

Producción estatal de suelo urbano. Un balance de la política de lotes con servicios en San Carlos de Bariloche (2006-2015).

Eje temático: V. DESARROLLO URBANO Y RURAL:

GUEVARA, TOMÁS

Universidad Nacional de Río Negro – CIETES / CONICET/Mitre 265 4 A / S. C. de Bariloche / tguevara@unrn.edu.ar

MARIGO PABLO

Universidad Nacional de Río Negro – CIETES / CONICET/Mitre 265 4 A / S. C. de Bariloche / pmarigo@unrn.edu.ar

CAVANAGH, EUGENIA

Universidad Nacional de Río Negro – CIETES / CONICET/Mitre 265 4 A / S. C. de Bariloche / ecavanagh@unrn.edu.ar

Palabras claves: Suelo Urbano – Hábitat – Políticas urbanas

Modalidad de presentación: Ponencia

INTRODUCCIÓN

La problemática del hábitat popular (Duhau, 1998), en tanto componente estructural de las ciudades latinoamericanas, se encuentra vinculada a las posibilidades diferenciales de acceso al suelo urbano servido y bien localizado. Esta dificultad se asocia a la incapacidad del mercado de suelo para ofrecer tierra urbana para amplios sectores de la población, así como a la falta de intervención del Estado, a través de las políticas urbanas, para regular el funcionamiento de dicho mercado y promover, con diverso grado de desmercantilización, la producción y circulación de suelo urbano con fines residenciales para los sectores populares.

En este sentido, la ponencia tiene como objetivo analizar las diferentes alternativas de producción de suelo urbano que se produjeron en la ciudad de San Carlos de Bariloche luego de la crisis habitacional del 2006 y realizar un balance crítico de una política urbana que ya cuenta con diez años de aplicación. La investigación, por tanto, contribuye al debate sobre las políticas urbanas y la capacidad de los gobiernos locales para producir

suelo urbano servido, bien localizado y asequible, que buscan revertir los efectos negativos del mercado del suelo sobre la estructura urbana y la consecuente desigualdad en términos de acceso a la ciudad.

Con esta finalidad, en el trabajo se analizan las diferentes operatorias de lotes con servicios en 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. 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).

En Argentina, el mayor productor de suelo urbano históricamente ha sido el sector privado, gracias a las facilidades para operar en el mercado de tierras en un contexto de relativo *laissez faire* en materia de usos y subdivisión del suelo (Torres, 2006). Si bien ha habido una evolución en los componentes de las políticas públicas hacia un abordaje más integral del hábitat, la importancia asignada al suelo en el proceso de producción y distribución del espacio urbano y como componente que posibilita el acceso a la ciudad ha sido marginal. Sin embargo, en los últimos años han cobrado protagonismo diversas experiencias municipales, que tienen como objetivo implementar herramientas urbanísticas y políticas de gestión del suelo, con vistas de retomar el rol del Estado en la construcción y planificación de la ciudad (Smolka y Mullahy, 2010).

PRODUCCIÓN DE LOTES CON SERVICIOS EN BARILOCHE

Bariloche es una ciudad intermedia, ubicada al oeste de la Provincia de Río Negro, en la región andina de la Patagonia argentina. Sus atributos naturales la han consolidado como destino turístico internacional, al punto que la ciudad se ha estructurado económica y urbanísticamente en función de dicha actividad. En este sentido, el entorno natural y el turismo pareciera vincularse con las tendencias de crecimiento urbano, en función del valor diferencial del ambiente y el paisaje que compone; y su incidencia sobre las lógicas de ocupación y las posibilidades diferenciales de acceso al suelo. Estas lógicas, a su vez, están vinculadas a la especulación inmobiliaria y a la formación de rentas diferenciales que estructuraron la dirección del crecimiento urbano y profundizaron las restricciones de acceso al suelo para la población local (Medina, 2015).

A partir de la salida de la crisis del 2001, en un escenario nacional marcado por la tensión entre la mejora de ciertos indicadores socioeconómicos y un aumento en las restricciones de acceso al suelo en Bariloche comienza un nuevo ciclo de tomas y ocupaciones (Guevara, Paolinelli y Nusbaum, 2018), que se repite en varias ciudades intermedias de la Patagonia. Así, emergen a nivel local ciertas respuestas institucionales, vinculadas a la cuestión del hábitat por parte del Estado Municipal. En este marco, se sancionaron una serie de normativas para atender los aspectos más urgentes. Se destaca la creación del Banco de Tierras (1594-CM-2006), el Consejo Social de Tierra y Vivienda (1595-CM-2006) y el Instituto Municipal de Tierra y Vivienda (1815-CM-2008), así como la declaración de emergencia habitacional en los años 2008, 2009 y 2011, medidas que colocaron al suelo y la vivienda como eje prioritario en la gestión y planificación urbana del municipio. Otras normativas de gestión de suelo relevantes fueron el establecimiento del Derecho de participación municipal en la renta urbana diferencial (Ordenanza 2080-CM-2010), la aplicación de Contribuciones por mejoras y los sucesivos proyectos de lotes sociales.

Como pondremos de manifiesto a continuación, la producción de lotes con servicios se ha consolidado como una política implícita (Torres, 1993) de producción de suelo urbano. **En aproximadamente 5 años se adquirieron y se pusieron a urbanizar más de 140 hectáreas de suelo de expansión con cerca de 2095 lotes**, lo que significó una intervención masiva sin precedentes por parte del Estado. En total son 5 los proyectos que el municipio ha impulsado en el período de estudio.

Si bien las operatorias respondieron a diferentes criterios e instrumentos utilizados, todas estuvieron impulsadas como proyectos de loteos sociales con servicios, lo que se ha convertido en la principal política del municipio vinculada al hábitat. Los proyectos se encuentran mediados por algún tipo de entidad intermedia para organizar la demanda e incluso en aquellos casos donde los demandantes se inscriben a título individual, luego eran incorporados a alguna cooperativa preexistente o creada para la ocasión. Las formas de adquisición del suelo para realizar estas operatorias se valieron de diferentes instrumentos (Tabla 1). A continuación, reseñamos cada una con los casos correspondientes.

Tabla 1: Producción de lotes sociales en Bariloche (2006-2015)

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

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

Compraventa:

A través de esta modalidad el Estado participa del mercado de suelo mediante la adquisición de tierra, ya sea rural de expansión o parcelas urbanas indivisas. La experiencia en Argentina demuestra que no siempre el Estado resulta un buen negociador, ya que, en muchos casos, los precios que se pagan incorporan gran parte de las expectativas de valorización de los propietarios, en lugar de pagarlas al valor determinado por el uso vigente al momento de la compra. No obstante, es una operación legítima, e incluso una potencial potente herramienta para intervenir en el mercado buscando un efecto de caída en los precios.

Caso 1: Altos del Este

El proyecto se emplaza en un predio de 35 hectáreas ubicado en el Sur-Este del ejido municipal, en el borde de la zona urbana consolidada, donde se están produciendo 687 lotes individuales. Los destinatarios de este loteo son Cooperativas de Viviendas preexistentes y otras creadas para este proyecto, como así también gremios de empleados municipales, de docentes y empleados de comercio. Del total de la tierra el Municipio compró 229.346 m² de suelo sin urbanizar a U\$S 917.384, a razón de 4 U\$S / m², lo que representa un precio acorde al uso rural en la región, mientras que el resto de la parcela surgió de la permuta por terrenos que estaban en manos del Municipio.

La urbanización y las obras de infraestructura estuvieron originalmente a cargo del Municipio, cuyos fondos se gestionaron a través de la Comisión Nacional de Tierras. Si bien esta obra fue aprobada por la Ordenanza 2127-CM-2010 que formalizó el convenio, la realización de obras de infraestructura se paralizó por falta de fondos y capacidad técnica municipal. La solución al problema de las redes de servicio se salvó a través de la adjudicación de 376 viviendas del Programa Federal de Construcción de Viviendas - Techo Digno, el cual incluye obras de infraestructura. Si bien las obras de infraestructura comenzaron en 2012 aún se encuentran en ejecución[1], mientras que las viviendas se encuentran finalizadas o en su última etapa. A 9 años de su sanción, este loteo aún se encuentra en desarrollo.

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 de propiedad. Si bien las tierras pasan a ser fiscales casi inmediatamente, la expropiación puede significar un elevado costo para el municipio, dado que la jurisprudencia suele ser favorable a las expectativas de los propietarios (Azuela, 2013). La ventaja en este sentido es que los juicios de expropiación suelen dilatarse mucho en el tiempo, lo que en la práctica opera como un mecanismo de financiación.

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, primero por una supuesta triangulación en el dominio de las tierras y luego por la fallida operación de compra-venta entre el Municipio y el titular, lo cual terminó habilitado la expropiación de las parcelas en cuestión (Guevara y

Marigo, 2017). Si bien 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, que funciona como límite topográfico para la expansión de la ciudad.

En 2012 el municipio tomó la decisión de impulsar la expropiación del predio mediante la Ordenanza 2314-CM-2012, aprobada posteriormente por la Legislatura Provincial mediante la Ley 4786 de agosto de 2012. Al día de la fecha el juicio de expropiación no está concluido por lo que no se sabe cuál será el monto de la indemnización al propietario. Las tareas para la urbanización de los lotes nuevamente habían sido asumidas por el Municipio, ya que los lotes eran promovidos como lotes sociales con servicios o con el compromiso de servirlos. Aduciendo falta de recursos económicos y técnicos (el valor del m² debería haber contemplado estas obras) 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, que incluyen componentes de infraestructura de servicios, lo cual beneficiaría a la totalidad del nuevo barrio. En consecuencia, se adjudicaron 495 viviendas llave en mano para este loteo, que finalmente sufrieron los mismos inconvenientes y demoras ya reseñados.

Siete años después de la aprobación del loteo, las obras de infraestructura para dotar de servicios al nuevo barrio aún no se han llevado adelante. Apenas un puñado de familias se encuentran viviendo en el predio, desplegando diversas estrategias individuales y colectivas informales para acceder a los servicios y para avanzar en la construcción de sus viviendas particulares.

Afectación de reservas fiscales

La normativa urbana vigente en Bariloche plantea una serie de obligaciones urbanísticas al propietario de suelo como requisito para su urbanización. Estas obligaciones incluyen cesiones para construir calles y dotar de la infraestructura básica el suelo y también cesiones de suelo para reservas fiscales que puedan ser afectadas en el futuro a equipamiento educativos, sanitario, espacio verde, etc. Sin articularse con acciones de planificación urbanística más amplias, estas reservas fiscales fueron destinadas a operatorias de lotes sociales de manera sistemática.

Caso 3: Valle Azul

El loteo Valle Azul se encuentra en la ladera Sur del Cerro Otto, muy cercano al 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 condominio cerrado Club de Campo Dos Valles.

La Ordenanza 2130-CM-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 604 viviendas con tecnología de paneles denominada “Casa PAC”. Los destinatarios de este proyecto eran integrantes de Cooperativas de Vivienda preexistentes. Estas 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. Dada la demora y el incumplimiento de los compromisos asumidos, se generaron diversos conflictos entre las partes. La Mutual finalmente se desentendió de la construcción de las viviendas y debió devolver parte de los lotes a la Municipalidad. La materialización del barrio es acotada: al día de la fecha no se han realizado las obras de alumbrado público y red de gas, entre otras, mientras que la provisión de energía eléctrica y agua potable es parcial. Sólo viven en el barrio una decena de familias.

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. A través de la Ordenanza 2129-CM-2010 se afectaron 90.000 m² de la reserva fiscal original del loteo Las Victorias III, que conformaron un proyecto con 110 lotes de interés social. Los destinatarios de este loteo fueron integrantes de diferentes asociaciones gremiales y cooperativas.

Nuevamente, el Municipio asumió la urbanización del predio, pero ante la falta de recursos debió transferir dicha responsabilidad a los destinatarios, quienes debieron organizarse para financiar con fondos propios, al menos parcialmente, la infraestructura necesaria. Las obras, se encuentran en curso a partir de un acuerdo entre las organizaciones intermedias y una urbanizadora local, quien lleva adelante las tareas para servir de luz eléctrica, agua, y cordón cuneta al barrio (el gas por ahora no está contemplado en esta zona). En la actualidad todavía no hay familias viviendo en el lugar.

Recuperación de plusvalías

En el marco de urbanizaciones privadas, el Estado no sólo puede imponer obligaciones urbanísticas, sino también tiene legitimidad 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. Es decir que el Estado sólo con la gestión de este instrumento puede adquirir suelo en general urbanizado, aunque no necesariamente para destinar a sectores de bajos ingresos. Este instrumento se basa en el principio de justa distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización.

En el caso de San Carlos de Bariloche se encuentra en vigencia la ordenanza 2733-CM-2016 (que reemplaza la O 2080-CM-2010), la cual crea el Derecho de Participación en la Renta Urbana Diferencial, que no es otra cosa que plusvalías urbanas.

Caso 5: Los Abedules

El loteo Los Abedules fue uno de los pocos donde se aplicó la herramienta de recuperación de plusvalías establecida por la Ordenanza 2080-CM-2010. En el marco de esta normativa se firmó un convenio con los propietarios de una fracción de 16 hectáreas mediante la Ordenanza 2586-CM-2014. El convenio establecía la cesión de dos reservas fiscales por 16.000 m², un espacio verde por 7.600 m² y un total de 272 parcelas individuales de alrededor de 300 m², 135 de las cuales quedaron en manos del Estado, 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.

Ante la incapacidad de realizar las obras de infraestructura, la Municipalidad decidió en 2018 ceder la titularidad de la parcela a una entidad intermedia que ya contaba con experiencia en otros loteos sociales, abandonando la idea original de lotes destinados a Pro.Cre.Ar. La organización que asumió la intermediación del nuevo proyecto de loteo social, recibiendo la titularidad de la parcela, fue la encargada de vender los lotes y cobrar el precio correspondiente por la tierra y las obras de urbanización y subdivisión. La aprobación del convenio por Ordenanza en este 2019 no estuvo exento de polémica, dado que dicho convenio autoriza a la entidad intermedia a imponer un sobre precio de hasta 25% a los destinatarios finales, además de gastos administrativos, lo cual implica un incremento en el valor de los lotes sociales en relación al precio inicial que maneja el Municipio. En la actualidad se están realizando las primeras tareas de urbanización y

subdivisión, por lo cual no se encuentra habitado ningún lote, ni hay construcciones individuales en curso, aún.

CONCLUSIONES: REFLEXIONES Y BALANCES DE LA POLÍTICA

En este trabajo abordamos las dificultades de acceso al suelo urbano servido y bien localizado como componente central en el análisis de la problemática del hábitat popular. Frente a ello señalamos la necesidad de desarrollar políticas de gestión de suelo por parte de los gobiernos locales, a fin de consolidar un papel activo del Estado en el mercado del suelo.

Con este objetivo nos propusimos analizar las diferentes alternativas de producción de suelo urbano que tuvieron lugar en San Carlos de Bariloche luego de la crisis habitacional del 2006, las cuales sostenemos que se ha conformado como una política urbana implícita y la principal política vinculada al hábitat a nivel local. Esta política del suelo, nacida en un contexto de crisis habitacional, buscó comprometer a los propios destinatarios y sus organizaciones de base en la producción de las soluciones habitacionales, como forma de contener el conflicto social[2]. El diagnóstico que orientó la política pública fue que la extensión y magnitud de las tomas se debía a la falta de oportunidades en materia de acceso al suelo urbano para sectores populares y medios, en un contexto de creciente valorización inmobiliaria.

Se debe destacar que esta política implicó una enorme intervención del Estado y un avance en materia de acceso al suelo urbano para algunos sectores sociales, ya que se urbanizaron o están en proceso de urbanización más de 140 hectáreas, lo que implica un gran desafío de gestión urbana para la comuna. El Municipio mostró una gran flexibilidad para generar diferentes alternativas de adquisición y de producción de dicho suelo, combinando operatorias completamente estatales, otras con esquemas mixtos y otras enteramente privadas que eran declaradas de interés social (que no analizamos en este artículo).

En contraposición, tuvo mucha dificultad para garantizar la urbanización de esas tierras a través de las obras de infraestructura mínimas requeridas por la normativa. Si bien hubo limitaciones de recursos ineludibles, el problema central puede vincularse a la gestión de los propios proyectos en curso y la falta de articulación de esta política con los lineamientos de planificación territorial.

La participación de organizaciones colectivas en la ejecución de la política es un componente destacable, pero los resultados de esta implementación dan cuenta de que esta asociación estuvo atravesada por una falta de claridad total sobre las cargas y beneficios de dichos acuerdos, que muchas veces se vio agravado por cierta desconfianza hacia las asociaciones intermedias.

El Estado en su afán por producir tierra urbana asumió compromisos de urbanización que luego no pudo llevar adelante en casi ningún caso, por recursos técnicos y económicos y por la falta de planificación de las acciones a realizar. Estos compromisos asumidos en materia de obras de infraestructura habitualmente no se adecuaban a los recursos disponibles por el Municipio y otras veces al valor del m² del proyecto, de manera que debía recurrir al financiamiento provincial o nacional para desarrollar las obras necesarias para los lotes. Si bien no es un aspecto que se haya desarrollado en profundidad, la localización periférica de los loteos sociales en relación a la estructura urbana también ha contribuido en la dificultad de servir las nuevas parcelas, además de los futuros efectos urbanos que puede generar.

Esta visión crítica no debe confundirse con un llamado a abandonar esta política pública. Sin duda, la experiencia obtenida en estos años nos permite concluir que la política de producción pública de suelo urbano asequible tiene más ventajas que inconvenientes, generando soluciones habitacionales masivas y aportando a reducir la informalidad urbana.

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.

BAGNERA, P. (2016). "El derecho a la ciudad en la producción del suelo urbano". Ed. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307042650/Bagnera.pdf>

DEL RÍO, J. P. (2014) "Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano". Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6467/pr.6467.pdf

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 "Situación y Perspectivas de la Vivienda y el Hábitat en Argentina y América Latina". 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. Ed. UNRN, Argentina

MEDINA, D. (2015). "La configuración del espacio urbano y las políticas urbanas implementadas en una ciudad turística: el caso de San Carlos de Bariloche entre 1980 y 2010". (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

REESE, E. (2006). "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina". Disponible en http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/bibliografia-unidad-3-reese-eduardo-2006_E.%20Reese_2006_La%20situacion%20actual%20de%20la%20gestion%20urbana%20y%20la%20agenda.pdf

SMOLKA, M y AMBORSKI, D. (2003). "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana". *Revista EURE*, Vol. XXIX, No. 88, diciembre 2003, pp. 55-77. Santiago de Chile.

SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (2010). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy.

TORRES, H. (1993). "El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)", *Serie difusión 3*. Buenos Aires: FADU-UBA.

TORRES, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones FADU-UBA.

[1] En 2015 se interrumpieron las obras por denuncia de irregularidades, lo cual si bien fue desestimado por la justicia, implicó que el Municipio rescinda los contratos con las empresas constructoras, transfiriendo la responsabilidad a la Provincia.

[2]

Según testimonio de un funcionario interviniente en esa época.