

Del Río, J.P.; Coletti, R. y Raymundo, P. (2018) Los convenios urbanísticos como instrumentos de gestión territorial. Un análisis del caso de Tandil. XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales. Bahía Blanca: AUGM-UNS.

Eje temático: MESA Nº 1. ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS COMO INSTRUMENTOS DE GESTION TERRITORIAL. UN ANALISIS DEL CASO DE TANDIL.

J.P.Del Río^{a b c}, R.Coletti^{a c} y P.Raymundo^a

^a Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente - Comisión de Investigación Científicas de la provincia de Buenos Aires, ^b Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, ^c Universidad Nacional de La Plata

lintacic@qba.gov.ar

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el origen y la implementación de los convenios urbanísticos en Tandil a partir de la introducción de este instrumento de gestión en el Plan de Desarrollo Territorial del municipio elaborado en 2005. El interés en la documentación del caso se basa en el reconocimiento de los convenios urbanísticos como herramientas con potencialidad para redistribuir rentas urbanas, financiar el desarrollo urbano y dinamizar los procesos de planificación. Metodológicamente, se reconstruye el contexto en el cual se inscribe el caso de estudio, se identifica al entramado de actores que participaron del proceso y el tipo de respuesta que encontraron a las dificultades planteadas en la implementación. Desde una perspectiva constructivista de las políticas públicas se propicia el análisis de la trayectoria del instrumento desde el surgimiento hasta su aplicación. Además, se realizan algunas consideraciones del debate y las dificultades en la implementación de esta política urbana en el contexto municipal específico. Las fuentes de información primarias utilizadas son las entrevistas a funcionarios públicos, concejales opositores y oficialistas, y académicos. Las mismas son complementadas con el análisis bibliográfico, documental y normativo.

Palabras clave: Instrumentos de gestión territorial, Política urbana, Convenios urbanísticos, Plusvalías urbanas, Ley 14.449.

Introducción

Este trabajo forma parte de un proyecto mayor que se denomina: "*Instrumentos de gestión territorial en el marco de los nuevos paradigmas internacionales y su aplicación en la provincia de Buenos Aires*" (LINTA-CIC). Dicho proyecto tiene por objeto estudiar un conjunto de experiencias de gestión a nivel municipal con énfasis en la evaluación de los instrumentos utilizados, los resultados obtenidos, y el grado de diálogo con las prescripciones internacionales, en particular aquellas que recientemente han emergido de la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III - ONU, 2016). En la intersección de las estrategias de regulación del mercado, el fortalecimiento de sistemas fiscales municipales y los lineamientos de política urbana, esta agenda internacional promueve -entre otras acciones- que los gobiernos locales empleen nuevas e idóneas fuentes de ingresos, en especial aquellas vinculadas a la "captura del valor de la tierra". A nivel nacional el Plan Estratégico Territorial (PET, 2011) también introduce la preocupación por la regulación de los mercados de suelo y la distribución equitativa de cargas y beneficios en el proceso de urbanización. Asimismo, en Buenos Aires se sancionó la Ley de Acceso Justo al Hábitat (Ley 14.449, 2012), la cual reconfigura parte de los principios e instrumentos que deben orientar la formulación de la política urbana y habitacional, introduciendo a la legislación provincial la figura de recuperación de plusvalías urbanas o "participación municipal en la valorización inmobiliaria" (artículo 46) y los consorcios y convenios urbanísticos (artículos 55 y 56), aspecto que introduce nuevos desafíos en el marco de la gestión urbana a nivel local. En el año 2005, el Plan de Desarrollo Territorial del municipio de Tandil introduce en la normativa local un conjunto de instrumentos de gestión novedosos en el diseño de la política urbana, los cuales se encuentran reconocidos en las agendas de política urbana antes mencionadas.

En el marco de estos antecedentes, el objetivo de este trabajo es analizar el origen y la implementación de los convenios urbanísticos en el municipio de Tandil. La aproximación a esta política municipal se basa en el reconocimiento de los convenios urbanísticos como herramientas con potencialidad para recuperar y redistribuir rentas urbanas, financiar el desarrollo urbano y dinamizar la planificación territorial, en ocasiones estática. El interés en este caso de estudio (instrumento - experiencia de gestión) se vincula con dos cuestiones centrales. Por un lado, en la provincia de Buenos Aires los convenios urbanísticos han sido uno de los principales vectores de la difusión de las incipientes políticas de redistribución de renta urbana. Por otro lado, las formas de urbanización consorciada entre el sector público y privado suelen ser vistas como una "desviación" de las formas de planeamiento tradicional, en particular cuando habilitan excepciones al régimen urbanístico establecido por el Decreto-Ley 8.912. En este sentido, el análisis de las experiencias de gestión urbana a nivel municipal constituye una referencia ineludible para determinar las posibilidades y limitaciones de la difusión de esta herramienta en el marco de la política urbana provincial. Para ello, el análisis de la implementación de los convenios urbanísticos en la ciudad de Tandil es una referencia obligatoria por estar en el centro de la controversia antes enunciada.

Si bien, ésta experiencia de gestión situada constituye una unidad de análisis de una investigación mayor, en el caso de Tandil, la hipótesis central es que la implementación de los convenios urbanísticos en el municipio no constituye simplemente un "mercado de venta de excepciones urbanísticas". Por el contrario, se trata de una política urbana institucionalizada en un marco normativo denso, que da cuenta de un debate democrático al interior del proceso de gestión urbana, y con una trayectoria particular cuyo origen se remota una década y media atrás y que recientemente presenta algunas experiencias de aplicación de participación municipal en la valorización inmobiliaria. No obstante, vale destacar que la utilización de la figura de los convenios urbanísticos en los casos

analizados constituye iniciativas puntuales y aisladas, que aún presentan múltiples restricciones para articular los regímenes de planificación general y los regímenes especiales o las negociaciones urbanísticas *ad hoc*. Dichas limitaciones se vuelven más significativas al analizar hasta qué punto los convenios urbanísticos forman parte de una política más amplia de recuperación y redistribución de la renta urbana, o hasta qué punto esta característica constituye una orientación central de la política urbana municipal.

La estrategia teórico-metodológica propuesta parte del enfoque de análisis de las políticas públicas, se identifican los entramados de actores que operan en los procesos de gestión urbana y en la implementación de los instrumentos de planificación territorial, los debates, las visiones y tomas de posición en torno a la definición de la política urbana. Se reconstruye el contexto en el cual se inscribe la experiencia de gestión municipal y la trayectoria de origen-implementación de la política-instrumento bajo análisis. Además, se realizan consideraciones de los marcos regulatorios, las oportunidades y dificultades que presenta el instrumento utilizado en el contexto aplicado, y las críticas que surgen desde diversos actores. Las fuentes de información primarias utilizadas son las entrevistas a funcionarios, concejales y académicos. Las mismas son complementadas con el análisis bibliográfico, documental y normativo.

Políticas públicas, planificación urbana e instrumentos de gestión

En este trabajo se recurre a un *enfoque de políticas públicas* que asume una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado social que se genera alrededor de las cuestiones problematizadas. Según Oszlak y O'Donnell (1981) toda política pública es una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada en un determinado momento y lugar. La política pública forma parte de un proceso social más amplio que incluye múltiples actores, grupos sociales o clases. En palabras de Torres (2004), la importancia del estudio de las políticas públicas radica en señalar a quiénes se orienta la acción gubernamental (y a quienes no) y expone las razones de dicha orientación, mostrando en cada caso una determinada correlación de fuerzas entre distintos actores sociales.

Recurrir a este enfoque implica considerar la *perspectiva de los actores sociales* involucrados, ya que su participación es estratégica porque las actividades que realizan responden a visiones, valores e intereses específicos y, al mismo tiempo, su capacidad de incidir en el proceso político depende de los recursos que administran (Repetto, 2009). De allí que la literatura sugiere, por un lado, analizar cómo opera ese entramado en el ámbito institucional durante el proceso de formulación e implementación de una política pública. Por otro lado (para evitar el riesgo de caer en la indeterminación social del juego político) es importante indagar el proceso social que comprende el surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones socialmente problematizadas. Desde esta perspectiva, se considera que la cuestión específica es la que delimita al proceso y a los actores sociales involucrados y, a su vez, ésta se vuelve socialmente significativa a través del proceso político que la constituye como problema social.

En paralelo los *instrumentos de gestión* son una *dimensión de análisis crítica*, como medios a través de los cuales se evidencia el grado de control que efectivamente tienen los gobernantes sobre el problema que intentan gobernar. Desde el punto de vista metodológico, los instrumentos son categorías ideales que permiten ordenar diferentes iniciativas que son puestas en marcha por los decisores. Cada categoría de instrumentos

responde a una naturaleza, objetivos y carácter propios, su uso alternativo o simultáneo otorga claves de análisis para conocer estrategias reales de cada política (Velasco, 2007). Por otra parte, existe una estrecha relación entre los instrumentos de política pública y la capacidad estatal de intervención eficaz en la sociedad. Traspasar las meras declaraciones retóricas, requiere de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal frente a los problemas sociales. Por ellos, el análisis de las características de los instrumentos, la forma en la que se construyen o seleccionan y el modo en que configuran son una pieza clave de la capacidad de intervención estatal (Isuani, 2012).

En el campo de los estudios urbanos existe un consenso amplio respecto a que la recuperación de las *plusvalías urbanas* constituye una herramienta clave para el financiamiento de las ciudades. Sea por la vía de instrumentos de carácter fiscal (impuestos o contribuciones), o por la implementación de herramientas regulatorias (cesiones urbanísticas, normas de usos del suelo generales o acuerdos *ad hoc* para permisos especiales o derechos adicionales). Vale aclarar, que según Smolka (2013), la recuperación de plusvalías se entiende como la movilización de recursos que surgen incremento del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos colectivos (ajenos al esfuerzo del propietario) para convertirlos en recaudación pública o en mejoramientos en beneficio de los ocupantes y la comunidad en general. Las plusvalías resultan en general de acciones públicas, sean éstas inversión en obras de infraestructura o producto de decisiones regulatorias en materia de usos del suelo. Sin embargo, cuando no se produce una intervención pública orientada a la recuperación de plusvalías, los incrementos del valor de la tierra son apropiados por los propietarios de la tierra beneficiada con las obras o decisiones públicas.

Si bien, las vías de recuperación de las plusvalías son variadas, en Argentina y en la provincia de Buenos Aires, la institucionalización de formas de negociación de la normativa urbana con acuerdos *ad hoc* ha sido una de las formas más notorias en las cuales ha cobrado forma las políticas de captura de plusvalías. Si bien no hay una relación lineal entre convenios urbanísticos y recuperación de plusvalía, resulta importante destacar que los mismos constituyen una instancia privilegiada para analizar el sentido que adquieren estas políticas urbanas.

Los *convenios urbanísticos* son acuerdos entre un municipio y un particular u otras organizaciones gubernamentales para la realización de estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones; existen “convenios de planeamiento” que implican la modificación de la legislación urbanística y “convenios de ejecución de planeamiento” que sin modificación de la legislación urbanística vigente se orientan a determinar los términos y las condiciones de gestión y ejecución del planeamiento (Reese, 2011). Estos acuerdos *ad hoc* constituyen formas de gestión público-privadas que buscan mediante una asociación multiactoral otorgarle mayor eficacia a la actuación urbanística, ya que no sólo prescriben la actuación, sino que también establecen objetivos, metas, plazos, fijan las prestaciones y contraprestaciones entre las partes, formas de control, etc. Desde una perspectiva del derecho urbanístico son instrumentos contingentes de acción concertada que permiten a la administración ejercitar de forma consensuada sus competencias urbanísticas. Esta técnica contingente, basada en acuerdos público-privados, se contrapone al ejercicio de actos unilaterales e imperativos (aunque no excluye de estas facultades al poder público) y da cuenta de la crisis de la “cultura del Plan”, como instrumentos jerárquico, reglamentario y vinculante.

En este marco, distintos autores han dado cuenta de la crisis de la planificación urbana tradicional y de la técnica del *zoning*. Green (2005) registra la crisis de la planificación normativa y de los desplazamientos hacia la planificación estratégica donde la

incertidumbre adquiere centralidad. Asimismo, América Latina se caracteriza por una larga tradición de control del uso de los suelos a través de planes maestros, pero con sesgo esteticista y elitista en el marco regulatorio (Smolka y Ambroski, 2003). Según Rolnik (1999), en los contextos latinoamericanos la legislación urbanística no resulta neutra frente a la valorización inmobiliaria, ya que la política urbana dominante se ha caracterizado por transferir una inmensa masa de recursos al sector privado y socializar los costos del proceso de urbanización. Al mismo tiempo, algunos de los principios del nuevo urbanismo constituyen antecedentes relevantes que pueden vincularse con la emergencia de nuevas formas de gestión urbana y modelos de urbanización consorciada frente a la figura del plan. En tal sentido, Ascher (2004) da cuenta del desplazamiento: de planificación urbana a la gestión estratégica, de la regla de la exigencia a la regla del resultado, del interés general sustancial al interés general procedimental, y de la administración a la regulación, entre otros desplazamientos del nuevo urbanismo. Smolka y Ambroski (2003) también advierte acerca de los riesgos del aumento del poder de los planificadores locales para llevar adelante negociaciones directas con los desarrolladores urbanos de cara a recuperar incrementos del valor de la tierra, cuando dichos procesos no están contrabalanceados por espacios multiactorales, planes o marcos de referencia que establezcan criterios para quienes ejercen el poder de negociación en representación del sector público. Asimismo, existen estudios que plantea que los convenios urbanísticos en la ciudad de Tandil son una manifestación del proceso de mercantilización urbana y de presión inmobiliaria sobre planificación urbana (Miguetoarena, 2016), o bien formas de gestión urbana que podrían caracterizarse como parte del “secuestro democrático” (Fernández, 2017).

Del Plan al debate municipal en torno a las plusvalías urbanas

Tandil es una ciudad media de 120 mil habitantes emplazada en el sistema serrano del sudeste de la provincia de Buenos Aires, a 350 kilómetros de la capital nacional y provincial. Posee un producto geográfico significativamente superior a la media provincial y una estructura productiva relativamente diversificada, con una expansión de la actividad turística importante, tierras agropecuarias de muy alta productividad potencial, una historia metalúrgica significativa sobre la cual se montaron industrias afines y minería vinculada a la extracción del granito. Esta base económica da lugar a un sector terciario dinámico, en el que se destaca la Universidad Nacional del Centro y un conjunto de iniciativas de desarrollo local que apuestan a constituir a la localidad en una suerte de polo emprendedor.

El surgimiento de los convenios urbanísticos (CU) en el municipio de Tandil se remonta a la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial de Tandil (PDT). Este Plan surge de un estudio realizado hacia fines de los noventa y los primeros años del 2000 por el municipio, la Universidad Nacional del Centro y una consultora externa. Durante las intendencias de Zanatelli-Oroquieta (1999-2003) el municipio accedió a un programa de financiamiento del Banco Mundial -denominado Municipio de Tercer Milenio- para trabajar en un plan urbano en el marco del “desarrollo local sustentable”, según la letra de dicho programa. Este financiamiento fue el disparador con el cual durante la primera gestión de la intendencia de Lunghi (2003-2007) se concretó el PDT, con algunas características diferenciales y una incumbencia mayor que la ordenanza de usos del suelo que predominan en la provincia de Buenos Aires.¹

Este Plan buscaba actualizar la zonificación de usos de suelo existente con más de dos décadas de antigüedad, definir hacia donde hacer crecer la ciudad, y compilar un

¹ Según consultas realizada a funcionarios y técnicos del Estado provincial.

conjunto de normativas previas dispersas. A su vez, pretendía atender una agenda urbano-ambiental mayor, vinculada con dar respuesta a conflictos de usos entre la explotación de canteras y la preservación del arco serrano, regular las subdivisiones asociadas a proceso de expansión urbana-turística sobre la sierras, y ganar en autonomía municipal en términos urbanísticos frente a la provincia de Buenos Aires.

En este marco, en el año 2005, el concejo deliberante aprobó el PDT que define los principios, estrategias, programas y proyectos de actuación prioritarios; contempla las normativas reglamentarias en materia de clasificación del territorio, zonificación, sistema vial, edificación, usos del suelo, parcelamiento, zonas de regulación general, zonas especiales, urbanizaciones especiales, calidad ambiental, preservación del patrimonio construido; define un sistema de gestión territorial donde se identifica una caja de herramientas con instrumentos complementarios de planificación, de promoción y desarrollo, de intervención en el mercado de tierras, de participación ciudadana, evaluación de impacto urbano-ambiental, entre otros.

El alto nivel de dotación instrumental del PDT es un dato a resaltar en comparación a otros planes, junto con la incorporación de varios instrumentos con vocación de regular el mercado de suelo y redistribuir renta como forma de financiar el crecimiento urbano, como por ejemplo: los convenios urbanísticos, los consorcios urbanísticos, el régimen de movilización de suelo urbano, el banco de tierra municipal, la participación municipal en las plusvalías generadas por la acción urbanística, el fondo de desarrollo urbano, entre otros.

Si bien, muchos de estas herramientas posteriormente no fueron implementadas, dan cuenta de ciertas reflexiones o problemáticas que en el momento de formular el Plan fueron puestas en agenda y, hasta cierto punto, marcaban una determinada “vocación” de la política urbana local de regular el mercado de suelo. Las razones de la brecha entre el diseño del PDT y la implementación del conjunto del dispositivo instrumental identificado en el mismo se deben a múltiples razones.

La primera, la dificultad de amalgamar en términos de recursos, capacidades, tiempos y compromisos a los actores y equipos que “piensan” y “ejecutan” la política urbana. Más allá de la diferencia sustancial entre el momento de carácter más reflexivo de la planificación y la dinámica coyuntural propia de la gestión, de las entrevistas surge cierta diferenciación en la matriz de actores que constituyen el quiénes de la formulación y el quiénes de la implementación.

La segunda, la profundidad de la convicción política y la generación de consensos sociales generales, y al interior del grupo de gobierno, en torno a avanzar realmente en políticas de regulación de mercado de suelo que suponen delimitar el alcance que adquiere el derecho de propiedad. En particular en un país y municipio que es reconocido por los propios funcionarios municipales como profundamente conservador en la materia: *“nosotros tenemos un profundo arraigo al derecho de propiedad, y entendemos bastante poco del resto de los derechos. En este sentido, cuando adquieren un lote, lo primero que creen es que pueden hacer cualquier cosa, y no tienen obligación para con nadie y para con nada...”* (Entrevista 3, Dic / 2017).

La tercera, los tiempos de asimilación de un conjunto de instrumentos que pueden resultar de interés para la gestión local, pero sin embargo resultan complejos de integrarlos a las rutinas vinculadas a la toma de decisión, requieren un proceso de aprendizaje de largo aliento y la generación de capacidades a nivel local: *“no era un plan urbano tradicional [...] se le dio una mirada diferente, con obviamente una serie de herramientas medidas adentro del plan que para ese momento y para nosotros eran*

innovadoras, nosotros no veníamos del palo, aprendimos mucho después... ” (Entrevista 2, Dic / 2017).

El Plan comenzó a implementarse en el año 2007, una vez concluido el proceso de convalidación provincial. La aprobación del PDT implicó tensiones o diferencias de carácter ideológico hacia adentro del gobierno local. No obstante, el grupo promotor logró el apoyo necesario para su aprobación en el Concejo Deliberante en el año 2005 (ordenanza 9865). Este proceso sin embargo, no estuvo exento de prácticas asociadas al poder de *lobby* de ciertos sectores sobre la normativa urbana, e incluso de la persistencia de canales de influencia directa sobre la máxima autoridad del Ejecutivo Municipal, que desbordan los propios planificadores urbanos y expone el capital social y político que ponen en juego los propios gestores públicos cuando intentan reconfigurar las reglas de juego.

Con estos matices, entre 2005-2007 se produjo -reconociendo certificados urbanísticos precedentes- una suspensión de los parcelamientos y urbanizaciones en el arco serrano, donde se observaba un proceso de fuerte presión inmobiliaria. Posteriormente se avanzó en una ordenanza de restricción progresiva de las subdivisiones por cota de altitud. Estas consideraciones, no deben ocultar que el municipio no respetó el plazo de los 540 días que preveía el PDT para elaborar un Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida, el cual suponía una política más amplia de intervención pública en el área. Sin embargo, la explicación a la clausura pública del debate puede encontrarse en la estrategia política del municipio: no debilitarse al abrir un nuevo debate en una cuestión sobre la cual - desde la visión municipal- se había logrado generar un nuevo esquema de regulación asociado a la restricción por cota, como una regla ya asimilada por los promotores inmobiliarios.

Respecto al régimen de delimitación preliminar de áreas (ordenanza 2530) vigente desde 1980, el PDT mantuvo el dimensionamiento del área urbana, e introdujo una relativa contracción de macizos que no se encontraban desarrollados. Otra novedad fue la exclusión de la figura de los premios de Decreto-Ley 8912. Se determinaron alturas máximas en el área central con un gradiente hacia la periferia compatibilizándolo con densidades. En algunas zonas se excluyeron la tipología de vivienda multifamiliar y en otras se formalizó el uso mixto en tanto se trataba de una preexistencia. Asimismo, se cambiaron densidades e indicadores en zonas a potenciar/renovar o donde se produjeron novedades en términos de infraestructuras.

Una particularidad en el marco de la estrategia municipal de ganar en autonomía frente a la provincia y apostar a recupera plusvalía, fue la incorporación de las Zonas Especiales de Interés Urbanístico (ZEIU). Las ZEIU responden a determinados equipamientos o predios de propiedad pública, pero también incluyen grandes macizos de tierra sin subdividir que no tienen asignados indicadores y requieren de la sanción de una norma especial vía convenios urbanísticos (CU). Para desbloquear una ZEIU tiene que celebrarse un acuerdo *ad hoc* entre el particular y el municipio estableciendo como se distribuyen las cargas y los beneficios del proceso de urbanización. Esto supone precisar los objetivos del convenio urbanístico, establecer plazos de desarrollo del proyecto de urbanización, fijar presentaciones y contraprestaciones entre las partes, y el destino de los recursos que absorbe el sector público.

Si bien, los CU también fueron aplicados (y por su propia definición conceptual está previsto que así sea) para realizar excepciones a la norma o al régimen de planificación de carácter general (en este caso el PDT), la incorporación de la figura de las ZEIU dan cuenta de una estrategia municipal de incorporar un nuevo modelo de gestión urbana que prefigura formas de crecimiento o expansión urbana que alteran la ecuación tradicional

de distribución de costos y beneficios, donde los costos los asume el colectivo a través de las cargas públicas y los beneficios el particular vía la capitalización de la renta diferencial asociadas a cambios normativos. La articulación de la ZEIU y los CU, presuponen conceptualmente la apertura a una negociación contingente de la normativa urbana de cara a que los beneficios extraordinarios del proceso de urbanización que obtiene el sector privado financien los costos, e incluso sean en parte derivados al conjunto de la comunidad a través de fondos de afectación específica.

Otro aspecto a valorar, fue la creación de la Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT) como un espacio multiactoral donde se interpretan o dirimen aspectos procedimentales y normativos vinculados al PDT, y además se llevan adelante el seguimiento, las consultas para la actualización y el ajuste del Plan. Pese a que las opiniones de los representantes del Ejecutivo, el Concejo Deliberante y los Colegios de Profesionales y Técnicos que participan de este órgano no son vinculantes, la continuidad de este ámbito consultivo por más de 10 años de vigencia (y 180 reuniones) prácticamente no tiene precedente en los municipios argentinos.

En cierta forma, la institucionalización de este espacio contribuyó a contrabalancear pesos en los posicionamientos del Estado municipal en materia urbano-ambiental. Esto no significa que desaparecieron los márgenes de acción política, sino que se incrementan los filtros en el proceso de gestión y se eleva la calidad de las evaluaciones técnicas. Los efectos de ampliar la matriz de actores que participan de las decisiones de política urbana no sólo generó efectos hacia afuera del municipio, sino también reconfiguró y legitimó ciertas prácticas de gestión (como se verán luego en el análisis de lo CU).

Tras la iniciativa del municipio para reglamentar el cobro de las plusvalías urbanas, entre 2010 y 2012 se generó un intenso debate a nivel local con una importante oposición en la prensa y en bloques de los partidos de la oposición, incluso en las filas del mismo oficialismo. Por aquellos años, algunos funcionarios tomaron la cuestión como una cruzada personal sensibilizando a propios y ajenos. Con la necesidad de operativizar y reglamentar la figura de la "participación del estatal en la renta extraordinaria" que figuraba en el PDT, un grupo de funcionarios impulsó una ordenanza que fue observada en términos procedimentales u operativos y tildada de altruista, inconstitucional desde el punto de vista tributario, y ambigua jurídicamente.² A estos argumentos opositores se sumaron otros de fuerte carácter ideológico que planearon que la gestión municipal buscaba centralmente: "...mercantilizar las excepciones, generar toma y daca para financiar al gobierno" (Entrevista 4, Dic / 2017).

"Nosotros teníamos un proyecto de ordenanza que era bastante potente y creaba dos opciones para cualquier situación que configurara un hecho generador de plusvalías que eran: firmar los convenios urbanísticos o tributos por contribución por mejoras. Había entonces dos puertas, nadie se escapaba, si era algo que se acordaba era un convenio urbanístico, y si era beneficiado y no le interesaba hacer nada ahí, se le aplicaba el tributo por contribución por mejora, eran dos alternativas para que nadie se escapara de la situación. Fruto del debate fue entonces una ordenanza bastante compleja. Nosotros le pusimos unos fundamentos terribles, yo siempre estuve bastante identificado con algunas iniciativas modernas y progresistas y esta ordenanza era claramente una. Hubo entonces una gran controversia, una gran discusión en los medios. Y termina saliendo un proyecto bastante descafeinado para lo que era la propuesta original. Ahora cuando se sanciona la

² "El proyecto de ordenanza que grava la plusvalía urbana afectaría a todos los ciudadanos de Tandil" Diario *El Eco* (Tandil, 12/08/2010).

Ley de Hábitat [14.449] modificamos la ordenanza fiscal e impositiva en las partes correspondientes, adaptándola a esa ley" (Entrevista 1, Dic / 2017).

La respuesta municipal al embate en términos de opinión pública combinó ceder en la profundidad del instrumento, persuadir a los bloques opositores con argumentos redistributivos, generar consenso hacia adentro del oficialismo y perfeccionar el procedimiento administrativo. Al mismo tiempo, la sanción de la Ley provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat en 2012, otorgó legitimidad a esta iniciativa local, y su implementación a partir de 2014 significó un respaldo a la toma de posición previa del municipio. La cuestión dejó de ser vista sólo en el plano local y las decisiones de la gestión municipal pasaron a inscribirse en el marco de un debate mayor vinculado con el proceso de reforma urbana bonaerense.

La arquitectura de la implementación de los convenios urbanísticos en Tandil

Más allá del respaldo que implicó la actualización de la legislación urbanística provincial, a nivel local la readecuación del procedimiento municipal para gestionar los CU fue clave ya que neutralizó políticamente y absorbió institucionalmente las críticas u observaciones de los opositores.

En 2011, las ordenanzas 12679 y 12948 definieron cómo el Estado local debían protocolizar los CU³, y avanzó en la operacionalización de los principios de transparencia y publicidad de las negociaciones público-privadas que establecía el PDT. La tramitación de los Convenios involucró en todos los casos la elaboración de un dictamen por parte de la CMGT encargado de dictaminar la oportunidad, mérito o conveniencia del CU propuesto. En casos específicos se previó la posibilidad de ampliar las consultas o requerimientos de estudios e informes técnicos a actores externos a la CMGT. Una vez elaborados los dictámenes técnicos y el proyecto de Convenio, los mismos se remiten al Concejo Deliberantes para su validación. En los casos de modificación y/o excepciones vinculadas a la Zona Protegida de las Sierras de Tandil se exigió aprobación del Concejo Deliberantes por mayoría calificada.

La variación entre una y otra ordenanza respondió a la necesidad de que el CMGT adquiriera un rol más activo en la elaboración de los dictámenes (aunque los mismo fueran no vinculantes) previo tratamiento legislativo de los CU con el conjunto de las fuerzas políticas. El perfeccionamiento de la herramienta derivó en el proceso en la separación de la evaluación de la razonabilidad técnica (CMGT) de la excepción propuesta respecto del cálculo económico de la contraprestación fijada en el marco jurídico y, por otro lado, de la decisión política de la aprobación de la normativa urbana.

³ Según estas normativa se entienden por Convenios Urbanísticos a los acuerdos entre la Municipalidad con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de las estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones determinados en el PDT. El alcance de las actuaciones de dichos acuerdos pueden enmarcarse como proyectos de urbanización, reconversión, protección y/o reforma urbana, es decir modificación de las normas de regulación.

Figura 1. Antecedentes y trayectoria de los convenios urbanísticos en Tandil

1980	Delimitación Preliminar de Áreas, Ord. 2530
2000	Financiamiento Programa Municipio del Tercer Milenio Estudio Diagnóstico para actualizar el Plan Urbano Municipal
2005	Plan de Desarrollo Territorial, Ord. 9865 Ordenanza de suspensión y paralización de subdivisiones en el arco serrano
2007	Convalidación provincial Plan de Desarrollo Territorial Puesta en funcionamiento de la Comisión Municipal de Gestión Territorial
2010	Ley 14126 Paisaje Protegido de Interés Provincial, Decreto 244 Participación de funcionarios municipales en el Congreso del CEAST Reuniones con funcionarios de Trenque Lauquen y Rosario (consulta plusvalías)
2011	Tributo Contribución por Mejoras incorpora actuaciones urbanísticas, Ord. 12668 Debate público por la sanción de la ordenanza de plusvalías urbanas Marco de referencia CU, Ordzas. 12679 y 12948
2012	Sanción de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat 30% alícuota al Tributo Contribución por Mejora, Ord. Impositiva, Decreto 397 Creación del protocolo y Comisión de CU, Decreto 3120
2013	15% alícuota al Tributo Contribución por Mejora, Ord. Impositiva, Decreto 199 Metodología de cálculo por compensación CU, Decreto 205 Se sancionan el primer CU en dicho marco normativo Reglamentación de la Ley 14449
2014	Ampliación de hechos generadores por los que compensan los CU, Dec. 2964 Establecimiento de la base de cálculo a valor de mercado, Dec. 2964
2018	Continúan la presentación, evaluación y aprobación de CU

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas y sistematización de normativa.

Producto del debate público y las críticas, hacia fines del 2012 el municipio creó la Comisión Permanente de Convenios Urbanísticos (CPCU) involucrando a la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas, la Secretaría de Economía y Administración y la Secretaría de Legal y Técnica en el proceso administrativo de gestión de CU, asignando competencias y responsabilidades de cada una de las áreas.⁴ Al respecto uno los entrevistados detalla el procedimiento de la siguiente manera: “...el mecanismo que

⁴ Decreto 10726/12.

nosotros hicimos de aprobación de este tipo de convenios tiene que ver con una previa, de dar o no a la razonabilidad al tema en términos estrictamente físicos: si el territorio lo admite. Después como una segunda instancia, avanzar con el convenio, nunca antes [...] cuando se resuelve un pedido excepcional, lo procesa esa comisión [CMGT] en primera instancia. Esa comisión dictamina (no siempre en forma unánime). Y no es vinculante para el Concejo [HCD] tampoco. Cuando se plantea una solicitud para evaluar algún tipo de excepción, la comisión da el dictamen. Si el dictamen es favorable ahí pasa a un área de Rentas y Catastro Económico donde se elabora el Convenio. Se le hacen firmar al particular el Convenio” (Entrevista 2, Dic / 2017).

Tres meses después, el Decreto 239 del 2013 objetivó la participación municipal en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística y definió los criterios con los cuales se fijan las compensaciones económicas para cada hecho generador, es decir las alícuotas de la valorización⁵, la actualización de tasas o porcentaje de tierra que se queda el Estado (según los casos) producto de cambios de indicadores urbanísticos (mayor edificabilidad, densidad y altura o reducción de módulos de estacionamiento), establecimiento o modificación del régimen de uso del suelo, autorizaciones que permitan transformar áreas urbanas abiertas en urbanizaciones cerradas, solicitudes de parcelamiento, usos o indicadores en Zonas Especiales de Interés Urbanístico (ZEIU).

Tras la reglamentación de la Ley 14449, en 2014 el Ejecutivo municipal actualizó por el Decreto 2964 los hechos generadores que habilitan su participación en la renta generada por acción urbanística, se sumó así el pasaje de inmuebles clasificados dentro del Área Rural a Área Complementaria o al Área Urbana, y la incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro de Área Complementaria. El mismo decreto introduce una modificación respecto al criterio de fijación de la base imponible: *“podrá considerarse como base de cálculo en la determinación del monto a abonar, el valor referencial de Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires o el valor de mercado previa tasación oficial”* (artículo 2).

Vale aclarar que en 2011 se tomaba como base referencia *“la diferencia resultante entre el valor fiscal de los inmuebles (integrado por el valor de la tierra más el valor de las construcciones y/o mejoras que contenga) antes de la acción estatal y el valor fiscal que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible”*.⁶ Sobre dicha base imponible se fijaba una alícuota del 30% en concepto del Tributo por Contribución por Mejora.⁷ Pero prácticamente sin haber tenido aplicación, y probablemente producto de las presiones acontecidas al 2013 la alícuota, se redujo al 15%.⁸

La determinación de los cálculos económicos de las contraprestaciones estuvo en manos del personal de planta y no de funcionarios políticos, como una estrategia de evitar cualquier opacidad en el procedimiento, constituyendo la transparencia un aspecto ampliamente reconocido. *“La Comisión que tenía que negociar habíamos decidido que esté formada por profesionales de carrera (no políticos). Estos funcionarios de carrera no querían saber nada con esta negociación: ‘pero como y este más... y a este menos’. Porque es muy difícil. Porque negocias plata. Entonces logramos armar una especie de*

⁵ Las mismas varían entre el 5 y 30% según los casos.

⁶ Artículo 240 de la Ordenanza Fiscal 12668/2011.

⁷ Artículo 136 de la Ordenanza Impositiva 2012, Decreto 397.

⁸ Artículo 136 de la Ordenanza Impositiva 2013, Decreto 199.

Decreto que es un marco referencial donde se mueve el negociador” (Entrevista 2, Dic / 2017).

En el mismo sentido, otro funcionario señalaba el progresivo desplazamiento que se fue observando durante el proceso de implementación, producto de los efectos de la institucionalización de la política que trascienden a los individuos y a las susceptibilidades de las partes: *“...me parecía como que estaba pidiendo una coima al tipo. Yo trataba de explicarle de que le íbamos a cobrar algo, pero en realidad lo que le íbamos a cobrar era para todos. Era una situación muy difícil. Hoy lo explico y no tengo problema en decir que le tenía que cobrar, tengo un Decreto que me avala...” (Entrevista 3, Dic / 2017).*

Uno de los más férreos opositores a la implementación de los CU señalaba en la entrevista, al momento de realizar un balance: *“rescato la transparencia de los funcionarios públicos de la gestión municipal de Tandil para no corromperse con sobornos”* y paradójicamente a continuación señalaba: *“se han perdido oportunidades de desarrollos y proyectos por la rigidez de dichos funcionarios en hacer cumplir el PDT, como la oportunidad de tener un hotel con centro de convenciones que le permitiría a Tandil ser sede de eventos importantes...” (Entrevista 11, Dic / 2017).*

A modo de cierre

Este último registro sin duda configura los límites de una experiencia municipal que transitó el sinuoso camino del urbanismo contingente, y pone en evidencia que bajo determinadas circunstancias los acuerdos público-privados puede otorgar mayor dinamismo o flexibilidad al régimen de planificación general, que en ocasiones se vuelven estáticos o imponen restricciones burocráticas. Sin embargo, lo anterior no implica *per se* que el dinamismo o flexibilidad en materia de política urbana se transforme en sinónimos de discrecionalidad urbanística.

Pese a las contradicciones que pueden observarse en la formulación e implementación de toda política pública, y en particular en la trayectoria de la política urbana de los convenios urbanísticos de la ciudad de Tandil, en estas líneas finales se reafirma que la experiencia de gestión municipal analizada muestra “algo más” que la constitución de un mercado de excepciones urbanísticas donde quien dispone de capacidad de pago se encuentra en condiciones de transgredir el régimen de planificación general.

Si bien, la sistematización y análisis de los registros recopilados hasta el momento ha sido de carácter parcial y no permite realizar afirmaciones concluyentes, a continuación se delinear algunos ejes de reflexión en clave de alcances y limitaciones de la política de convenios urbanísticos y recuperación de plusvalías urbanas para su posterior análisis en profundidad:

Cabe preguntarse hasta qué punto la evidente distancia entre los diversos instrumentos de regulación del mercado de tierra que propuso el PDT y su implementación, constituye: un efecto esperable o “normal” en términos de la brecha existente entre la formulación de las políticas públicas y la acción, una limitación asociada a la capacidades técnicas municipales, una oportunidad parcial pero a la vez seminal para traicionar proceso de aprendizaje colectivo que repercutan a futuro en políticas urbanas más inclusivas, una manifestación de la falta de voluntad política que asimila una cultura hegemónica de la propiedad que se niega a avanzar con las herramientas que impactan de modo directo en intereses inmobiliarios, o bien, una restricción en términos de correlación de fuerzas intraestatal y en el plano de la sociedad civil. El modo en que se combinan o articulan

esto factores en el marco de esta experiencia constituye una pregunta clave para determinar la erosión o debilidad del carácter progresivo de la política urbana propuesta.

El caso de Tandil también habilita una reflexión entre los relación entre los regímenes de planificación de usos del suelo y ordenamiento territorial y su capacidad de adecuarse a las dinámicas del proceso de urbanización. Los estudios de diagnóstico y la formulación del PDT se realizaron a principios de los años 2000, cuando aún la ciudad de Tandil aún no había recibido el aluvión de inversiones ni experimentado en toda su intensidad el boom inmobiliario asociado a la recuperación económica post crisis del 2001/02.

En este sentido, vale reflexionar sobre la potencialidad de haber instalado a partir del PDT un régimen de planificación mixto, que contempla directrices o lineamiento generales en materia de usos del suelo y, al mismo tiempo, instituye modalidades de gestión asociadas al urbanismo contingente con la posibilidad de recupera parte de la valorización inmobiliaria y con un relativo control social en la toma de decisiones. Resulta importante resaltar que *a priori* el modelo de gestión urbana del municipio adquiere alto grado de institucionalización y mediación de las decisiones en espacio consultivos de naturaleza técnica. Pero, a pesar de otros dispositivos participación que preveía el PDT y la densidad del tejido social existente a nivel local (universidades, organizaciones sociales y movimientos ambientales, entre otras), sin apertura a formas de participación social más amplias. El conflicto por la presión extractiva e inmobiliaria en el arco serrano y el tratamiento del Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida brinda un ejemplo al respecto y merece ser indagado con mayor profundidad.

Por otra parte, resta indagar en detalle acerca de los aspectos específicos que vinculan los convenios urbanísticos con la captura de las plusvalías urbanas. Más allá de la cantidad de convenios suscriptos o el impacto en la matriz de recursos para financiar la ciudad, interesa reflexionar sobre los procedimientos establecidos y las capacidades técnico-políticas adquiridas en el proceso de debate y gestión de la política de participación municipal en la valorización inmobiliaria, dado que ambas cuestiones constituyen desafíos imprescindibles para la ampliación de estas políticas urbanas a nivel provincial y nacional.

Por último, se considera que el análisis en conjunto de estos ejes de interpelación permitirá reconstruir el carácter de política urbana local. Ya que en el debate público por la capturas de plusvalías el posicionamiento del poder público municipal parece ubicarse en una región del campo de la política urbana. Mientras que respecto a la regulación de la especulación urbana sobre el arco serrano o en relación a la generación de condiciones de acceso al hábitat para los sectores populares el posicionamiento municipal parece darse en la región opuesta de este campo. La interpretación de esta contradicción aparente será objeto de futuras comunicaciones.

Referencia bibliográfica

Ascher, F. (2004). Los nuevos principios del urbanismo. Madrid: Alianza.

Fernández, A. (2017). El crecimiento urbano de la ciudad de Tandil, actores y conflictos. En: Fernández, A. (Comp.) Debate sobre naturaleza y desarrollo. Tandil: UNC.

Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. Revista Eure; Vol. XXXI, N° 94; Pp. 77-95.

Isuani, F (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Revista DAAPGE, n.º 19, pp. 51-74.

LAJH (2012). Ley de Acceso Justo al Hábitat. Provincia de Buenos Aires.

Migueltorena, A. (2016) Mercado inmobiliario y renta del suelo urbano en la ciudad de Tandil: análisis sobre la implementación de los convenios urbanísticos realizados en la última década. En Pérez, G. (Comp.) Geografía por venir. Neuquén: UNComahue.

ONU (2016) Declaración de Hábitat III. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Quito: Organización de las Naciones Unidas.

Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación. Documentos G.E. CLACSO N° 4. Buenos Aires: CEDES.

PET (2011). Argentina urbana. Lineamientos estratégicos para una política nacional de urbanización. Plan Estratégico Territorial. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires.

Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Revista Digital del Programa de Gestión de la Ciudad, n10. Recuperado de <http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm>

Repetto, F. (2009). El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. (Org.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.

Rolnik, R. (1999). Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). Metrópole e Globalização-Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP.

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

Torres, P (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.

Velasco González, M (2007). Distinto instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Congreso de Ciencias Política y de la Administración. Madrid. AECPA.