

Mercado de suelo y políticas públicas. Aproximación a los instrumentos de gestión y captación de plusvalías urbanas en las ciudades bonaerenses

Land market and public policies. Instruments of management and recovery of urban surplus value in cities of Buenos Aires.

Breide José Manuel²

Centro de Investigación en Estudios Complejos (CIEC)
jose.breide@gmail.com

Resumen

Los procesos de urbanización y la consecuente valorización del suelo urbano conllevan, en principio, a un desplazamiento de los sectores populares del proceso de construcción de urbanidad, que se materializa a través de procesos de crecimiento dispersos, fragmentados y excluyentes de las ciudades, observables tanto en sus consecuencias socio-económicas como en sus manifestaciones territoriales. El artículo profundiza sobre los conceptos del derecho a la ciudad y al hábitat digno, la caracterización del mercado de suelo urbano y la clasificación de las políticas públicas e instrumentos de gestión particularmente vinculados con la regulación del suelo urbano en la provincia de Buenos Aires, Argentina, con el objetivo de recopilar y clasificar algunos instrumentos de recuperación de renta urbana aplicados o posibles de aplicar en los municipios bonaerenses.

Palabras claves: especulación; suelo urbano; políticas públicas; plusvalías.

Abstract

The urbanization processes and the consequent valuation of the urban land entails a displacement of the popular population of the process of construction of urbanity that is materialized through the process of dispersed, fragmented and excluding growth of the cities, observable both in their socio-economic consequences as in their socio-territorial manifestations. The article delves into the concepts of the right to the city and the dignified habitat, the characterization of the urban land market and the classification of public policies and management instruments particularly linked to the regulation of urban land. The objective is to develop a first approach to the characteristics and functioning of the urban land market, while collecting and classifying the different urban income recovery instruments applied or possible to apply in municipalities of the Province of Buenos Aires.

² Estudiante del último año de la carrera de Arquitectura en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. Realizó cursos sobre economía y sociología, y participó como asistente y organizador de diversas jornadas y congresos de Arquitectura, Urbanismo y problemáticas del hábitat popular, habiendo presentado ponencias y trabajos en algunos de ellos. Actualmente desarrolla beca interna de entrenamiento en investigación FAU-UNLP: "Políticas Públicas y Crecimiento Urbano. Instrumentos de regulación y captación de plusvalías en el mercado de suelo y vivienda", Director arq. Guillermo Curtit, Codirectora arq. María Eugenia Durante, (CIEC-FAU-UNLP).

Keywords: speculation; urban land; public policies; capital gains.

Crecimiento urbano y desigualdades territoriales

El presente artículo parte de considerar a la ciudad como un sistema complejo: un conjunto de relaciones entre elementos físicos, procesos y actores que constituyen la urbanidad. La urbanidad es entendida como construcción política, como lucha de intereses (Jovanovich, 2015) y como base y producto del proceso de construcción de ciudad. La ciudad como fruto del agrupamiento de grandes cantidades de población en un mismo lugar y en procesos constantes de crecimiento y producción de urbanidad (Ascher, 2007).

El concepto principal desde el cual nos posicionamos es el de "derecho a la ciudad", es decir la participación dialéctica de los habitantes en la construcción de urbanidad, entendiéndolo como un derecho activo, que no se limita al acceso a lo que ya está construido por otros, sino que se relaciona con la posibilidad de transformar "lo que es", lo que ya existe, de acuerdo a nuestros anhelos y voluntades; y es dialéctico porque al mismo tiempo que se transforma el espacio construido, también se transforma la percepción y deseos para con el mismo (Harvey, 2013).

Se entiende que los procesos de construcción de ciudad, determinados por la dinámica propia del modo de producción capitalista y su necesidad de acumulación constante de capital, están signados por un proceso permanente de valorización del suelo (bien material finito y acumulable que se constituye en reserva del capital en la ciudad). Este proceso de valorización se da por sobre el salario de las clases trabajadoras, haciendo que, para estas, sea cada vez más difícil acceder al suelo urbano y desplazándolas del proceso de construcción de ciudad que, por la dinámica propia del sistema, se va concentrando cada vez más, en menos manos.

De esta manera, las condiciones iniciales desde las que parten los distintos actores en su posibilidad de acceso al suelo urbanizado no son iguales ni equitativas, y se desenvuelven sobre un terreno de desigualdad creciente y que se reproduce constantemente.

Por esos motivos y en este sistema, es imposible entender los problemas por fuera de la estructura del Estado moderno que, aunque heterogéneo, responde al interés de una clase por sobre otra. El Estado, en sus distintas jurisdicciones y funciones, asume roles no siempre homogéneos y muchas veces contradictorios: regulando al mercado, ejerciendo una función redistributiva, operando directamente en la construcción de ciudad, atendiendo las externalidades negativas del sistema, garantizando (muchas veces represión mediante) la reproducción del capital, acentuando o disminuyendo las ventajas comparativas de un sector por sobre otro y todos los entrelazamientos posibles entre estas variantes. Sin embargo, esto atraviesa una contradicción: el marco general donde yacen los problemas que analizamos, no son desperfectos del sistema, sino que son el producto del mismo.

En el marco de un trabajo experimental previo,³ se propusieron tres ejes de intervención para el desarrollo de lineamientos de Políticas Públicas orientadas a direccionar un proceso de crecimiento integrado, compacto e inclusivo, donde los costos y beneficios de la producción y uso de la ciudad sean distribuidos equitativamente. Estos ejes se plantean como hipótesis de trabajo en el presente artículo y abarcan:

- i) Eje económico-productivo relacionado con el financiamiento e intervención del Estado en el mercado del suelo y en la producción de ciudad;
- ii) Eje urbanístico-habitacional encargado de la gestión participativa y democrática del crecimiento de la ciudad y la intervención directa en procesos de (re)urbanización.
- iii) Eje regulatorio-impositivo dirigido a la captación de recursos para la redistribución y utilización a través de los otros ejes, así como a la intervención indirecta a través de normas y marcos regulatorios para la actividad del mercado inmobiliario;

Sobre esta base, se busca indagar sobre el accionar del Estado en su escala Municipal, primordialmente, a través del relevamiento y análisis de políticas públicas urbano-habitacionales y sus instrumentos derivados, entre ellos la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) de la provincia de Buenos Aires, sancionada en el año 2012 y reglamentada un año después.

Esta ley se posiciona sobre la base de cuatro pilares o principios fundamentales, a saber: (i) el derecho a la ciudad y dentro de este el acceso a la tierra y la vivienda, generando encuadres para la planificación fundados en la función social de la propiedad, y por lo tanto delimitando el uso y goce de la propiedad inmueble; (ii) el reconocimiento de la existencia de los asentamientos informales como parte de la dinámica de crecimiento urbano y no como meras externalidades, pasando así de intervenciones ex-post paliativas y sectoriales, a intervenciones ex-ante preventivas e integrales; (iii) la gestión democrática de la ciudad, incorporando a las organizaciones socio-territoriales en la toma de decisiones; (iv) generación de subsidios cruzados de financiamiento de formas desmercantilizadas (o no rentables) de hacer ciudad, a través de la captación de recursos genuinos vía el castigo a la especulación inmobiliaria y la recuperación de la valorización inmobiliaria ajena al esfuerzo de los propietarios del suelo (Del Río, 2014).

Dentro de este amplio espectro interesan, en particular, las políticas vinculadas con el mercado del suelo y vivienda y la recuperación de las plusvalías urbanas, dado el rol estratégico que cumple el suelo urbano y la constante valorización del mismo en la dinámica

3 Hipótesis formuladas a partir del trabajo (de mi autoría y equipo -Breide, Pérez, Salaberry. 2017-) desarrollado en la asignatura electiva "Hábitat Popular: Problemas, Políticas y Gestión", oportunidad en la cual abordamos la problemática del hábitat popular en la ciudad de La Plata, incluyendo el enunciado de lineamientos de Políticas Públicas orientadas a direccionar un proceso de crecimiento integrado, compacto e inclusivo, donde los costos y beneficios de la producción y uso de la ciudad sean distribuidos equitativamente.

de crecimiento de las ciudades. Se entiende por plusvalías urbanas (Ramírez Pardo, 2013) a la valorización diferencial del suelo en propiedades de particulares, generadas independientemente de la acción de los mismos, y generalmente a partir de la intervención de los gobiernos locales, sea a partir de desarrollos urbanísticos, de la provisión de infraestructuras, de normas o actos administrativos que regulan el uso y goce del suelo (rezonificación, coeficientes de aprovechamiento del suelo, capacidad constructiva, FOT, FOS, densidad, usos, etc.). En todos estos casos nace el derecho del Estado de captar parte de ese plusvalor y redistribuirlo mediante políticas públicas u otro tipo de instrumentos en beneficio del conjunto de la sociedad.

Los objetivos principales que persiguen los instrumentos de recuperación de plusvalías abarcan: la distribución equitativa de costos y beneficios de la urbanización cargando con los costos de la urbanización a sus beneficiarios reales; la obtención de financiamiento genuino para el desarrollo urbano de la ciudad (infraestructura, equipamiento, espacios verdes, saneamiento, vivienda); la intervención en el mercado inmobiliario, desalentando la especulación sobre el precio del suelo; la redistribución de recursos direccionándolos a las zonas degradadas o con baja inversión del mercado, logrando así una ciudad más justa y equitativa (García Ortiz, 2009). Cabe aclarar que cuando se habla de redistribución de recursos se diferencian dos procesos: por un lado, la carga de los costos de la urbanización a sus beneficiarios directos, y por el otro la redistribución de los recursos captados a áreas más postergadas de la ciudad, para lo cual se requieren de otros instrumentos o decisiones de inversión.

Una deformación muy común es aplicar parcialmente el concepto de la carga de los costos de urbanización a sus beneficiarios directos: pretendiendo que la misma caiga sobre los barrios populares históricamente olvidados de la inversión pública cuando por fin se decide invertir en urbanización y espacio público, pero no sobre los barrios centrales de la ciudad que reciben permanentemente flujos de inversión pública que valorizan constantemente su suelo. Es por eso que es necesario atravesar las políticas de recuperación de plusvalías con un criterio no solo de justicia social, sino que incluso previo a este con un principio de igualdad.

Como dijimos, los procesos de urbanización y la consecuente valorización del suelo urbano conllevan, en primera instancia, un desplazamiento de los sectores populares del proceso de construcción de urbanidad y por lo tanto una negación al ejercicio del derecho a la ciudad de los mismos. Este desplazamiento se materializa a través del proceso de crecimiento disperso, fragmentado y excluyente de las ciudades, observable tanto en sus consecuencias socio-económicas como en sus manifestaciones socio-territoriales. Es aquí donde interesa poner el foco de la investigación en curso: en la aplicación de políticas públicas tendientes a regular este proceso.

El derecho a la ciudad y el mercado de suelo urbano

A comienzos del siglo XXI, el debate en torno a que el derecho a un hábitat digno implica no solo el acceso a la vivienda sino también a los servicios urbanos asociados al desarrollo de la vida en sociedad pareciera estar saldado, sin embargo, es necesario profundizar en el

derecho a la ciudad como derecho a participar y decidir sobre cómo se desea que sea ese espacio habitable y habitado. Como se dijo, el derecho a la ciudad es el derecho de los habitantes a participar activamente en los procesos de construcción de urbanidad, es decir no solo de acceder a los bienes y servicios públicos urbanos ya existentes, sino también de transformar la ciudad de acuerdo a sus anhelos y necesidades (Harvey, 2013).

En el marco de una sociedad patrimonialista donde el derecho a la propiedad se eleva como un sacro-derecho superior a todos los demás (Fernández Wagner, 2012), y configura uno de los parámetros fundamentales de la ciudadanía, el acceso al suelo configura un factor clave en la capacidad de incidencia sobre las decisiones en la producción de urbanidad (entendiéndola como la capacidad influir y participar en la toma de decisiones sobre la construcción de la ciudad). A la distribución desigual del producto del trabajo humano, se suma la distribución desigual del suelo urbano y las inversiones focalizadas del Estado sobre sectores de la ciudad donde el valor del suelo es mayor, valorizando aún más estos sectores. El costo de estas inversiones carga a priori sobre el conjunto de la sociedad mientras que los principales beneficiarios de esas acciones son los propietarios del suelo alcanzado por dichas medidas. Así, la distribución desigual de los costos y beneficios de la producción material de la ciudad, profundiza la desigualdad preexistente (Baer, 2011).

Por otro lado, el mercado de suelo urbano constituye un mercado atípico que siempre tiende al alza, e incluso en momentos de crecimiento económico y mejoramiento del ingreso y de la capacidad de compra del salario, las condiciones de acceso al suelo igualmente empeoran, creciendo el precio del suelo por sobre los precios de otros bienes transables en el mercado⁴.

El suelo es un recurso natural finito e irreproducible que al ser objeto de propiedad privada, se mercantiliza adquiriendo características particulares que lo hacen una mercancía atípica que configura un "mercado imperfecto" en términos económicos, tendiendo, siempre, al alza, la concentración y cartelización del recurso. Es decir que la propiedad del suelo urbano tiende a concentrarse en unos pocos propietarios, que a su vez se agrupan entre sí para tener un funcionamiento similar al monopólico.

Para comprender el funcionamiento del mercado de suelo urbano, se retoman los desarrollos de Baer y Abramoy se enuncian una serie de características que distinguen a la mercancía suelo de otras mercancías transables y que configuran las particularidades de dicho mercado.

En principio, el suelo constituye una mercancía única e irreproducible. Es única ya que no existen parcelas que sean iguales, no solo por tamaño, forma o ubicación geográfica, sino sobre todo por las *condiciones externas*, que determinan su ubicación relativa en la ciudad y, vinculada a esta, su cercanía y accesibilidad a bienes y servicios urbanos, y el tipo e intensidad de uso que en ella puede desarrollarse (Baer, 2011). A su vez es irreproducible ya que el suelo no se "fabrica" y por lo tanto no hay costos de producción en un sentido

4 "A pesar del contexto de bonanza económica, del mejoramiento relativo del ingreso y el empleo, y de la gran expansión de la oferta residencial que impulsó el desarrollo inmobiliario entre los años 2003 y 2008, empeoraron las condiciones para acceder a una vivienda formal en la ciudad de Buenos Aires" (Baer, 2011, p.10).

estricto, sino que el precio está determinado por la demanda. En este sentido la demanda se compone no solo de la demanda final para uso sino también de la demanda derivada, entendida como la utilización por parte de desarrolladores inmobiliarios, como sustento físico de productos inmobiliarios a ser comercializados en el mercado aprovechando la capacidad constructiva y los usos urbanos del suelo. De esto se desprende otra característica del suelo como "soporte de materialidad urbana" (Abramo, 2018).

Por otro lado, la propiedad del suelo urbano constituye la propiedad privada de un bien tres veces escaso. Escasez física que se vincula a la limitante material: el suelo se agota y por lo tanto la oferta es inelástica, más allá de la especulación que puedan realizar las inmobiliarias colocando o quitando del mercado stock de suelo de su propiedad. Escasez jurídica vinculada a las normativas y límites a la expansión urbana, conformando la variable donde la gestión pública tiene mayor poder de control. Escasez económica vinculada al control de la oferta económica por parte de los propietarios oligopólicos: retención o liberación de stock, y especulación sobre el valor: valorización-retención-valorización.

El suelo es una mercancía heterogénea que conforma un mercado imperfecto. Es heterogénea ya que la imposibilidad de que haya dos terrenos iguales, en cuanto a condiciones de localización relativa en la ciudad, hace que los propietarios de suelo dispongan de un bien que es único, por lo que la oferta de mercado no es homogénea. A su vez, la poca transparencia existente en los flujos de oferta y demanda y en los precios de los inmuebles (Baer, 2011), generan asimetrías informativas que contribuyen al funcionamiento monopólico tanto por parte de productores, o mejor dicho propietarios, como de consumidores. Por otra parte, al ser una mercancía indestructible e imperecedera, se convierte en refugio de valor y acumuladora de capital.

La demanda final de cualquier bien inmobiliario posee múltiples condicionantes vinculadas al nivel de ingresos y de acceso al crédito, a factores culturales, modos de vida y composición familiar, al crecimiento poblacional y migraciones rurales-urbanas. Esto genera que haya una fuerte vinculación entre la estructura socioeconómica (equidad, desigualdad) y la estructura de distribución territorial. A su vez, es la demanda final quien determina el precio del producto inmobiliario, mientras que propietarios y desarrolladores (demanda derivada) se disputan la proporción del excedente, producto de la diferencia entre el precio final y el costo de producción. El mayor o menor poder que tenga el propietario del suelo para apropiarse del excedente determinará el precio del suelo. En los casos de los loteos informales donde solo se vende el suelo, muchas veces sin infraestructura, y condicionado a su posible desarrollo futuro sujeto al poder de autoconstrucción del comprador, el poder del propietario del suelo resulta aún mayor.

Finalmente, es necesario mencionar un factor determinante en la estructura de precios del suelo: su uso potencial. Esto significa qué se puede hacer y qué no de acuerdo a las normativas, tecnologías vigentes y a la tasa de beneficio esperada (tasa interna de retorno), o incluso la especulación sobre su valorización futura. Según Baer (2011), *"este tipo de decisiones, sustentadas en la optimización del beneficio privado a partir de la mayor rentabilidad del proyecto, puede ser perjudicial para el conjunto de la ciudad"* (p.47). A partir de esto, se entiende la necesidad de considerarla variable tiempo, ya que una

retención de suelo basada en la especulación sobre el uso potencial futuro, tiene a su vez repercusiones sobre la valorización presente, ya que al contraer la oferta se contribuye al aumento del precio⁵.

Sobre la base de lo expuesto, podríamos sintetizar que el mercado de suelo urbano es un "mercado imperfecto", caracterizado por la comercialización de un bien heterogéneo, irreproducible, finito y tres veces escaso, que tiende a la concentración monopólica, y que, al no tener capacidad ni costos de reproducción, su valor estará determinado por los niveles de oferta y la capacidad de pago de la demanda final. A su vez, el suelo es soporte de la materialidad urbana y se constituye en reserva de valor, por lo que el nivel de oferta se verá condicionado por la especulación de los propietarios de suelo (cuya capacidad dependerá del grado de concentración), y estará vinculado al uso potencial presente y futuro, que depende de la tecnología disponible y de la expectativa sobre la regulación normativa.

Tipos de instrumentos para la recuperación y redistribución de renta urbana

De acuerdo con lo expresado en el apartado anterior, la existencia y usos de políticas públicas e instrumentos de gestión cobran especial relevancia ya que pueden incidir sobre los valores del suelo por medio de la regulación de la oferta, gravando las transacciones, el atesoramiento o la retención, o incidiendo directamente sobre las acciones de los agentes económicos oferentes o demandantes.

Existen distintos tipos de herramientas para la recuperación de rentas urbanas (Smolka, Amborski, 2003): algunas de naturaleza urbanística o regulatoria que pueden encontrarse en los códigos de planeamiento y que abarcan las aportaciones urbanísticas obligatorias por modificación parcelaria (división o englobamiento) o rezonificaciones de suelo rural a urbano, y que pueden materializarse a partir de convenios urbanísticos, consorcios público-privados, fideicomisos, etc. (García Ortiz, 2009); y otras de naturaleza tributaria que pueden hallarse en códigos o leyes fiscales y que podrían resumirse en contribuciones especiales o impuestos que gravan todo o una parte del plusvalor.

A los fines de este artículo se propone la clasificación de algunos instrumentos para la recuperación y redistribución de renta urbana en tres categorías teóricas generales, dependiendo el hecho generador de la valorización y el mecanismo utilizado para su recuperación. Cabe aclarar que los instrumentos que sirven de base a esta clasificación no son producto de un trabajo de campo propio, sino que se desprenden de búsquedas bibliográficas y exploraciones teóricas, así como de la recopilación hecha por la oficina de cooperación URB-AL (2015) sobre instrumentos de redistribución de renta urbana en municipios de Europa y América Latina.

Instrumentos de tipo normativo-legales

⁵ "...el suelo en desuso también puede obedecer a las expectativas sobre un mejor y mayor uso potencial en el futuro. Sin embargo, la contracción de la oferta económica de suelo urbano no sólo supone un uso ineficiente del espacio, además contribuye a aumentar el precio del suelo". (Baer, 2011, p.48).

Las leyes nacionales o provinciales generan marcos normativos que habilitan posibilidades para el desarrollo, tanto de planes reguladores integrales como de instrumentos específicos para la recuperación de plusvalías urbanas. Por ejemplo, el caso de la Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires que establece la "función social de la propiedad" como limitante a la "propiedad privada individual e inviolable" (LAJH 14.449/12). Esto no implica una definición cerrada sobre el concepto "función social" de la propiedad, pero sí habilita a las gestiones locales a establecer cómo se aplican en la práctica las limitaciones a la propiedad privada individual, sea a partir de la extinción del dominio de los inmuebles que no cumplan un rol social, estableciendo otras formas de tenencia, generando normas que prevean la aportación de suelo o vivienda vinculada al permiso de ciertos desarrollos inmobiliarios, la participación de la comunidad en las decisiones de inversión en parcelas de propiedad privada pero que afectan la dinámica de parte de la ciudad, etc.

Por otro lado, los Planes Urbanos establecen lineamientos generales para el desarrollo de una ciudad donde se pueden prever ciertas directrices o estrategias para la redistribución de los costos y beneficio de la producción de la ciudad (Reese, 2003). Siguiendo a estos, a través de la zonificación, indicadores, regulaciones o cambios de normativa, e incluso a través de proyectos de inversión localizados, se generan valorizaciones del suelo urbano que deben ser previstas y recuperadas para ser redistribuidas en el ámbito local.

Dentro del marco legal de la provincia de Buenos Aires, el Decreto Ley 8912/77 de ordenamiento territorial y usos del suelo, se contemplan cuatro etapas en el proceso de planeamiento. Estas son: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, planes de ordenamiento municipal, y planes particularizados (DL 8912/77). En cualquiera de estas etapas se generan valorizaciones a tener en cuenta, a la vez que permiten, a partir de los planes de ordenamiento municipal o los planes particularizados definir sectores de uso común o asignar zonas de interés social o desarrollo prioritario, constituyéndose así en instrumentos legales para la redistribución de renta urbana.

Otro tipo de leyes que impactan sobre los usos del suelo en tanto instrumentos indirectos de recuperación de plusvalías son las leyes que delimitan un área como zona protegida o reserva natural, o aquellas leyes que directamente determinan la expropiación de suelo privado a favor de un interés público considerado superior.

Instrumentos de tipo económico-fiscales

Para la financiación de la actividad pública existen una multiplicidad de instrumentos que van desde impuestos, donaciones o prestamos, hasta dividendos de empresas públicas, intereses o ingresos por alquileres y ventas de bienes públicos. Dentro de los instrumentos de carácter impositivos tenemos los impuestos directos es decir que recaen directamente sobre la persona (impuestos a las ganancias, a la riqueza, inmobiliario, herencia, etc.) y aquellos indirectos que pueden ser más fácilmente trasladables (como el impuesto al valor agregado -IVA-, el impuesto al consumo, las transferencias inmobiliarias, las importaciones, etc.). También tenemos las tasas municipales, que dependen de una contraprestación, y las contribuciones especiales, por mejoras o valorización (URB-AL, 2005).

Asimismo, es necesario considerar determinados conceptos y procesos para que la aplicación de estos instrumentos no sea contraproducente al fin que nos proponemos de regulación y redistribución progresiva. Aquí es importante tener en cuenta que los agentes económicos con mayor elasticidad, es decir aquellos que pueden más fácilmente adaptar su oferta y/o demanda a la variación de precios, tienden a tener mayor poder para trasladarlos a aquellos de menor elasticidad (URB-AL, 2005). Por ejemplo, un gran propietario de suelo urbano o bienes inmobiliarios tendrá mayor facilidad para contraer (quitando del mercado parte de su stock) o expandir su oferta según los beneficios que le genere un determinado precio de mercado, mientras que quien necesita la vivienda para habitar debe adaptarse al precio de mercado o quedarse en la calle. Es decir, el propietario tiene mayor elasticidad y por lo tanto podrá más fácilmente trasladar la carga del impuesto a la demanda.

Por otro lado, nos enfrentamos al problema de la descentralización de la financiación territorial del Estado, que nos puede llevar a la competencia fiscal entre municipios y a un esquema en donde los factores productivos móviles (fácilmente trasladables en su localización), obtuvieran importantes ventajas comparativas en sus traslados afectando a las finanzas locales. En este sentido es que cobran importancia los gravámenes al suelo o las construcciones realizadas como base tributaria inmóvil para la financiación local, aunque habría que tener en cuenta los efectos que esto genera sobre el mercado de la construcción. También aquí cobran importancia las tasas municipales o contribuciones especiales ya que implican contraprestaciones o se vinculan directamente con la provisión de servicios públicos urbanos, lo cual hace que su cobro sea más directo.

Las principales dificultades que enfrentan las haciendas locales para su autofinanciamiento están vinculadas a la escala y la poca autonomía financiera y de gestión que poseen, lo cual lleva a sistemas muy inelásticos y apoyados sobre figuras tributarias rígidas, que si bien dan estabilidad tienen poca adaptabilidad (URB-AL, 2005). Sin embargo, la cercanía de la gestión con el territorio (comparativamente a una gestión nacional) permite mayor velocidad de reacción a las transformaciones y particularidades locales, lo cual, si bien es positivo, tiene un límite y lleva a la dispersión de las figuras tributarias con sus consecuentes costos de gestión, liquidación y recaudación.

Finalmente, todo impuesto dirigido a la captación de plusvalías debe, a priori, contar con la información del valor del objeto imponible al momento de adquisición y luego de venta; o en caso que se quiera capturar la plusvalía generado por un hecho particular se deberá valorar el objeto imponible previo y a posteriori de la aplicación del hecho generador. Aquí radica la mayor dificultad para aplicar este tipo de instrumentos ya que la tarea de valuación requiere un gran despliegue técnico e implica muchos costos de gestión. Es a destacar el caso de la ciudad de Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, que, enmarcándose en el concepto de contribución por mejoras, creó un mecanismo simplificado para la captación de parte de esa valorización diferencial aplicando una alícuota fija (Baer & Duarte, 2013). Si bien esta alícuota está muy por debajo de la valorización real de los terrenos rezonificados, el municipio logra recuperar parte de la renta y se ahorra los costos y dificultades de gestión que requeriría un mayor desarrollo del cálculo del plusvalor.

Otro instrumento interesante a tener en cuenta son los impuestos que gravan la tenencia ociosa a la expectativa de la valorización futura. Este tipo de instrumentos cumple una doble función de movilización de suelo ocioso (con el impacto que esto también tiene en el precio del suelo) y de captación de recursos para la redistribución mediante el desarrollo urbano. En estos casos es importante tener en cuenta la variable tiempo en relación a la progresividad del impuesto dependiendo si se quiere penalizar la especulación o atesoramiento

Instrumentos de gestión urbanística

Los procesos de urbanización y sub-urbanización, e incluso aquellos procesos de crecimiento informales por ocupación y regularización de tierras, generan incrementos en el valor del suelo. Estas valorizaciones se apoyan principalmente en las redes y servicios públicos existentes y en las infraestructuras proyectadas, por lo cual corresponde al estado la recuperación de ese plusvalor o renta diferencial. Aquí los instrumentos que puede utilizar se podrían englobar en tres conceptos generales: las limitaciones al derecho de propiedad privada y de construcción; las cargas urbanísticas por costos de infraestructura, servicios urbanos y otros que podrían también clasificarse como contribuciones especiales (instrumento fiscal); y las cesiones de suelo para el interés general: calles, equipamiento público, zonas verdes, etc.

Dentro de estas categorías o conceptos generales se pueden desglosar distintas variantes y/o alternativas, como por ejemplo cuando las cesiones de terreno para usos públicos no pueden ser efectivas (por tratarse de centros históricos o áreas consolidadas) se podrían compensar transformando las contribuciones en dinero (URB-AL, 2015). En el caso de los límites al derecho de propiedad privada y construcción, independizando ambos se podrían establecer una serie de instrumentos financieros como el cobro directo o en suelo por los derechos de construcción, o habilitar transferencias de derechos potenciales de construcción entre zonas urbanas, o la compra y venta de los mismos, o la cesión de suelos a cambio de edificabilidad.

La redistribución vertical, es decir desde los grupos con mayor nivel de rentas a los más bajos, es bastante relativa ya que partimos de una base donde los costos y beneficios de la producción de urbanidad no están equitativamente distribuidos, ya que lo que cada ciudadano paga no tiene relación directa con los beneficios que recibe del gasto público, en especial en cuanto a bienes y servicios urbanos. A la distribución desigual del suelo urbano se suman las inversiones focalizadas del estado sobre sectores de la ciudad donde el valor del suelo es mayor, valorizando aún más estos sectores. El costo de estas inversiones carga a priori sobre el conjunto de la sociedad mientras que los principales beneficiarios de esas acciones son los propietarios del suelo alcanzado por dichas medidas. Por lo tanto, las acciones de redistribución que se tomen sobre esta base, más que de carácter progresivo, serían tendientes a equiparar una situación a priori regresiva.

En este sentido, la inversión pública es un factor redistributivo clave ya que los bienes y servicios públicos no son excluyentes, por lo cual pueden ser "consumidos" por más de una persona. A su vez, el efecto multiplicador de la inversión pública hace que el aumento del

PBI sea mayor a la inversión inicial, y en este sentido es mucho más efectiva que la exención impositiva premiando la inversión, ya que aproximadamente para que crezca 1 punto el PBI se necesita una expansión de 0,4 puntos del gasto público, mientras que para lograr el mismo efecto a través de la exención impositiva se necesita reducir impuestos por 0,6 puntos.

En relación a los mecanismos concretos de gestión nos encontramos con una serie de herramientas para influir en el proceso de urbanización que van desde los consorcios público-privados, hasta los bancos de tierras, inmobiliarias públicas y presupuestos participativos (Reese, 2003). En el caso de los consorcios público-privados se trata de convenios entre el Estado y privados para el desarrollo de alguna obra o urbanización, donde por ejemplo uno aporta los terrenos, otro la inversión en infraestructura y los indicadores urbanos, y el resultado obtenido, sean lotes o unidades funcionales, se distribuye entre las partes. Esto puede vincularse con la existencia de un banco de tierras que podría ser receptor de las nuevas tierras urbanizadas para disponer de un stock tal que influya en el precio de mercado. Otra operatoria que se podría adoptar por medio del banco de tierras es la compra de terrenos para luego urbanizarlos aumentando considerablemente su valor y apropiándose directamente de la renta para ser redistribuida en otras áreas de la ciudad, reinvertiendo en nuevos terrenos, o generando loteos con precios controlados. En este mismo sentido podría actuar la inmobiliaria pública interviniendo directamente en el desarrollo de la ciudad y compitiendo en el mercado, pero desde una lógica redistributiva, en línea con los principios del derecho a la ciudad.

Reflexiones finales

Durante el desarrollo del artículo, se buscó profundizar sobre ciertos conceptos y clasificar las políticas públicas urbano-habitacionales, pensando en su posible desarrollo en los municipios de la provincia de Buenos Aires, profundizando principalmente sobre las políticas vinculadas con las problemáticas de acceso y regulación del mercado de suelo urbano, y los instrumentos de recuperación de plusvalías

Sobre este supuesto, se considera que las políticas destinadas a la intervención y regulación en el mercado del suelo y viviendas cobran especial relevancia como intervenciones preventivas e integrales en el proceso de crecimiento urbano. A partir de esto, se considera que su capacidad de colaborar en el acceso de los sectores populares al suelo urbano dependerá sobre todo de las políticas públicas que se impulsen a posteriori de la recuperación de las rentas.

Por otro lado, se evidencia que este tipo de políticas pueden al mismo tiempo ser facilitadoras del mercado y regular los precios del suelo a través de la oferta, a la vez que permiten al Estado tener una mayor capacidad de incidencia en el crecimiento urbano sea a partir de la planificación como de la operatoria directa. En este sentido cobran especial interés instrumentos de gestión como el banco de tierras, las inmobiliarias públicas y los consorcios de urbanización social por su capacidad de operar directamente en el mercado de suelo urbano regulando oferta, demanda y precios, a la vez que se captan y redistribuyen recursos.

Finalmente, cabe aclarar que se entiende a la práctica como eje fundamental de las políticas públicas, y si bien aquí se desarrollan sobre una base teórico-racional, es la verificación empírica la que permitirá determinar su utilidad o no, en tanto herramienta de intervención práctico-política. Con esa perspectiva, este artículo busca reflejar los avances de la investigación realizada en el marco de una beca de entrenamiento, otorgada por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que aún se encuentra en desarrollo. Entendiendo la relación dialéctica entre teoría y práctica, queda pendiente el relevamiento y la verificación empírica de la clasificación propuesta y de la utilidad, practicidad y aplicación de los instrumentos enunciados, que, vale aclarar, ocupan el trayecto final del plan de investigación propuesto.

Allí indagaremos sobre el grado de aplicación que tienen estos instrumentos en distintos municipios de la provincia; y sobre su incidencia concreta sobre los procesos de crecimiento, sea a través de la densificación, completamiento y/o extensión de la ciudad; e incluso sobre la validez y/o utilidad tienen estas herramientas para garantizar la accesibilidad de los sectores populares al suelo urbano. Por allí continuará desarrollándose este trabajo, con la expectativa de generar nuevas preguntas y poder aproximarnos, al menos, a la construcción de algunas respuestas.

Bibliografía

- Abramo, P. (diciembre, 2018). *Mercados formales e informales de suelo y vivienda en América Latina*. Conferencia desarrollada en el Senado de la Nación. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Cap. 1 y 2. (Tesis de doctorado inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Baer, L. & Duarte, J.I. (2013). *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina*. (Documento de trabajo). Lincoln Institute of LandPolicy.
- Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (diciembre, 2016). *Informe Anual 2016*.
- Del Río, J.P. (2014). *Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano*. Revista Geograficando 10 (2).
- Fernández Wagner, R. (2012). *Tierra y suelo en una sociedad patrimonialista*. En: El derecho al suelo y la ciudad en América Latina (pp. 45-62) Uruguay: Trilce. Uruguay.
- García Ortiz, G. (2009). *Sobre la captación de plusvalías urbanísticas. Una herramienta para la construcción de ciudades más justas y sustentables*. Revista Digital Café de las ciudades (80).
- Gobierno interventor de facto de la Provincia de Buenos Aires (24 de octubre de 1977) Ley Provincial de Ordenamiento territorial y usos del suelo [Decreto Ley 8912 de 1977].
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad, a la revolución urbana*. Akal Pensamiento Crítico.
- Honorable Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (29 de noviembre de 2012) Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat [Ley 14449 de 2012].
- Jovanovich, O. (2015). *Derecho a la ciudad y complejidad*. Revista Digital Café de las ciudades (141).
- Llop Torné, J.M. (ed.-coord.) (2005). *Instrumentos de redistribución de renta urbana*. URB-AL. Oficina de cooperación

- Pradilla Cobos, E. (2014). *La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina*. Cad. Metrop. 16 (31) pp. 37-60.
- Ramírez Pardo, E. (2013). *El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos del suelo en el desarrollo urbano de Bogotá DC – Colombia*. (Tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá DC, Colombia.
- Reese, E. (2003). *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. (Documento de trabajo). Lincoln Institute of LandPolicy. Perú.
- Smolka, M.; Amborski, D. (2003). *Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana*. Revista eure XXIX (88), pp. 55-77.