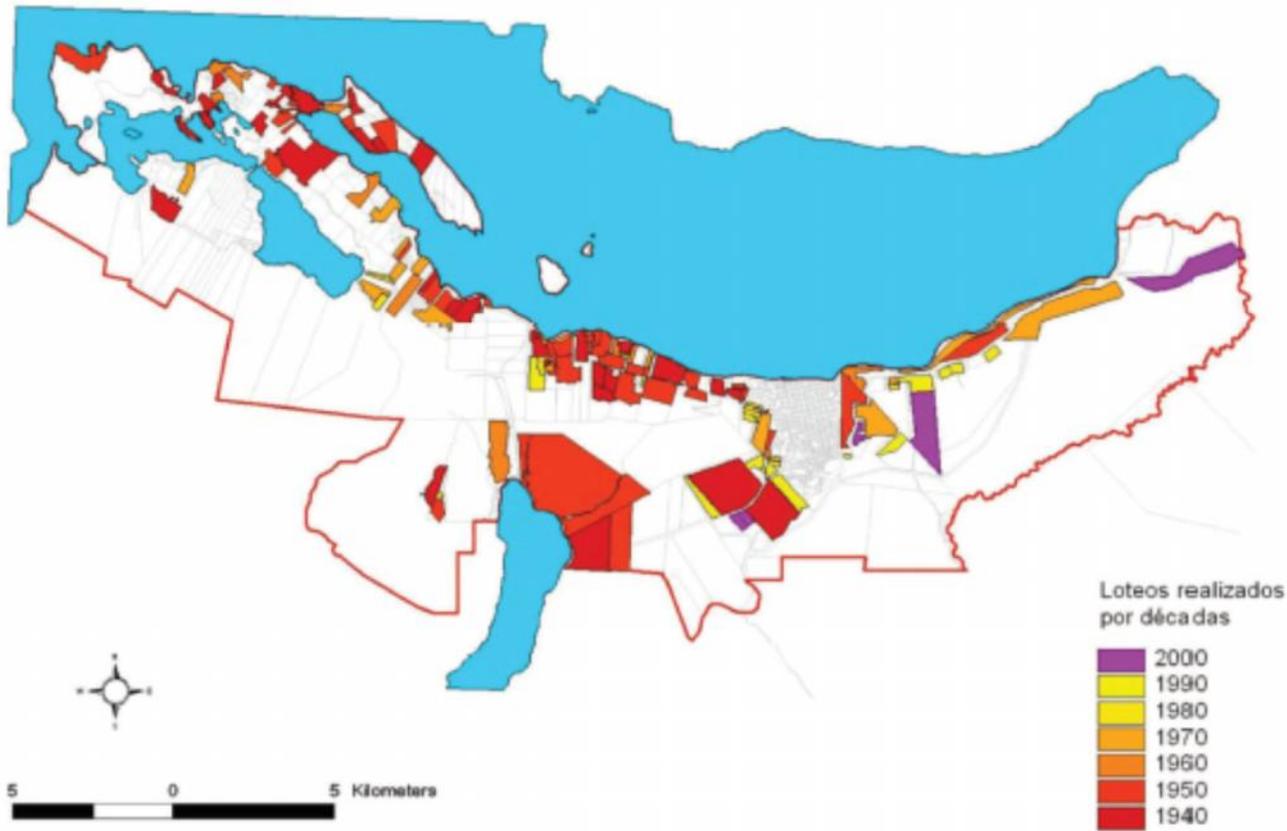
UNGS/ICO



Universidad Nacional de General Sarmiento Instituto del Conurbano

Apoya





Bariloche es un caso temprano de “urban sprawl”, por el crecimiento extenso y poco denso hacia el oeste.

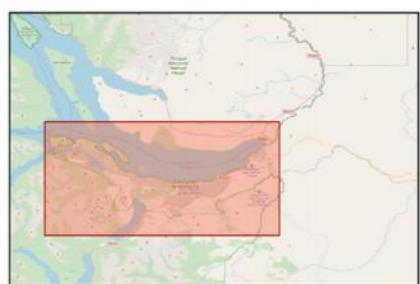
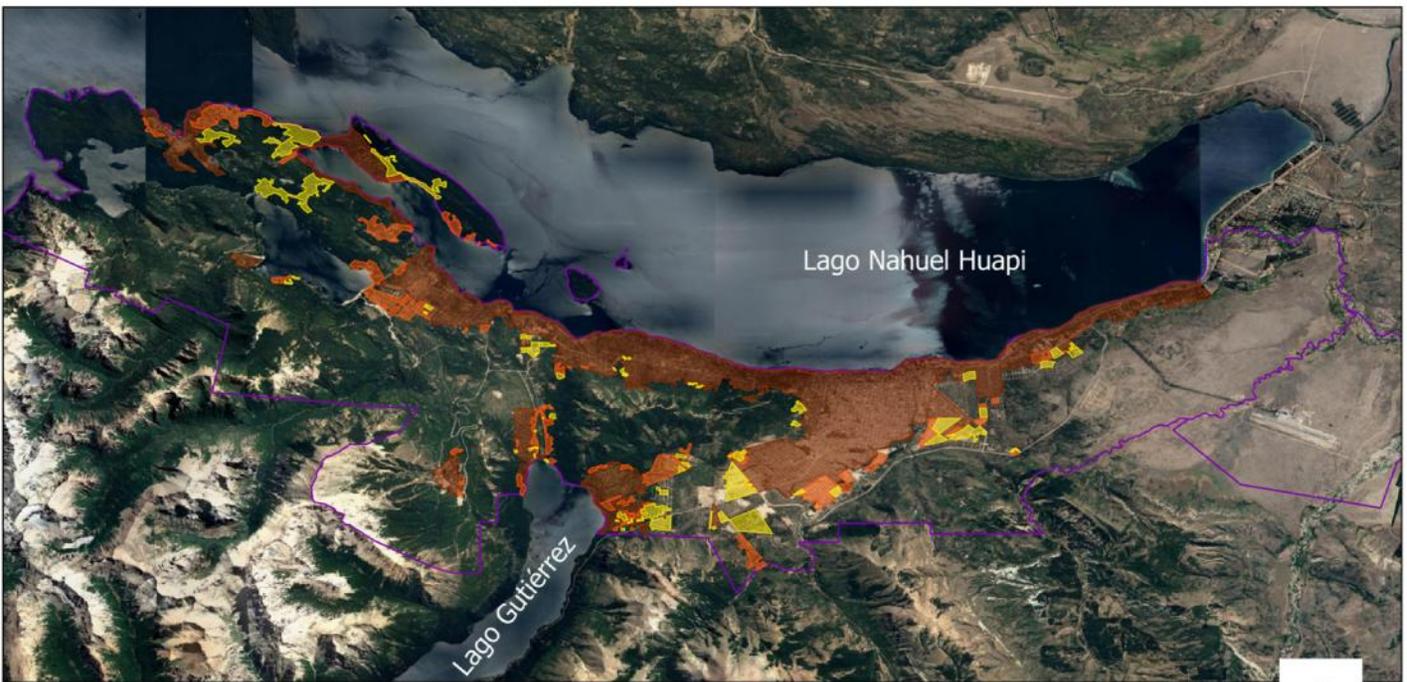
Entre 1940 y 1970 se lotearon sin servicios prácticamente más de 4.000 hectáreas de las 8.500 hoy urbanizadas.

Fuente: POT (2011)

Fig. 6. Evolución de los loteos / Fuente: POT, 2011.

Según datos del Plan Estratégico Territorial Argentina Urbana (2018), entre 1991 y 2010 la población creció un 46%, mientras que la mancha urbana lo hizo un 91%, y la densidad se redujo 25%.

De las tierras de expansión, el 75% estaba representado por grandes parcelas.



Fuente: Elaboración propia a partir de relevamiento en imágenes satelitales - Google Earth Pro.
Eugenia Cavanagh Año 2018
SRC EPSG: 4326 - WGS 84 - Geográfico
Software QGIS 3.4.6 Madeira



Década 2000:
 profundización de la crisis
 habitacional pese a la
 recuperación económica.
 Ampliación de la brecha
 entre ingresos y precios
 (Guevara, Medina y Bonilla,
 2017).

Ciclo de ocupaciones: Nahuel
 Hue, Nuestras Malvinas, etc.
 alrededor de 2.000 lotes
 ocupados. Todavía hoy se
 están ejecutando programas
 de mejoramiento
 (PROMEBA).

 Barrios Bariloche	<p>Ocupaciones año 2006</p> <p>Fuente: Elaboración propia a partir de imagen Google Satelital Campas de Municipalidad de Bariloche y Catastro Provincia Rio Negro Digesto Municipal</p>
--	--



Déficit habitacional	10.000 hogares
Hacinamiento	65%
Asentamientos informales	50
Barrios populares Ley 27.453	28
Demanda registrada IMTVHS	4.000
Población a 2030	+40.000
Hectáreas de suelo urbano requeridas anualmente	25 has. (150 hab. / ha.)
Densidad bruta (2010)	4,3 hab. / ha.
Densidad máxima (conjuntos habitacionales, 2010)	187 hab. / ha.

CONGRESO NACIONAL

**Políticas e instrumentos
para la gestión local del suelo**

Organiza



1. Banco de Tierras	2006
2. Consejo Social de Tierras	2006
3. Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social	2008
4. Declaraciones de Emergencia habitacional	2008-2011
5. Viviendas y lotes sociales	2008-2014
6. Participación municipal en la renta diferencial urbana	2010 / 2016
7. Contribución por mejoras	2011
8. Impuesto a los inmuebles libres de mejoras	2012
9. Área de Desarrollo prioritario	2015

Esta coyuntura de crisis habitacional motivó la creación de diversos instrumentos de gestión

Instrumentos de gestión de suelo

- **1. Banco de Tierras Municipal**
 - Se creó en 2006
 - Funciona como un registro de inmuebles, casi sin diferencia a la anterior Dirección de Tierras
 - No tiene una política de adquisición de suelo. Los mecanismos de incorporación de suelo para urbanizaron fueron las cesiones (anticipadas) de reservas fiscales de loteos privados, la expropiación, la permuta y la compraventa.
 - La gestión del patrimonio ha sido muy cuestionable: se lotearon o regularizaron ocupaciones reservas fiscales como criterio sistemático, hipotecando la capacidad para generar equipamiento a futuro.
 - Tampoco tiene una política de oferta “contra cíclica”.

Instrumentos de gestión de suelo

- **2. Consejo Social de Tierras**
 - Se creó en 2006
 - No cumple su función de formulación y seguimiento de política habitacional.
 - Sí funciona como “caja de resonancia” de la demanda y la conflictividad habitacional, contiene e institucionaliza el conflicto. Suele funcionar de la mano de los “ciclos de ocupación”.
 - Participan juntas vecinales, referentes barriales, organizaciones sociales y sindicales, así como el Departamento Ejecutivo y Deliberante.

Instrumentos de gestión de suelo

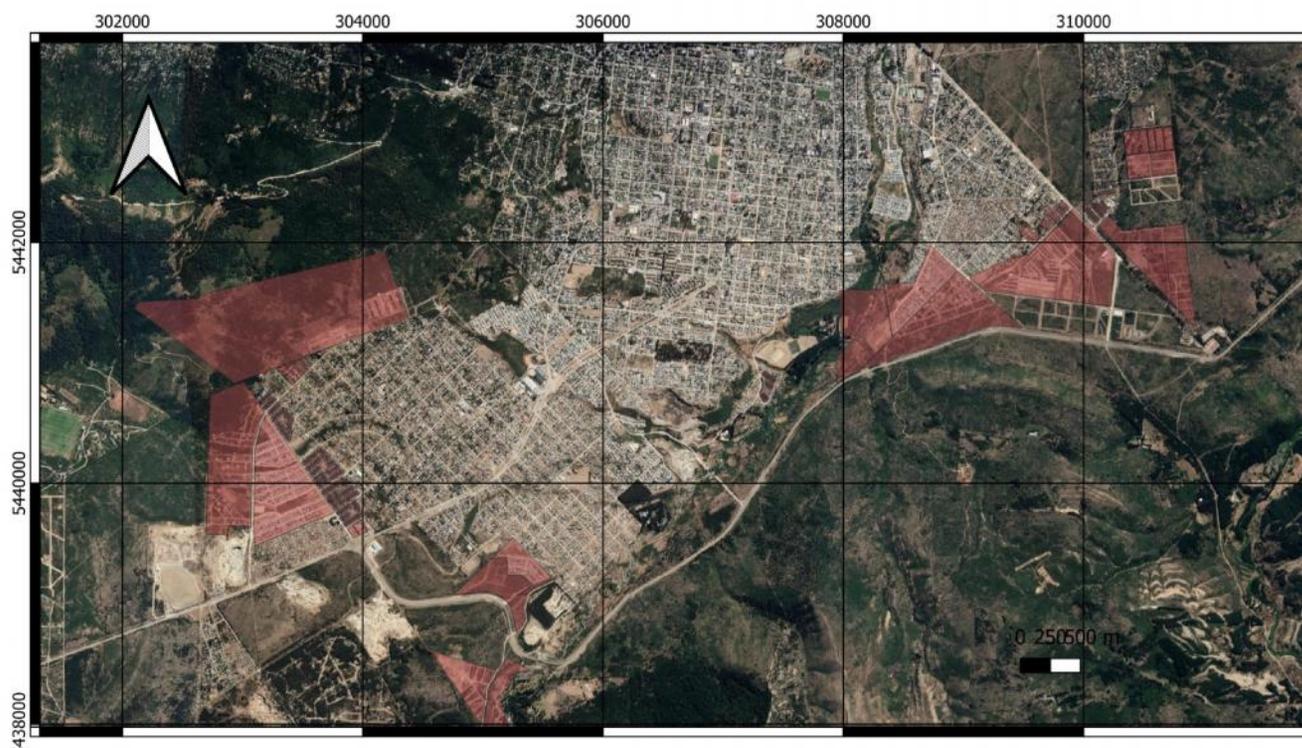
- **3. Instituto Municipal de Tierras y Viviendas para el Hábitat Social**
 - Se creó en 2008.
 - Según la norma es la autoridad de aplicación de toda la política habitacional, desde el registro de la demanda, gestión de banco de tierras, coordinación del consejo social, producción de suelo urbano, etc.
 - Su espíritu tenía que ver con dotar de mayor agilidad y recursos a la gestión de una problemática que atravesaba una crisis profunda.
 - En los hechos, su rol se limitó al registro de la demanda y regularización dominial de lotes, la mayoría en ocupaciones. Los lotes sociales se vendieron a través de cooperativas, mutuales y sindicatos que eran los encargados de adjudicar, distorsionando los criterios de selección.
 - A lo largo de los años se fue “descuartizando”, recentralizando funciones relacionadas con infraestructura urbana y viviendas sociales en las áreas de planeamiento del Departamento Ejecutivo.
 - Tensión entre Departamento Ejecutivo y organismos autárquicos .

Instrumentos de gestión de suelo

- **4. Declaraciones de emergencia habitacional**
 - Entre 2008 y 2011 se declararon cuatro emergencias habitacionales
 - Permitieron visibilizar la problemática y ponerla en agenda, y generar condiciones para otras decisiones políticas, en particular en el seno del Concejo Municipal (expropiaciones, compras, permutas, etc.)
 - No dieron ninguna herramienta adicional de gestión para abordar la problemática, así que su impacto fue relativo.

Instrumentos de gestión de suelo

- 5. Vivienda y lotes sociales
 - Entre 2008 y 2015 se pusieron a urbanizar alrededor de 300 hectáreas para lotes sociales
 - Los modelos de gestión de los loteos variaron:
 - A cargo del Estado adquisición de suelo y urbanización (ej: Altos del Este y Frutillar Norte).
 - A cargo del Estado adquisición de suelo y urbanización a cargo de una entidad intermedia (ej: Valle Azul y Las Victoria 110 lotes)
 - A cargo de una entidad intermedia la adquisición de suelo y urbanización (ej: Cooperativa Rucas del Sur: Frutillar, Mirador del Challhuaco y San Francisco IV, Cooperativa Quimey Ruca: San Francisco IV, Oega II)



Las soluciones habitacionales reforzaron el patrón de extensión urbana de bajas densidades.

 Viviendas y loteos sociales	<p align="center">Producción de suelo urbano</p> <p>Fuente: Elaboración propia a partir de imagen Google Satelital Capas de Municipalidad de Bariloche y Catastro Provincia Rio Negro Digesto Municipal</p>
---	--

Proyecto	Año	Lotes	Has.	Viv.	Situación
22 familias	2003	22	1,2		Terminado
PROMEBA 2 de abril, Unión y Vivero	2004	486	36	486	Terminado. Regularización.
120 viviendas IPPV	2008	120	4,1	120	Terminado.
645 viviendas	2008	645	40	645	Terminado
Altos del Este	2009	650	35		En ejecución. 30% ocupación.
Las Victorias 110 lotes	2009	110	9	-	Terminado.
Omega II	2009	136	8,7	136	Terminado.
78 viviendas Las Victorias	2009	78		78	Terminado
Valle Azul	2010	605	45	-	En ejecución. 30% ocupación. Judicializado.
Rucas del Sur – Mirador del Challhuaco	2010	257	22	-	En ejecución. 0% ocupación. Judicializado.
Rucas del Sur – Frutillar	2011	72	2,6	-	Terminado
270 viviendas	2011	270	17,9	270	Terminado
Rucas del Sur – San Fco. IV		80	24	-	En ejecución. 10% ocupación.
Frutillar Norte	2012	550	26,5	375	En ejecución. 5% ocupación.
136 viviendas	2013	136		1316	Terminado
PROCREAR Altos del Cóndor	2013	150	5	150	Terminado. 100% ocupación.
PROCREAR Altos del Cóndor	2013		2,2	137	Terminado. 50% ocupación.
Los Abedules	2014	137	10	-	En ejecución. 0% ocupación.
Quimey Ruca – San Fco. IV	2014	210	35	-	En ejecución. 10% ocupación.
PROMEBA Pampa de Huenuleo					Terminado. Regularización. 25 mil personas.
TOTAL		4.714	325	3.713	

Ni el municipio ni las entidades intermedias fueron capaces de resolver la urbanización.

A más de 10 años de ejecución vive aproximadamente el 50%, por lo que no se descomprime la demanda.

Para resolver la urbanización se buscó articular los loteos con viviendas sociales financiadas por Nación o Provincia que incluyeran infraestructura.

Instrumentos de gestión de suelo

- **6. Participación municipal en la renta diferencial urbana**
 - Se creó en 2010. Desde 2008 el Municipio comenzó a imponer “cargas” en el marco de convenios urbanísticos (ej. Club de Campo Dos Valles) como antecedentes a la ordenanza.
 - Desde su sanción se aplicó en contadas ocasiones por dificultades en su implementación: requería valuaciones inmobiliarias *ex ante* y *ex post* (modelo colombiano). Excluía usos turísticos y planes del Estado (Rango I)
 - Se modificó en 2016, simplificando la implementación (valorización del m² adicional) y se aceptó el pago en dinero para nutrir el Fondo Municipal de Desarrollo Urbano.
 - Se aplicó en general a cambio de dinero o especies (obras de infraestructura, vehículos, equipamiento informático), sólo en contadas ocasiones se aplicó a cambio de incorporación de suelo. El caso más relevante fue la incorporación de 3,1 hectáreas para la nueva terminal de ómnibus que aún no se construyó.
 - No generó recursos relevantes, “no mueve el amperímetro”, según declaraciones de funcionarios municipales

Proyecto	Ordenanza	Contraprestación
Aprueba planteo urbanístico, parámetros e indicadores para Club de Campo	1835-CM-2008	Obras de infraestructura: Proyecto de infraestructura vial, gas y agua. Obras públicas de acceso vial, obra de gas colectora y una boca por parcela y obra de agua potable al barrio Pilar I y II. Parcela en el área del proyecto de 4ha para la planta de Clasificación RSU. Estudio de prefactibilidad de Sitio para disposición final de RSU.
Ampliación Hipermercado. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	1906-CM-2009	Ejecución de cordón cuneta y desagües pluviales en calle Monteverde. Alumbrado público. Vereda. Forestación. Incluye proyectos ejecutivos.
Instalación Hipermercado. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	1943-CM-2009	Abona \$300.000 para resolver con obras el impacto vial generado por el proyecto. Cede la continuidad de la calle Cacique Purrán y Chocorí (979.61 m2). Instalación de cajero automático y servicio de sistema de cobranzas.
Ordenanza original		
Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2527-CM-2014	2 vehículos Marca Renault, Modelo Kangoo. Otros ver ya que la resolución está mal escrita: Resolución 3863-I-2016. Creo que se agregaron computadoras y obras de infraestructura como externalidad.
Hotel. Ocupación tercio libre	2538-CM-2014	1 vehículo Kangoo + 4 computadoras
Aprueba planteo urbanístico	2586-CM-2014	Cede 137 lotes a Municipio
Modificación de Ordenanza		
Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2871-CM-2017	Cede parcelas 3,1 has con destino terminal de ómnibus.
Loteo. Aprueba planteo.	2872-CM-2017	Pago en dinero \$3.738.362
Hotel. Ocupación tercio libre	2941-CM-2018	Pago en dinero \$629.218,80
Hotel. Ocupación tercio libre	2949-CM-2018	Pago en dinero \$410.000
Hotel. Modifica indicadores y parámetros urbanísticos.	2978-CM-2018	No figura
Hotel. Ocupación tercio libre.	3106-CM-2019	Pago en dinero \$7.907.287

Instrumentos de gestión de suelo

- 6. Participación municipal en la renta diferencial urbana
 - En este período la recuperación de plusvalías se aplicó dos veces para generar suelo urbano para sectores populares y medios
 - Los Abedules: modificación de parámetros e indicadores urbanísticos para generar aproximadamente 300 lotes. 137 lotes fueron cedidos al Estado. Se canjeó indicadores por tierra sin urbanizar.
 - PROCREAR: modificación de parámetros e indicadores urbanísticos para 132 hectáreas. El Estado negoció 150 a precio PROCREAR a adjudicatarios de créditos, con la infraestructura a cargo del privado. Y también negocio 2,2 hectáreas de suelo para 137 viviendas colectivas del PROCREAR, con la infraestructura a cargo del programa.

Instrumentos de gestión de suelo

- 7. Contribución por mejoras
 - Se modificó en 2011 después de años de no poder aplicarlo por problemas en los sistemas de prorrateo y recupero
 - Se ha utilizado de forma sistemática desde entonces en obras de redes de infraestructura relevantes, no hay datos oficiales sobre el recupero, pero fuentes municipales hablan de un recupero que no alcanza a cubrir los costos.
 - Si bien la normativa habla de contribución a la valorización de los lotes, siempre se ha aplicado con referencia al costo de las obras de infraestructura. En consecuencia, dado que la forma de recupero es en pesos, a tasa fija y el recupero parece no ser elevado, ha funcionado como una forma de subsidio, y no ha servido como fondo rotatorio para financiar obras.

Barrio	Obra	Año	Lotes	Presupuesto
Los Abedules	Re de Gas	2020	135	\$5.624.825
Alto Pinar del Sol	Red de Gas	2018	77	\$2.297.734
San Francisco II y III	Red de Cloacas	2016	731	\$23.245.800
Villa Lago Gutiérrez	Red de Gas	2014	628	\$3.188.368
Margaritas	Red de Cloacas	2014	170	\$2.100.000
Santo Cristo	Pavimento	2013	83	\$5.780.000
Santo Cristo	Pavimento	2013	78	\$3.578.229
Nahuel Hue	Red de Gas	2013	6	\$18.429
Nuestras Malvinas	Red de Gas	2012	10	\$19.863
Villa Los Coihues	Red de Gas	2012	6	\$17.850
Nuestras Malvinas	Red de Gas	2012	15	\$33.305

Instrumentos de gestión de suelo

- 8. Impuesto a los inmuebles libres de mejoras
 - Se implementó en 2012 a raíz de una propuesta de la UNRN (Paolinelli, Guevara y Oglietti, 2014). Su aplicación no estuvo en función del planeamiento sino de la recaudación: desde su aplicación ha estado en algunos años entre los 4 o 5 conceptos de ingresos corrientes municipales que más recaudan.
 - No ha sido cuestionado judicialmente (Constitución de Río Negro y Carta Orgánica Municipal ratifican potestad municipal). ¿Legitimación social del gravamen a la ociosidad?
 - Se modificó en 2019 para gravar con una alícuota diferencial a los inmuebles que estuviesen ociosos (taller jueves 26/8).
 - No tuvo impacto en movilización de suelo. Es necesario articularlo con edificación o parcelamiento obligatorio, progresividad en el tiempo, derecho de preferencia y expropiación. Resolver cómo gravar la ociosidad de las edificaciones

Año	Recaudación	Ranking	Ingresos corrientes municipales	%
2014	\$8.313.212	5°	\$162.947.393	5,1%
2015	\$12.763.140	5°	\$254.473.839	5,0%
2016	s/d	s/d	s/d	s/d
2017	\$6.573.559	14°	\$647.793.329	1,0%
2018	\$38.149.085	5°	\$872.457.762	4,4%
2019	\$50.464.782	8°	\$1.300.616.268	3,9%
2020	\$62.220.612	4°	\$1.258.591.657	4,9%
2021 (a junio)	\$40.089.444	4°	\$1.109.994.317	3,6%

CONGRESO NACIONAL

**Políticas e instrumentos
para la gestión local del suelo**

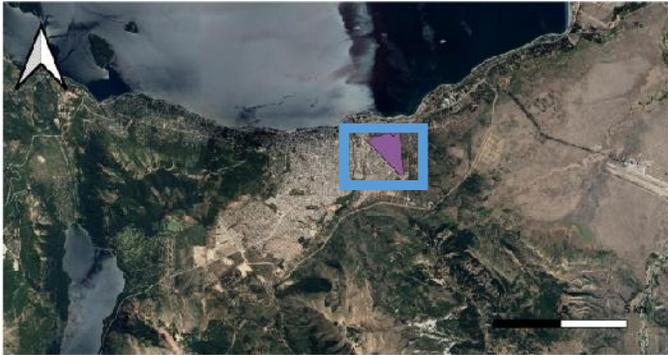
Organiza



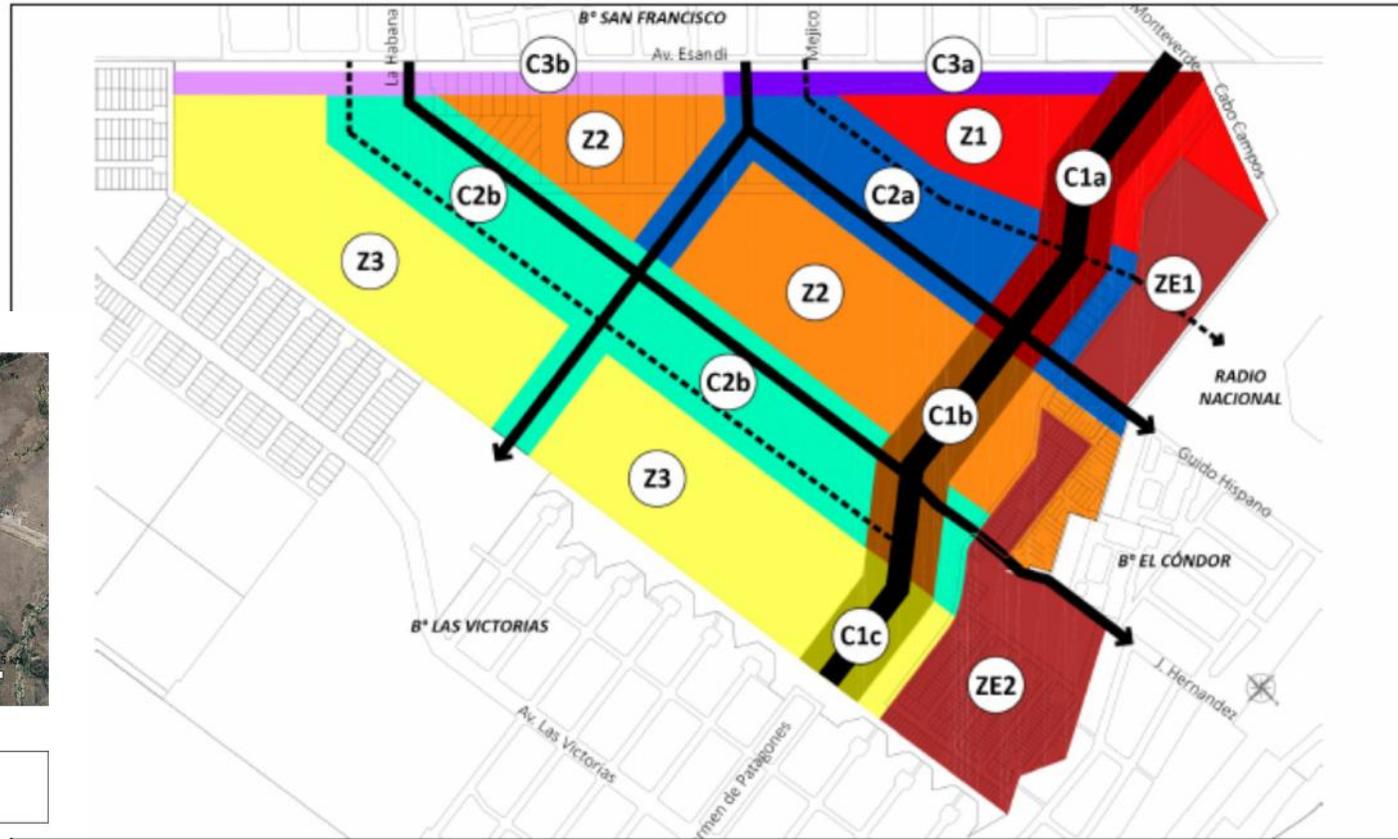
Apoya

Instrumentos de gestión de suelo

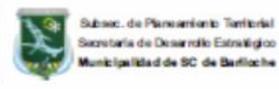
- 9. Área de Desarrollo Prioritario
 - En 2015 se creó el Distrito Bariloche del Este, un área de 132 hectáreas definida como área de desarrollo prioritario.
 - Se prevé que absorba 33.400 habitantes en los próximos 30 años, con una densidad de alrededor de 225 hab. / ha. (muy elevada para el promedio).
 - No tiene plazos para el parcelamiento ni la edificación, si bien todavía estamos dentro de la primer década de desarrollo no pareciera que esté cumpliendo la función prevista de absorción del crecimiento, hoy no viven más de 1.000 personas gracias a los créditos PROCREAR.



Área de Desarrollo Prioritario - Bariloche del Este
 Fuente: elaboración propia a partir de imágenes satelitales
 Copias de Municipalidad de Bariloche y Catastro Provincia Río Negro
 (Dpto. Municipal)



Mapa	Referencias	Referencias	Referencias
Anexo II - ZONIFICACIÓN Proyecto: Plan Especial de Estructuración Urbana Área de Desarrollo Prioritario Bariloche del Este	C1a: Corredor Principal en S3 C1b: Corredor Principal en S2 C1c: Corredor Principal en S1	C2a: Corredor Medio C2b: Corredor Residencial Medio Z2: Zona Urbana General Z3: Zona Urbana Residencial	C3a: Corredor Esanal en S1 C3b: Corredor Esanal en S2 y S3 ZE1: Zona Especial - Equipamiento Urbano ZE2: Zona Especial - ProOnAr



CONGRESO NACIONAL
**Políticas e instrumentos
 para la gestión local del suelo**



Apoya

Conclusiones

- El gobierno local de San Carlos de Bariloche mostró gran capacidad de recepción de las discusiones sobre instrumentos de gestión de suelo, en especial en el Concejo Municipal. Tiene casi todo el “menú” de instrumentos.
- La incorporación de los instrumentos se originó a raíz de la crisis habitacional de 2006. El déficit habitacional se siguió profundizando, con ciclos de ocupaciones en 2011, 2020 y 2021, mientras se “aprendía” a aplicarlos.
- Se logró adquirir suelo para soluciones habitacionales en alrededor de 300 hectáreas por diferentes mecanismos. Pero la capacidad para urbanizar ese suelo fue muy acotada, al día de hoy todavía no están finalizados y viven 30% de las familias adjudicadas, por lo que la demanda habitacional no se descomprime.

Conclusiones

- La localización de las viviendas y loteos sociales refuerza el patrón de crecimiento en extensión y bajas densidades.
- Si bien mejoraron las capacidades institucionales para aplicar los instrumentos de gestión de suelo, se “desaprovechó” la expansión urbana del período para mejorar el acceso al hábitat para sectores populares y medios.
- Los instrumentos se aplicaron con una lógica “pro-expansión”. Es necesaria la (re)orientación de los instrumentos y la creación de nuevos instrumentos que apunten a la consolidación, densificación y completamiento del tejido urbano: otorga onerosa de derechos de construcción, TIF, asociación público-privada para renovación urbana, etc.

Retomando lo dicho para pensar Bariloche

La experiencia de Bariloche muestra que no hay que “limitarse a la sanción, sino poner énfasis en la implementación y el monitoreo de los instrumentos” (Gargantini). La mera sanción no implica que se “adhiera a los principios distributivos” (Gargantini). Al contrario, como muestra el caso Pehuajó es más importante el sentido político del accionar del municipio que la existencia de instrumentos en sí (Fanti).

“El énfasis en el menú de instrumentos hace perder la finalidad, el sentido, que es político” (Monteverde). “Se puede incorporar los instrumentos y no adherir a los principios distributivos que los sustentan” (Gargantini). “El rol del Estado debe estar orientado a equilibrar el resultado de la disputa de intereses inherentes a la ciudad, porque de lo contrario el accionar del mercado genera un resultado territorial desigual” (Scatolini).

CONGRESO NACIONAL

Políticas e instrumentos
para la gestión local del suelo

Organiza



ASOCIACION
DE VIVIENDA
ECONOMICA



UNGS/ICO
Universidad Nacional de General Sarmiento
Instituto del Conurbano

Apoya

