



ITES
INVESTIGACIONES EN TERRITORIO,
ECONOMÍA Y SOCIEDAD

INDICADORES URBANÍSTICOS DIFERENCIALES, OPTATIVOS Y ONEROSOS GUEVARA, TOMÁS A.

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO
Nº. 01 | AÑO 2026

CIETES

CENTRO INTERDISCIPLINARIO
DE ESTUDIOS SOBRE TERRITORIO,
ECONOMÍA Y SOCIEDAD.

UNRN

Universidad Nacional
de **Río Negro**

Indicadores urbanísticos diferenciales, optativos y onerosos

Una propuesta para la reforma de la Carta Orgánica Municipal¹

Junio 2026

Dr. Tomás A. Guevara

Universidad Nacional de Río Negro. Cento Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad. Investigador Independiente CONICET. tguevara@unrn.edu.ar.

¹ El presente trabajo se realizó en cooperación con la Fundación Ambiente, Desarrollo y Hábitat Sustentables (FADEHS). <https://www.instagram.com/fadehs.brc/>

Resumen ejecutivo

Diagnóstico

El principal problema del mercado de suelo en Bariloche no es la escasez de oferta, sino la concentración y retención especulativa de tierras urbanizables: existen ~1.000 hectáreas vacantes en manos de menos de diez titulares, lo que infla artificialmente los precios del suelo y la vivienda.

Fundamento

La renta del suelo urbano es un producto social, derivado de inversiones públicas, regulaciones urbanísticas y dinámicas colectivas. Por eso es legítima la participación pública en esa valorización mediante mecanismos de recuperación de plusvalías, como el ya previsto en la Ordenanza 2733-CM-16.

Propuesta

Incorporar a la Carta Orgánica Municipal el concepto de Indicadores Urbanísticos Diferenciales, Optativos y Onerosos (IDU), instrumento de gestión del suelo para capturar parte de la valorización inmobiliaria generada por decisiones públicas y financiar políticas urbanas y habitacionales. Se establece un "núcleo de edificabilidad base" como derecho inherente de la propiedad; la edificabilidad adicional sería optativa y onerosa, sujeta al pago de un derecho de compensación al Municipio. Esto reduce la apropiación privada de rentas extraordinarias y fortalece la capacidad estatal de orientar el desarrollo urbano.

Mecanismo de financiamiento

Los recursos de los IDU financiarían un Fondo de Desarrollo Urbano (FDU), de afectación específica e intangible, destinado a adquisición de tierras, urbanización, infraestructura, movilidad y vivienda social, reforzando la redistribución de los beneficios de la urbanización.

Impacto estimado

Una simulación sobre datos municipales de 2025 estima que un derecho de compensación del 10% generaría ~\$23.000 millones anuales, equivalentes a ~21% del presupuesto municipal ejecutado ese año.

Palabras claves: planeamiento urbano, indicadores urbanísticos, renta del suelo

1. Introducción

El presente documento se inscribe en el marco del debate sobre la reforma de la Carta Orgánica Municipal de San Carlos de Bariloche en 2026, y tiene como objetivo proponer la incorporación de un instrumento innovador de gestión del suelo orientado a fortalecer la capacidad del Estado local para intervenir en los procesos de urbanización y en la distribución de sus cargas y beneficios. En particular, la propuesta se centra en la introducción del concepto de indicadores urbanísticos diferenciales, optativos y onerosos (IDU). La propuesta se basa en una idea del Instituto de Gestión de Ciudades (IGC), en cabeza del arquitecto Monteverde, en su visita reciente a la ciudad, y que está comenzando a ser aplicado en ciudades como Concepción del Uruguay y Posadas, y está en estudio en Villa La Angostura, pero que se basa en experiencias de otros países, como Brasil.

Los IDU son un mecanismo que tienen como finalidad capturar parte de la valorización inmobiliaria del suelo generada por decisiones públicas y, simultáneamente, consolidar un esquema institucional que permita canalizar dichos recursos hacia políticas urbanas y habitacionales sustentables, a través de un Fondo de Desarrollo Urbano (FDU). Este fondo permite transformar ingresos potencialmente variables en una fuente de financiamiento estable para políticas estructurales, tales como la producción de suelo urbanizado, la provisión de infraestructura, la integración socio-urbana, la mejora en el sistema de movilidad y la provisión de suelo y vivienda social. De este modo, se establece un vínculo directo entre la valorización inmobiliaria del suelo y la mejora de las condiciones urbanas, reforzando la legitimidad social de los instrumentos.

De este modo, el documento no se limita a una modificación normativa puntual, sino que plantea una reconfiguración más amplia del enfoque de las políticas de suelo, en línea con el derecho a la ciudad, y los principios del acceso justo al hábitat, la función social de la propiedad, el reparto equitativo de cargas y beneficios del proceso de urbanización y la gestión democrática de la ciudad. El documento propone avanzar en un cambio cualitativo en materia de políticas de suelo, superando enfoques parciales como los que se vienen aplicando en los últimos años en la ciudad, que redundaron en efectos “pro-cíclicos” que, lejos de reorientar el desarrollo urbano,

profundizaron sus tendencias negativas, tendientes a la expansión urbana de bajas densidades y una elevada fragmentación y segregación socioeconómica (Guevara y Wallace, 2023).

En este sentido, la propuesta de IDU se apoya en un sólido marco teórico que entiende la renta del suelo como un producto social, derivado de la interacción entre inversiones públicas, regulaciones urbanísticas y dinámicas del mercado inmobiliario, lo que fundamenta la legitimidad de la participación pública (Smolka, 2013). A partir de la definición de un “núcleo de edificabilidad base”, se plantea que los mayores niveles de edificabilidad habilitados por la normativa vigente sean otorgados de manera optativa y a cambio de un derecho de uso. Este mecanismo no sólo permite que el Estado participe de la valorización inmobiliaria generada por la acción pública, sino que también introduce mayor transparencia y previsibilidad en la relación entre regulación urbanística y rentabilidad privada, evitando discrecionalidades y fortaleciendo la seguridad jurídica.

La reforma de la Carta Orgánica Municipal durante 2026 se presenta como una oportunidad estratégica para establecer un marco normativo robusto que permita consolidar un modelo de gestión del suelo más activo, equitativo y sostenible. La incorporación de los instrumentos propuestos no solo contribuiría a mejorar la capacidad de financiamiento del municipio, sino que también fortalecería su rol en la orientación del desarrollo urbano, promoviendo una distribución más justa de los beneficios del proceso de urbanización y avanzando hacia la efectiva materialización del derecho a la ciudad para todos sus habitantes.

2. Renta del suelo y fundamentos de la participación pública

El concepto de renta del suelo constituye uno de los núcleos teóricos fundamentales para comprender la lógica de funcionamiento de los mercados inmobiliarios y, en consecuencia, para fundamentar la intervención pública orientada a su regulación y redistribución (Jaramillo, 2009). Desde la economía política clásica, la renta del suelo ha sido definida como el excedente que se deriva de la propiedad de un recurso escaso y no reproducible, cuya valorización no depende del esfuerzo del propietario, sino de condiciones externas vinculadas a su localización, a la estructura urbana y las dinámicas económicas y sociales. En el contexto urbano, este concepto adquiere

particular relevancia en tanto el suelo se configura como un soporte material sobre el cual se proyectan múltiples acciones colectivas —infraestructura, servicios, regulaciones, inversiones públicas y privadas— que inciden directamente en su precio. En este sentido, los precios inmobiliarios constituyen una expresión capitalizada de la renta del suelo que reflejan las ventajas diferenciales de localización y de las expectativas de aprovechamiento económico que emergen del proceso de urbanización.

El núcleo teórico-conceptual de la propuesta se apoya en la idea de que la valorización del suelo urbano es, en gran medida, resultado de una dinámica social compleja, que excede al control de cualquier actor, pero donde las decisiones públicas del Estado tienen un rol preponderante. A diferencia de otros bienes económicos, cuya producción depende de la inversión directa de capital y trabajo, el precio del suelo se ve directamente influenciado por decisiones del Estado. La apertura de una vía de transporte, la extensión de redes de servicios, la modificación de los usos del suelo o la aprobación de mayores índices de edificabilidad, son ejemplos de intervenciones que generan incrementos significativos en los precios inmobiliarios sin que medie necesariamente una acción directa por parte de los propietarios. Esta condición particular del suelo urbano permite sostener que la renta que se genera en estos procesos no puede ser apropiada exclusivamente de manera privada, sino que existe una base legítima para participación pública en esta valorización del suelo.

A partir de este marco conceptual, la participación pública en la valorización del suelo (PPVS) encuentra su justificación en una serie de fundamentos que combinan dimensiones éticas, económicas, urbanísticas y sociales. En primer lugar, desde una perspectiva ética, se sostiene que resulta legítimo que el Estado recupere una parte de la valorización generada colectivamente, en tanto esta no responde al esfuerzo individual de los propietarios. Este argumento se vincula con el principio jurídico del enriquecimiento sin causa, según el cual no resulta equitativo que un actor privado obtenga beneficios extraordinarios derivados de acciones ajenas sin contribuir a la comunidad que los hizo posibles.

En segundo lugar, existen fundamentos económicos que respaldan la PPVS. El mercado inmobiliario presenta una serie de fallas estructurales, entre las que se destacan la rigidez de la oferta de suelo, la presencia de comportamientos especulativos y la existencia de externalidades positivas y negativas no internalizadas en los precios. La retención ociosa de suelo, motivada por

expectativas de valorización futura, constituye uno de los principales problemas en este sentido, en tanto limita la disponibilidad de terrenos para el desarrollo urbano y contribuye a la escalada de precios. La implementación de mecanismos de PPVS permite desincentivar estas prácticas, promoviendo un uso más eficiente del suelo y contribuyendo a estabilizar el mercado.

Desde el punto de vista de la gestión urbana, la PPVS se configura como una herramienta clave para financiar el desarrollo de la ciudad. Las inversiones en infraestructura, equipamiento y servicios requieren de recursos significativos que, en muchos casos, superan la capacidad de financiamiento de los presupuestos públicos tradicionales. En este contexto, la captura de una parte de la valorización generada por estas mismas inversiones permite que quienes se benefician de las mejoras contribuyan a su financiamiento. Este enfoque no solo mejora la sostenibilidad fiscal de las políticas urbanas, sino que también refuerza su coherencia, al vincular la generación de excedente con su redistribución.

Asimismo, la PPVS tiene implicancias relevantes en términos de planificación territorial. Al capturar una parte de los beneficios derivados de determinadas decisiones urbanísticas, el Estado puede orientar el desarrollo de la ciudad de manera más efectiva, promoviendo la localización de actividades en áreas estratégicas, incentivando la densificación en sectores consolidados y desalentando la expansión dispersa. En este sentido, los instrumentos de captura de plusvalías se integran con las herramientas de planificación, fortaleciendo la capacidad del Estado para incidir en la configuración espacial de la ciudad y avanzar hacia modelos de desarrollo más compactos, eficientes y sostenibles.

En el plano social, PPVS se vincula con la posibilidad de mejorar las condiciones de acceso al hábitat y reducir las desigualdades urbanas. El incremento sostenido de los precios del suelo constituye una de las principales barreras para el acceso a la vivienda formal, especialmente para los sectores de menores ingresos. Al moderar estos procesos y generar recursos adicionales para políticas habitacionales, los mecanismos de captura de plusvalía contribuyen a ampliar la oferta de suelo urbanizado y a facilitar la inclusión de sectores históricamente excluidos del mercado formal. De este modo, la PPVS no solo tiene un impacto económico, sino también un fuerte contenido redistributivo y de justicia social.

No obstante, la implementación de estas políticas no está exenta de debates. Uno de los principales cuestionamientos proviene de sectores que sostienen que la captura de plusvalías podría trasladarse a los precios finales de los inmuebles, afectando negativamente el acceso a la vivienda. Sin embargo, diversos estudios empíricos han demostrado que, en contextos donde estos instrumentos se aplican de manera sistemática y previsible, su impacto tiende a ser absorbido particularmente por los propietarios del suelo, y no necesariamente se traduce en incrementos de precios para los usuarios finales. Asimismo, la mayor disponibilidad de suelo urbanizado que resulta de estas políticas contribuye a moderar las presiones alcistas en el mercado.

El punto de partida de esta transformación radica en el reconocimiento de que el mercado de suelo urbano, lejos de operar bajo condiciones de competencia perfecta, presenta múltiples fallas estructurales que derivan en resultados socialmente ineficientes y territorialmente desiguales. Entre estas fallas se destacan la rigidez de la oferta de suelo, la especulación inmobiliaria basada en expectativas de valorización, la segmentación socioespacial y la incapacidad del mercado para proveer soluciones habitacionales adecuadas para amplios sectores de la población. En este contexto, la intervención pública no sólo se justifica, sino que resulta indispensable para corregir estas distorsiones, orientar el desarrollo urbano y garantizar el acceso equitativo al suelo y a la vivienda.

3. Instrumentos de gestión de suelo en Bariloche

La ciudad de Bariloche ha sido pionera en Argentina en esta materia, siendo de las primeras localidades en implementar una política de recuperación de plusvalías (2010), así como en conformar un ente autárquico para el desarrollo de la política de hábitat (2008), consejos consultivos (2006) y banco de inmuebles (2006). No sólo ello, sino que avanzó en otros instrumentos mucho menos extendidos, como la delimitación de áreas de desarrollo prioritario (2015) e incluso la imposición de un tributo a los inmuebles libres de mejoras (2012). No obstante, el balance de estos 20 años de implementación de estos instrumentos de gestión de suelo es que, a lo sumo, sirvieron para captar una porción -relativamente menor- del excedente generado por las decisiones públicas, sin lograr reorientar la lógica del desarrollo urbano,

caracterizado por la expansión urbana de bajas densidades. Este modelo de desarrollo urbano tiene múltiples efectos negativos, bien documentados en la literatura: consumo irracional de suelo, pérdida de suelo productivo y biodiversidad, encarecimiento de las redes de infraestructura y del transporte, consumo excesivo de energía, aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, entre muchas otras (Guevara y Wallace, 2023).

Lejos de contraponer un modelo de desarrollo urbano sustentable, podría postularse que la experiencia de implementación de estos instrumentos en Bariloche terminó teniendo un efecto “pro-cíclico”, incluso apurando la expansión de la ciudad como sucedió recientemente con la Ordenanza de Emergencia de 2024, que habilitó para la urbanización zonas que no debían ser habilitadas según la normativa urbana vigente, como sucedió por ejemplo con el proyecto conocido como “Cerro Lindo” sobre el faldeo del Cerro Otto.

No obstante, la experiencia de nuestra ciudad es importante porque muestra que estos instrumentos han sido legitimados e incorporados en las prácticas de los actores del mercado, sin que existan mayores cuestionamientos a su implementación. Es por eso que parece oportuno profundizar en el debate y aplicación de estos instrumentos para que su efecto en la orientación del desarrollo urbano sea mayor y mejor orientado.

4. Política de “suelo creado”

Las políticas de suelo urbano constituyen un campo estratégico de intervención pública en el que convergen dimensiones económicas, territoriales, sociales e institucionales, y cuyo diseño e implementación resultan determinantes para orientar los procesos de urbanización hacia mayores niveles de equidad y sostenibilidad. En este marco, el presente documento se propone avanzar en un cambio cualitativo en materia de políticas de suelo, superando enfoques fragmentarios. Este cambio implica desplazar la mirada desde una lógica pasiva, centrada en la administración de normas de uso del suelo, hacia una perspectiva proactiva de gestión, en la cual el suelo es concebido como un recurso estratégico cuya disponibilidad, localización y valorización deben ser objeto de políticas públicas deliberadas.

La propuesta de IUD se inscribe dentro de lo que se conoce como política de “suelo creado” en la literatura internacional. Implica un cambio cualitativo en materia de gestión de suelo urbano ya que tiene como punto de partida que los usos, indicadores y parámetros urbanísticos que la norma establece para una determinada parcela no son un derecho patrimonial adquirido por los propietarios, sino, a lo sumo, una expectativa basada en los instrumentos de planificación que, para su concreción, requiere el pago de un derecho de compensación. No estamos hablando de las excepciones a las normas vigentes, tramitadas habitualmente en nuestra ciudad a través de los Rangos Temáticos, sino de los usos, indicadores y parámetros previstos por los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes.

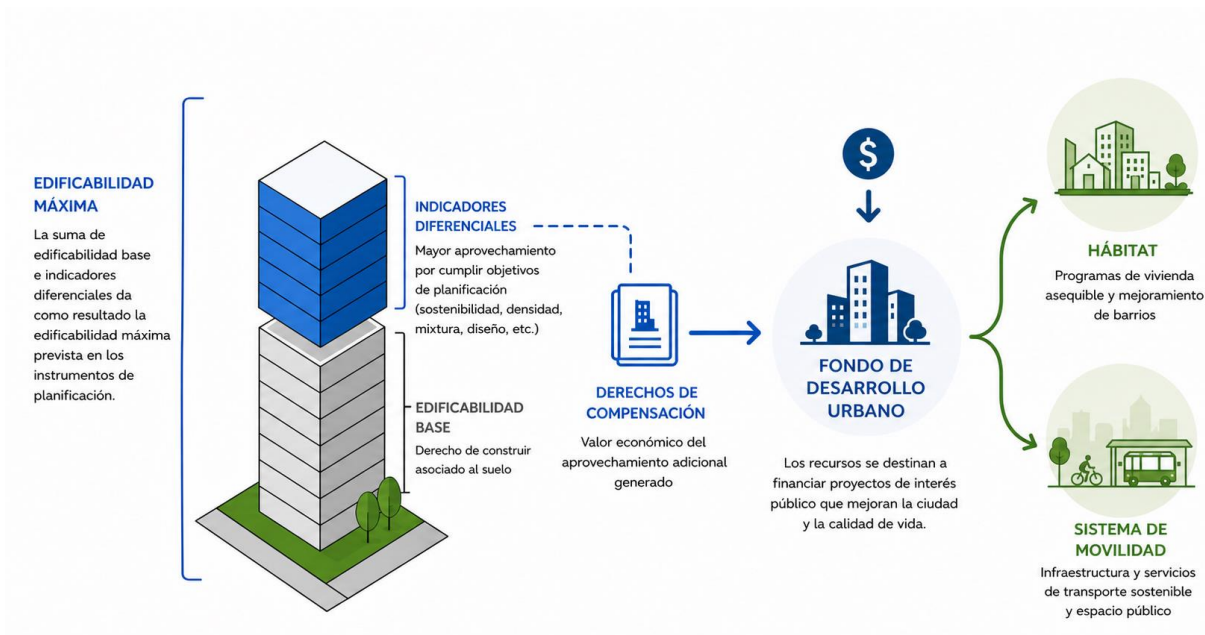
En términos legales, se entiende que el potencial constructivo de una parcela no es un derecho adquirido por el propietario hasta que el Municipio no emite la correspondiente licencia de construcción. Estas licencias suelen tener un costo meramente administrativo, ya que reflejan el costo de las inspecciones y los trámites burocráticos necesarios para emitir dicha licencia.

La política de suelo creado reconoce al propietario el derecho en expectativa a un “núcleo de edificabilidad base”, que forma parte inherente de su derecho de propiedad sobre el inmueble, y que debe ser adquirido mediante la correspondiente licencia de construcción. Pero establece que, para acceder al máximo potencial constructivo previsto por la norma correspondiente -código urbano, código de planeamiento, plan de ordenamiento territorial o la que fuere-, por encima de ese “núcleo de edificabilidad base”, debe pagar un derecho de uso al Municipio que compense la utilización de ese potencial constructivo adicional. Es decir que es el Municipio el que autoriza al uso del potencial constructivo por encima de la edificabilidad base, a cambio del correspondiente pago del derecho de uso.

De esta forma, el propietario que vende su terreno a un desarrollador no puede capitalizar, o lo hace sólo parcialmente -según los mecanismos de ajuste del mercado-, la totalidad de la renta urbana generada por el potencial constructivo previsto en la norma. Este punto es muy importante porque el impacto de la política de suelo creado no recae sobre el desarrollador que, a lo sumo, tiene que enfrentar los mismos costos derivados de la capitalización de la renta del suelo al momento de comprar la tierra, pero que los paga en dos momentos diferentes. En un primer momento, paga al propietario el precio de la tierra con la capitalización de la renta correspondiente al núcleo de edificabilidad base, pero que no incorpora la capitalización del

potencial constructivo por encima de dicho núcleo. En un segundo momento, paga al Estado en concepto de derecho de uso una proporción de la capitalización del potencial constructivo que requiere el proyecto, en caso de optar por construir por encima del núcleo de edificabilidad base.

Figura 1: Esquema de funcionamiento de los IUD



Fuente: elaboración propia con IA

Es decir, que si el desarrollador opta por construir sólo lo incorporado en el núcleo de edificabilidad base, no debe abonar nada adicional al Municipio, lo que redundaría en el mediano plazo en una tendencia a la reducción de los precios del suelo urbanizado y urbanizable.

De hecho, dado que el Estado captura sólo una parte de esa renta con el derecho de uso -un porcentaje a delimitar por la norma-, es probable incluso que el desarrollador se vea beneficiado por la aplicación de IUD, constituyéndose en una política de promoción del desarrollo urbano. Por su parte, el Estado accede a una fuente de recursos que, si bien generaba a partir de sus decisiones de planificación y ordenamiento territorial, sólo capturaba parcialmente en los supuestos previstos por la política de recuperación de plusvalías, asociada a excepciones y a una desnaturalización de la normativa vigente. En cambio, con la aplicación de IUD, el Estado accede a la posibilidad de capturar una porción mayor de la valorización.

En cualquier caso, el costo principal del tributo recae en el propietario de la tierra. Esto es completamente razonable, dado que quién realiza la inversión, arriesga capital y en todo caso puede acceder a un beneficio es el desarrollador, mientras que el propietario se limita a esperar la valorización de su propiedad de forma pasiva y busca maximizar la renta que se apropia al momento de la venta, sin mediar esfuerzo, inversión ni riesgo alguno.

Esto es importante dado que, como sucede en muchas ciudades, el suelo de expansión en Bariloche está concentrado en pocas manos, constituyendo uno de los principales obstáculos al crecimiento sostenible de la ciudad. Esta concentración opera muchas veces como una escasez artificial que, como enseña la teoría de la renta del suelo, tiene como efectos aumentar la renta absoluta que soportan los terrenos urbanos, tanto los urbanizables como los ya urbanizados. Esto tiende a elevar los precios del suelo, lo que permite entender por qué los precios inmobiliarios en nuestra ciudad son tan elevados.

Para ilustrar esto, realizamos un relevamiento en base datos catastrales públicos dentro de las áreas con mayor potencial para el crecimiento urbano conforme la normativa urbana vigente -en particular hacia el este dentro de la zona delimitada por Avenida Esandi, Ruta de Circunvalación y Avenida Comandante Luis Piedrabuena, además de algunas parcelas hacia el sur, entre otras-. De esta forma, podemos ver que existen al menos 1.000 hectáreas sin subdivisión, de hecho algunas ni siquiera cuentan con indicadores aptos para su urbanización².

Para dar cuenta de esta magnitud es necesario contextualizar: la mancha urbana de todo SCB fue estimada por Barrios García Moar (2023) en 6 mil hectáreas para 2018, mientras que estimaciones de la Municipalidad la ubicaban por encima de las 8 mil hectáreas (PEID). Estamos hablando de un total de suelo expansión vacante de entre 12,5% y 16,7% de la mancha urbana total, según estas estimaciones que sería necesario actualizar.

² Para este relevamiento se tuvo en cuenta parcelas baldías de más de 5 hectáreas. Se eliminaron aquellas parcelas para las cuáles hay conocimiento que se está tramitando algún proyecto o que tienen algún plano de subdivisión con registración provisoria, entre otras situaciones. Tampoco se tuvieron en cuenta parcelas que estén por fuera de la Ruta de Circunvalación en la zona que va desde el Cerro Carbón hasta el acceso al Aeropuerto, ni la zona que está hacia el este de la rotonda de desvío hacia el aeropuerto, que son zonas con restricciones ambientales o que la normativa define como suelo de reserva.

Las 1.000 hectáreas de suelo de expansión se encuentran en manos de menos de 10 titulares registrales, personas humanas o jurídicas, lo que muestra un elevado nivel de concentración. Esta es la tierra que habitualmente se considera que está “engordando”, a la espera que la mera expansión urbana de la ciudad valore sus activos sin ningún tipo de inversión o creación de empleo o riqueza para la comunidad, lo que como vimos configura un caso claro de enriquecimiento sin causa.

Así, es posible postular que, en el caso de SCB, no existe una escasez real de suelo de expansión, sino que es una escasez artificialmente generada por la concentración de la propiedad del suelo de expansión y comportamiento especulativos y rentísticos por parte de esos propietarios. Esta escasez artificial es uno de los principales limitantes para la conformación de un mercado de suelo urbano asequible y resulta en una barrera que tiende a sostener precios artificialmente altos del suelo.

Para dar cuenta del potencial en términos de oferta de suelo urbano, en un cálculo conservador, se podría pensar que es posible generar 100 lotes asequibles de 230 m² cada 10 hectáreas de suelo sin urbanizar (23% neto de la superficie). Así, estamos hablando de un potencial equivalente de 10 mil lotes asequibles, suficiente para hacer frente a buena parte de la demanda habitacional de la ciudad³. Esto, sin expandir la frontera urbana por fuera de lo que manda nuestra normativa a corto y mediano plazo, cuyo borde está constituido por la Ruta de Circunvalación hacia el sur y el este.

Figura 2: Suelo de expansión vacante en áreas urbanizables.

³ El cálculo es meramente a fines ilustrativos para dimensionar el stock de tierra de expansión vacante bien localizada. La superficie neta contempla las cesiones obligatorias de calles, reserva fiscal y espacios verdes, además de las restricciones dadas por las características geológicas y ambientales de nuestro territorio y la necesidad de integrar otros usos como el comercio e incluso usos residenciales para segmentos más acomodados.



Fuente: Elaboración propia

5. Fondo de desarrollo urbano

El Fondo de Desarrollo Urbano (FDU) se configura como un instrumento financiero estratégico dentro del sistema de gestión del suelo propuesto, orientado a asegurar la adecuada administración, afectación y reinversión de los recursos generados por los instrumentos de PPVS, como los IDU. Esta lógica de afectación específica se fundamenta en la premisa de que los beneficios generados colectivamente deben ser reinvertidos en el territorio, reforzando el carácter redistributivo de las políticas de suelo y contribuyendo a una mayor equidad urbana.

Desde la perspectiva de la economía urbana, la implementación de un FDU adquiere particular relevancia en contextos donde el mercado inmobiliario presenta una marcada volatilidad y dependencia de expectativas de rentabilidad privada. Los flujos de ingresos derivados de la captura de plusvalías urbanas y de otros instrumentos de gestión del suelo no sólo son variables en su magnitud, sino también inciertos en su temporalidad, en tanto dependen de ciclos de

inversión, condiciones macroeconómicas y dinámicas locales del mercado. En este sentido, la existencia de un fondo específico permite amortiguar estas fluctuaciones, facilitando la acumulación de recursos en períodos de mayor recaudación y su utilización en momentos de retracción, garantizando así la continuidad de políticas estructurales como la producción de suelo urbanizado, la provisión de infraestructura básica y la implementación de programas de vivienda social. De este modo, el fondo opera como un mecanismo de estabilización financiera que transforma ingresos extraordinarios o discontinuos en financiamiento sostenido a lo largo del tiempo.

En el caso de SCB, nuestra ciudad ya cuenta con algo parecido a un FDU, tanto en el marco de la Ordenanza 2145-CM-2011 de Contribución por Mejoras, o en el Programa Hábitat Bariloche (Ordenanza 3194-CM-20) o en la Ordenanza 2733-CM-16 de Participación Municipal en la Renta Diferencial Urbana. No obstante, por la lógica de administración presupuestaria, recurrentemente este fondo no respeta su afectación específica y termina siendo utilizado para el pago de sueldos, para el sostenimiento de tableros comunitarios o directamente no es transferido por el Departamento Ejecutivo, lo que desnaturaliza la herramienta.

Justamente, un aspecto central en la configuración del FDU es la garantía de su intangibilidad, entendida como la imposibilidad de destinar los recursos a fines distintos de aquellos establecidos en su normativa de creación. Para resguardarlo, se podría incluso considerar darle forma de un fideicomiso financiero al FDU, lo que además permitiría profundizar el impacto en términos de financiamiento. Esta característica de intangibilidad resulta clave para evitar que los fondos sean objeto de reasignaciones discrecionales en contextos de restricción fiscal o de presión política, asegurando la continuidad de las políticas urbanas y la coherencia en la asignación de recursos. Si bien desde la perspectiva clásica de la hacienda pública la afectación específica puede ser objeto de cuestionamientos por limitar la flexibilidad presupuestaria, en el ámbito de la gestión del suelo urbano se justifica plenamente en función de la necesidad de sostener políticas de largo plazo cuya eficacia depende de la estabilidad y previsibilidad del financiamiento.

En términos de legitimidad social, la existencia de un FDU contribuye a fortalecer la aceptación de los instrumentos de PPVS, en la medida en que permite visibilizar el destino de los recursos y su impacto en el territorio. Cuando los actores sociales perciben que los ingresos derivados de la

participación pública en la valorización del suelo se traducen en mejoras concretas —como la ampliación de redes de infraestructura, la urbanización de barrios populares o la generación de lotes con servicios— se refuerza la confianza en las políticas públicas y se reduce la resistencia a su implementación.

La experiencia comparada muestra que la institucionalización de FDU ha sido un elemento clave en la consolidación de sistemas de gestión del suelo más eficaces y equitativos. En distintos países de América Latina, la creación de estos fondos ha permitido canalizar los recursos provenientes de la captura de plusvalías hacia la financiación de infraestructura, espacio público y vivienda, contribuyendo a mejorar las condiciones de habitabilidad y a reducir las desigualdades urbanas. En Argentina, diversas jurisdicciones han avanzado en la implementación de fondos de estas características, en muchos casos en el marco de normativas provinciales que promueven la gestión integral del suelo urbano, lo que evidencia un creciente reconocimiento de su importancia como herramienta de política pública.

5. 1. Ejercicio de simulación

A fines meramente ilustrativos, vamos a realizar un ejercicio de cálculo de los recursos que podrían generarse con la implementación de los IDU y su afectación a un FDU, para compararlos con lo recaudado con otras fuentes, como son los tributos municipales o la coparticipación provincial.

Tabla 1: cantidad de expedientes de licencia de construcción. Año 2025.

Tipo de construcción	Construcciones	M2	Promedio m2
Clase A (vivienda individual)	432	59.960	139
Clase B (vivienda colectiva)	200	106.378	532
Clase C	90	32.952	366
Clase D	54	29.808	552
Clase E	38	43.513	1.145
Total	814	272.610	335

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página web de la MSCB.

Según los datos de la página oficial de la Municipalidad, y tomando como base el año 2025 para el ejercicio de cálculo, encontramos que se tramitaron un total de 814 expedientes de licencias de construir, excluyendo el tipo de construcción Clase F que son aquellos que refieren a edificios públicos, y limitándose a los expedientes de nuevas construcciones, es decir, excluyendo a aquellos expedientes de ampliación, regularización u otros.

Estos 814 expedientes representan 272 mil m², con un promedio de 335 m² por expediente. Vamos a realizar un ejercicio en base a un núcleo de edificabilidad base de 200 m² que es más que suficiente para una vivienda unifamiliar. De hecho, el promedio de m² de expedientes Clase A (vivienda individual) es de 139 m². 558 expedientes quedan completamente exceptuados de pagar el derecho de compensación porque su licencia es de menos de 200 m², mientras que sólo 255 expedientes se ubican por encima de este monto y serían pasibles de pagar el derecho de compensación por los IDU.

Tabla 2: Estimación de recaudación por derechos de compensación. Año 2025.

Núcleo de edificabilidad	200 m ²
Precio m ² Resolución 3209-I-2015 (pesos)	\$ 1.321.146,79
Precio m ² Resolución 3209-I-2015 (dólar 2025 a \$1250)	U\$s 1.056,92
M ² exentos (núcleo edificabilidad base)	98.267 m ²
M ² gravados (indicadores diferenciales)	174.343 m ²
Recaudación total por derechos de compensación (10%)	\$ 230.332.694.809

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página web de la MSCB.

Para estimar la recaudación de derechos de compensación vamos a tomar el precio del m² establecido en la Resolución 3209-I-2025 que se utiliza para el cálculo de la Renta Diferencial Urbana de la Ordenanza 2733-CM-16. Ese precio había sido fijado en \$1.321.146,79 para 2025.

Utilizando un núcleo de edificabilidad base de 200 m², el monto de m² exentos de pagar el derecho de compensación asciende a 98 mil m², con lo cual 174 mil m² podrían haber sido gravados.

Aplicando el precio de la mencionada Resolución, estamos hablando de casi \$230 mil millones, lo que asciende al 21% del total del presupuesto ejecutado en 2025, 38% de los ingresos

corrientes municipales o casi 47% de los ingresos corrientes provinciales (coparticipación). Este sería el monto que se destinaría al FDU.

Tabla 3: Proporción en relación al presupuesto ejecutado. Año 2025.

IDU estimado (10%)	\$ 23.033.269.481	
Total ejecutado	\$ 111.817.431.113	20,6%
Ingresos corrientes municipales	\$ 60.568.820.388	38,0%
Ingresos corrientes provinciales	\$ 48.446.791.313	47,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la página web de la MSCB.

6. Propuesta de inclusión en la Carta Orgánica Municipal

A modo de conclusión este documento, se propone una forma de incorporación del concepto de IDU en el marco de la estructura de la Carta Orgánica Municipal.

En la Primera Parte de Declaraciones, Derechos y Principios es necesario incorporar el siguiente artículo en el capítulo sobre derechos de los habitantes:

Art. xxx: La Municipalidad de San Carlos de Bariloche reconoce el Derecho a la Ciudad para todos sus habitantes, conformado por cuatro principios:

- a) acceso justo al hábitat*
- b) gestión democrática de la ciudad*
- c) función social de la propiedad*
- d) reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización*

Las políticas de planificación, ambiente y hábitat deben observar estos principios en su formulación.

Como parte de este derecho, en la Cuarta Parte de Políticas Especiales, Título Primero de Planificación, Ambiente y Hábitat es necesario incorporar en la Sección Única una serie de artículos que establezcan:

Art. xxx: La Municipalidad en base al principio del reparto equitativo de cargas y beneficios del proceso de urbanización, reconoce un núcleo de edificabilidad base a la propiedad urbana, el cuál será determinado por ordenanza.

Art. xxx: Por encima del núcleo de edificabilidad base y hasta el máximo de edificabilidad otorgado por los diferentes instrumentos de planificación, los indicadores urbanísticos diferenciales serán otorgados de forma optativa y onerosa, conforme ordenanza que lo regule, en concepto de “Derecho Especial de Compensación por Uso de Indicador Urbanístico Diferencial, Optativo y Oneroso”. El monto de dicho derecho será establecido por Ordenanza aprobada por dos tercios del total de concejales, no pudiendo ser inferior al 10% del monto total de la valorización de los metros cuadrados gravados.

Art. xxx: Lo recaudado por el “Derecho Especial de Compensación por Uso de Indicador Urbanístico Diferencial, Optativo y Oneroso” será destinado a un Fondo de Desarrollo Urbano, junto con el resto de los recursos que las ordenanzas específicas establezcan. Dicho fondo únicamente podrá ser destinado al cumplimiento efectivo del derecho a la ciudad y sus principios rectores, incluyendo las siguientes finalidades:

- *adquisición de tierras para expansión urbana y vacíos urbanos*
- *urbanización de tierras con la finalidad de viviendas y lotes sociales*
- *construcción de viviendas sociales, con destino a venta o alquiler*
- *financiamiento de mejoras en la dotación de infraestructura urbana*
- *financiamiento del sistema de movilidad urbana*

Art. xxx: A los fines de promoción urbana, para la densificación, completamiento o densificación de un área, o la promoción de algún uso productivo específico, una ordenanza podrá suspender temporalmente la aplicación de indicadores urbanísticos diferenciales, optativos y onerosos en sectores específicos del ejido.

7. Referencias bibliográficas

- Barrios García, G. (2023). Relación sociedad-naturaleza: Los efectos del turismo como actividad estructurante del espacio urbano en San Carlos de Bariloche entre el 2001 y el 2018 [Doctorado]. Universidad Nacional de Quilmes.
- Guevara, T. y Wallace, J. (2023). Planeamiento y crecimiento urbano en la ciudad de San Carlos de Bariloche (2001-2019). *Urbe*, 15. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.015.e20220161>
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*, 2a. Edición. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.