



Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Secretaría de Posgrado

Instrumentos de planificación urbana y valorización inmobiliaria diferencial.

**Aporte teórico-metodológico sobre la incidencia de los
instrumentos regulatorios en la valorización
inmobiliaria a través del análisis de la ordenanza
10703/2010 de La Plata.**

Arq. Valeria Irina Pérez

Trabajo Final Integrador para optar por el grado de Especialista en
Planificación e Intervención para el Desarrollo

Julieta Constanza Frediani, UNLP

Ensenada, 09 de marzo de 2023

Resumen

Las ciudades con mercado de suelo desregulados, atravesadas por procesos especulativos conllevan un alto costo social. Las políticas e instrumentos de ordenamiento urbano pueden generar incrementos en el valor del suelo a través de generar cambios en el uso del suelo y su intensidad de ocupación. El presente trabajo integrador final aborda la incidencia de la ordenanza 10.703/10 en el proceso de valorización inmobiliaria diferencial del Partido de La Plata, a través del análisis del proceso de gestión y el impacto en sus precios. La metodología utilizada se basa en una triangulación metodológica que involucra técnicas cuantitativas a partir de relevamiento de precios del suelo que se realizaron en dos tiempos: uno previo a la sanción de la ordenanza y otro posteriormente a su vigencia. Entre las técnicas cualitativas, se realizaron entrevistas a informantes clave del área de planeamiento y relevamientos de artículos periodísticos e información secundaria que abordaban el tema. Entre los principales resultados a partir de los nuevos indicadores que apuntaron a un perfil urbano densificado en el centro y un crecimiento en extensión del área urbana, se observa un incremento considerable en el precio del suelo en promedio en la totalidad del Partido, siendo las localidades de la periferia urbana las que percibieron una mayor variación porcentual en sus precios. El casco urbano registra los precios máximos de todo el Partido, incentivando a vastos sectores sociales de vivir cada vez más alejados de los principales centros administrativos y de servicios ante los elevados precios.

Palabras clave: Instrumentos regulatorios; valorización inmobiliaria diferencial; mercado de suelo; precio del suelo; políticas de suelo

Agradecimientos

Aprovecho el presente espacio para dejar mis agradecimientos a todas las personas que directa o indirectamente contribuyeron a la realización del presente documento.

A mi familia y amigos, quienes me acompañaron desde sus respectivos lugares en el proceso formativo de posgrado. En particular, a Gonzalo por su apoyo, contención y acompañamiento a diario desde el inicio de mi formación de posgrado hasta la entrega de del presente trabajo.

A mi directora Julieta Frediani, por su guía durante el proceso de investigación y en la dirección del presente trabajo al igual que, por su aporte en términos de datos e información compartida que constituyó un insumo fundamental para realizar el análisis que aborda el presente documento.

A Juan Pablo del Río por compartir información técnica y datos de suma importancia para el análisis generado en este trabajo.

A los actores entrevistados, por su tiempo y solidaridad que me permitió reconstruir información a partir de su experiencia.

A la Universidad Pública Nacional, por permitirme realizar mi formación de posgrado.

Índice general de contenido

Índice de tablas	6
Índice de figuras	6
Introducción	7
Sistema de objetivos e hipótesis, metodología y organización del trabajo	8
Capítulo 1 - Mercado de suelo y producción del espacio urbano latinoamericano.	10
1.1. La ciudad global y el sistema económico crecientemente financiarizado	10
1.2. Urbanización latinoamericana: un análisis desde la periferia capitalista.	11
1.3. Mercado de suelo y valorización diferencial del suelo urbano	13
1.3.1. Características del suelo urbano como mercancía: heterogeneidad, escasez y competencia imperfecta	14
1.3.2. El valor de uso y valor de cambio de cambio del suelo urbano	15
1.4. Formación de rentas del suelo urbano y dinámica de precios	16
1.4.1. Tipos de rentas en la formación de precios del suelo	17
1.4.2. Principales factores que influyen en el precio del suelo	20
1.4.3. Las oscilaciones en los precios del suelo.	21
Capítulo 2 - Políticas de suelo, instrumentos y actores en la regulación urbana.	23
2.1. Actores en la formación de precios del suelo.	23
2.1.1. La especulación inmobiliaria	25
2. 2. Políticas de suelo urbano: Identificación y clasificación de instrumentos para la gestión de la valorización inmobiliaria.	26
Capítulo 3. Abordaje metodológico de la incidencia de los instrumentos regulatorios en los precios del suelo	31
Capítulo 4 – Estudio de caso. Código de Ordenamiento Urbano y Usos del Suelo para el Partido de La Plata (Ord. 10703/10)	35
4.1. Presentación del área de estudio y su inserción territorial	35

4.2. Análisis de normativa de ordenamiento urbano y usos del suelo (Ord. 10703/10)	38
4.2.1. Nueva ordenanza, nuevo modelo urbano	38
4.3. Percepción y manifestación de los actores en torno al código de ordenamiento urbano y su proceso de gestión	42
4.4. Cambios en los precios del suelo a partir de la implementación de la ordenanza	44
Capítulo 5. Conclusiones. Aportes teórico-metodológicos para generar una gestión urbana con reparto de cargas y beneficios.	49
5.1. En relación a aspectos teórico-metodológicos para abordar la incidencia de los instrumentos regulatorios en la valorización inmobiliaria diferencial en ciudades intermedias de Argentina	49
5.2. En relación al análisis de caso	49
Referencias	52

Índice de figuras

Fig. 1. Gráfico esquemático sobre el comportamiento oferta ante un aumento de la demanda.....	15
Fig. 2. Esquema de la estructura de rentas del suelo.....	18
Fig. 3. Esquema sobre el cambio en las rentas del suelo ante un cambio en su uso a lo largo del tiempo.....	24
Fig. 4. Esquema sobre el procedimiento para generar aproximación cuantitativa a la incidencia de los instrumentos regulatorios en la valorización inmobiliaria sobre una misma zona en dos cortes temporales diferentes. Fuente: Elaboración propia	34
Fig. 5. Localización e inserción territorial del Partido de La Plata.....	35
Fig. 6. Localidades del Partido de La Plata al año 2023.....	36
Fig. 7. Principales ejes de expansión urbana residencial del Partido.....	37
Fig. 8. Alturas máximas permitidas por la Ordenanza 10703/10 en el casco urbano y su entorno inmediato.....	39
Fig. 9. Densidad máxima establecida por la Ordenanza 10703/10.....	40
Fig. 10. Zonificación según usos a partir de la Ordenanza 10703/10.....	41
Fig. 11. Precio del suelo por año y localidad (US\$/m ²).....	46
Fig. 12. Comportamiento de los precios de los terrenos según ejes de expansión urbano y a escala macro. Elaboración propia.....	48

Índice de tablas

Tabla 1. Variación porcentual del precio del suelo según ejes de expansión urbana en los cortes temporales analizados T1 (año 2010) y T2 (año 2012).....	45
Tabla 2. Variación porcentual del precio del suelo por Localidades.....	46

Introducción

El presente trabajo constituye el Trabajo Final Integrador (TFI) para la obtención del título académico de Especialista en Planificación e Intervención para el Desarrollo por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). La temática que aborda se basa en analizar la incidencia los instrumentos regulatorios de la planificación urbana en la valorización inmobiliaria diferencial en el Partido de La Plata, generando evidencia empírica para la mejora de la gestión del territorio. En particular, se hace énfasis en el análisis de la ordenanza 10.703/2010 ya que introdujo cambios en los indicadores de construcción que implicaron un fuerte correlato en la estructura urbana y en el valor del suelo urbano, a través de un reparto heterogéneo en las cargas y beneficios en el proceso de urbanización.

La elaboración de la tesis se realizó a partir de una Beca Interna Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Las temáticas que se desarrollan en la misma son parte de los tópicos investigados en el Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica perteneciente a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de La Plata, sede donde se realizó el trabajo.

Las temáticas aquí tratadas representan una síntesis del trayecto de formación de grado y su profundización en la carrera de posgrado de la Especialización en Planificación e intervención para el Desarrollo y de la Maestría en Políticas de Desarrollo. Asimismo, las líneas de investigación abordadas presentan una continuidad con las instancias de investigación previas de grado¹ y posgrado². De la misma manera, el interés por el caso de estudio, los procesos de gestión e instrumentos urbanos que intervienen en la formación de rentas en la ciudad, devienen de la experiencia como pasante en la Dirección Técnica Normativa y posteriormente, en la Dirección de Tierras y Viviendas de la Municipalidad de La Plata.

¹ Beca Interna de Entrenamiento en Investigación FAU (UNLP): Tema: “Estado de situación de la Región Capital a partir de la elaboración y formulación del diagnóstico FODA: identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en el marco de un desarrollo sostenible”

² Beca de investigación de la UNLP. Tema: “Políticas de suelo, valorización diferencial del suelo y expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social. El caso del Gran La Plata.” Otorgada por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP.

La temática principal que aborda el presente documento está vinculada con el (no) modelo de desarrollo urbano que propuso la ordenanza 10703/10 para el Partido de La Plata. Esta ciudad, originalmente planificada y diseñada bajo normas higienistas, con el pasar de los años, fue decantando en una ciudad con grandes problemáticas habitacionales y un lobby inmobiliario que puede obtener elevadas rentas, frecuentemente, de la mano con los instrumentos de planificación y (des)regulación urbana.

Este modelo de ciudades en donde prima el auge de obtención de rentas y la falta de planificación o una planificación que legitima los negocios inmobiliarios, genera procesos especulativos. Al mismo tiempo, contribuye a valorizar áreas de un mismo territorio, elevando los precios y generando exclusividad para su acceso a un sector social minoritario, a la vez que excluye a los sectores sin capacidad de acceso al mercado inmobiliario “formal”.

Sistema de objetivos e hipótesis, metodología y organización del trabajo

Con lo antedicho, el objetivo general del presente trabajo es analizar la incidencia de los instrumentos regulatorios de planificación urbana en la valorización inmobiliaria diferencial a través del análisis de la Ordenanza 10703/2010 de ordenamiento territorial y uso del suelo para el Partido de La Plata y su impacto en los precios de la tierra.

Los objetivos específicos se centran en:

- Identificar las principales características que introdujo la Ordenanza 10.703/2010 que dan cuenta de las lógicas de intervención pública en la distribución y apropiación de la valorización inmobiliaria diferencial.
- Caracterizar los procesos de gestión urbana municipal que dan origen a dichas políticas en particular, considerando los entramados de actores intervinientes.
- Identificar cambios en los precios de la tierra urbana previamente y posteriormente a la implementación de la ordenanza.
- Establecer una metodología de la investigación específica para generar una aproximación a la incidencia de la ordenanza en los cambios de los precios de la tierra urbana

En la misma línea, el interrogante que guía la investigación es ¿de qué modo impactó la ordenanza 10703/2010 en los precios de la tierra? Y el sistema de hipótesis se basa en

una hipótesis general que establece que los instrumentos regulatorios en la planificación urbana establecen una determinada distribución y apropiación de la renta que generan. En particular, la ordenanza 10703/10 introdujo cambios significativos que generaron un ámbito propicio para la especulación y valorización inmobiliaria diferencial que benefició a un sector reducido de la sociedad.

Con lo antedicho, se establecen dos hipótesis derivadas:

H1. Las diferentes políticas e instrumentos de gestión de suelo propuestos por el gobierno municipal en la ordenanza 10703/10 inciden en valorización diferencial del suelo urbano a través de la configuración de arreglos locales heterogéneos en la distribución de cargas y beneficios en el proceso de urbanización.

H2. Cuando la política urbana promueve que los beneficios del proceso de valorización inmobiliaria diferencial sean absorbidos por el sector privado y sus costos se externalicen, genera un proceso de valorización diferencial del suelo urbano que, a su vez, reduce las posibilidades de acceso al suelo urbano de amplios sectores.

En pos de dar respuesta a los objetivos e hipótesis, la estrategia metodológica utilizada se basa en una triangulación metodológica incorporando técnicas para el relevamiento de información cuantitativas y cualitativas. Entre las primeras se pueden mencionar el análisis de datos producto de relevamientos de precios de la tierra. Por otro lado, se utilizan técnicas cualitativas como entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

El trabajo se organiza primeramente con un primer capítulo donde se presentan las principales teorías que sustentan la investigación, vinculadas al funcionamiento del mercado de suelo, la formación de sus precios y las particularidades que adquiere en el ámbito de las ciudades latinoamericanas. Seguidamente se describe la definición de políticas de suelo e instrumentos que se utilizan en el ámbito de la planificación urbana que pueden incidir en la valorización inmobiliaria, sumado a los actores que intervienen en este proceso. Posteriormente, se desarrolla la metodología de la investigación implementada. Finalmente, se desarrolla el análisis de caso de estudio y se elaboran las conclusiones principales de la investigación.

Capítulo 1 - Mercado de suelo y producción del espacio urbano latinoamericano.

1.1. La ciudad global y el sistema económico crecientemente financiarizado

Si bien nuevas economías se han sucedido por siglos, el contexto actual de la ciudad está caracterizada por una nueva economía que utiliza de manera muy intensa las nuevas tecnologías de la digitalización y el conocimiento. La ciudad contemporánea y global se encuentra atravesada por nuevas dinámicas estratégicas que trascienden las fronteras de lo local y también conlleva un alto costo social (Sassen, 2011).

Con el avance de estos procesos de globalización, las relaciones de producción se transforman, y toman preponderancia las inversiones financieras por sobre las productivas. Esta financiarización de la economía impacta en la estructura de las urbanizaciones a nivel global relacionado con la capacidad de las mismas para absorber el excedente de capital, el cual representa una magnitud considerablemente superior a la lograda en cualquier otra fase del capitalismo (De Mattos, 2008). En este contexto, la intensa actuación del sector financiero en la producción de la ciudad, toma preponderancia el rol de la misma como instrumento útil para la formación y capitalización de la renta.

Según Carlos (2014), posteriormente a la crisis del capitalismo fordista, la importancia del espacio se pondera por sobre el tiempo en cuanto a estrategia para la reproducción del capital. Agotadas las posibilidades de incrementar las inversiones a través de los sectores productivos de la economía, el capital financiero, para reproducirse, lo hace en la ciudad. Por ende, el habitar se confronta con el valor de cambio del suelo (Carlos, 2014).

En este contexto, el excedente de capital no se absorbe de la misma manera en las diversas áreas al interior de la ciudad, sino que se valorizan y desvalorizan áreas siguiendo las

estrategias del mercado inmobiliario. De Mattos (2016) hace mención a la desigual distribución intra-urbana de las inversiones inmobiliarias, como una de las características de la metamorfosis urbana en el contexto de la actual economía financiarizada. De esta manera, los promotores inmobiliarios priorizan las partes de cada área urbana que presentan mayores ventajas para la valorización de sus inversiones. Es así que, las áreas donde residen los sectores de mayores ingresos y el precio del suelo es más elevado, suelen ser donde se encuentra la mayor demanda solvente y, por lo tanto, el destino del mayor volumen de las inversiones. En contraposición, las áreas de residencia de los sectores de bajos ingresos, con menor demanda solvente, suelen ser las zonas de la ciudad en donde se destinan menos inversiones (De Mattos, 2016).

1.2. Urbanización latinoamericana: un análisis desde la periferia capitalista.

Las ciudades latinoamericanas comparten rasgos muy particulares en su estructura urbana producto de su sistema de acumulación capitalista de carácter periférico, que afectan directa o indirectamente en la propiedad de la tierra. Abramo (2011) hace referencia a la influencia de los mercados de suelo e inmobiliario (formal e informal) en la construcción de la estructura urbana latinoamericana y en la conformación de dos principales formas urbanas que se asocian a las tradiciones culturales y urbanísticas de las sociedades modernas occidentales. Por un lado, una tipología de ciudad compacta que se caracteriza por un uso intensivo del suelo. Y por el otro, una forma urbana tradicional como es la ciudad difusa, que se caracteriza por un uso del suelo extensivo con bajas densidades y dejando espacios intersticiales sin ocupar.

En estos dos modelos urbanos el mercado inmobiliario promueve una estructura de uso de suelo de características híbridas, tanto en relación a las formas urbanas compactas y difusas como en los usos formales e informales en ciudades con formas urbanas particulares, dando como resultado una ciudad *com-fusa* (Abramo, 2011). Una de las explicaciones principales a estas formas urbanas, tiene que ver con el funcionamiento del mercado de suelo e inmobiliario en tanto que, cuando éste produce una ciudad difusa, genera costos de desplazamiento y crea demandas de centralidad. A su vez, cuando el mercado produce una ciudad compacta, aumenta densidades y los costos para vivir en la

aglomeración, por lo tanto, genera la demanda por una ciudad difusa. Esta situación se produce bajo un circuito inmobiliario que se auto-regula siguiendo una lógica de valorización-desvalorización constante de las diferentes áreas y materialidades de la ciudad (Abramo, 2011).

Pradilla (2014) analiza la conformación de las ciudades latinoamericanas con rasgos particulares que las diferencian de las ciudades de los países centrales. Las primeras, comparten ciertas características comunes que datan desde su formación en el siglo XVI, particularmente ligado al proceso de acumulación originaria del capital en la etapa del feudalismo, subordinadas a la dominación colonial. A partir de entonces, siempre ocuparon los lugares estructurales que les impusieron los distintos patrones de acumulación del capital, en conjunto con su inserción en la economía global hasta la actualidad (Pradilla Cobos, 2014).

Jaramillo (2008) sigue este enfoque mencionando que las ciudades latinoamericanas comparten ciertos legados comunes vinculados directa o indirectamente al régimen de propiedad de la tierra, y características específicas en el proceso de urbanización derivadas de su sistema de acumulación capitalista periférico. Estas peculiaridades son distintivas de las urbes latinoamericanas y están ligadas a la situación económica y social de las mismas que, por medio de la operatividad del mercado de suelo se ven reflejadas en el territorio. Una de las características mencionadas por el autor tiene que ver con la persistencia y predominancia de actividades mercantiles simples, de baja productividad y remuneraciones muy distantes de los precios de bienes inmuebles. Sumado a la existencia de una masa mayoritaria de población que percibe remuneraciones moderadas, la distribución del ingreso es muy desigual, lo que genera una disparidad de modelos de consumo y una jerarquización en ellos a favor de los sectores de mayores ingresos.

En este escenario, la baja intervención estatal constituye otro rasgo recurrente de los países latinoamericanos, tanto en lo que refiere a recaudación fiscal con la consecuente provisión de bienes y servicios públicos, como en su capacidad de regular el mercado de suelo, lo que le confiere una gran espontaneidad y dinamismo para intervenir en el proceso de urbanización (Jaramillo, 2008).

En síntesis, la configuración de las ciudades latinoamericanas puede explicarse en líneas generales como consecuencia de, primeramente, la dominación colonial, luego de la

dominación capitalista comercial con el patrón primario-exportador, a través de los términos de intercambio, asegurando un precio relativamente bajo para las materias primas y un valor mayor para los productos manufacturados; luego, del intervencionismo estatal con industrialización dependiente y de la hegemonía del sector agro exportador, del sector de la construcción y del auge de la renta inmobiliaria (Pradilla Cobos, 2014; Narodowski, Cirio, & Jaimarena, 2018).

En este contexto, gran parte de las ciudades latinoamericanas con mercados desregulados se convierten en escenarios propicios para la predominancia del auge en la obtención de rentas y los procesos especulativos en torno a la tierra urbana y la actividad de la construcción.

Este modelo de ciudades fue también estudiado bajo el concepto de *explotación urbana* (Kowarick, 1996; Pradilla, 2014; Narodowski, Cirio, & Jaimarena, 2018) según el cual, éstas se configuran en el marco de un modelo de desarrollo dependiente, con reducida complejidad productiva, relativamente en comparación con los países centrales. Por lo cual, la ciudad termina siendo un ámbito “poco productivo” que responde a las lógicas del capital financiero y se centra -a falta de un entramado productivo más complejo- en la obtención de rentas y la especulación inmobiliaria. A su vez, este modelo de ciudad se presenta en un contexto de globalización y apertura económica.

La reproducción de este tipo de modelos también tiene que ver con el funcionamiento del régimen de propiedad privada, la débil estructura impositiva y la forma en que se utilizan las instituciones, ya que, en vez de impedir o regular en pos de que este tipo de modelo se reproduzca, terminan legitimándolo (Pintos & Narodowski, 2012). En este contexto, la producción de ciudades caracterizadas por el auge en la obtención de rentas, se encuentra influenciada por las decisiones de desarrolladores inmobiliarios y grandes empresas debido a su gran capacidad de lobby en torno al diseño e implementación de políticas por parte de los gobiernos locales.

1.3. Mercado de suelo y valorización diferencial del suelo urbano

El mercado puede definirse como el conjunto de arreglos en el que participan vendedores y compradores para determinar el precio en el cual los bienes pueden ser intercambiados, y el mercado de suelo puede definirse como el conjunto de transacciones que se realizan en relación a la tierra en donde el precio está condicionado por lo que sucede en el entorno inmediato y mediato (Barenboim, 2012; Reese 2005). Constituye un fenómeno importante en la construcción y configuración de las ciudades dado que conjuntamente el suelo es el soporte de las actividades y la vida urbana. En adición, en el mismo intervienen y se conjugan factores económicos, políticas y sociales que inciden en su funcionamiento y en los precios de la tierra.

1.3.1. Características del suelo urbano como mercancía: heterogeneidad, escasez y competencia imperfecta

Es importante aclarar que el suelo no tiene el mismo comportamiento que cualquier mercancía de producción y consumo competitivo, ya que el mercado de suelo actúa como un mercado de competencia imperfecta. El suelo urbano presenta características que lo hacen un bien que se comporta de manera muy diferente a otros dentro del mercado. Entre ellas se puede mencionar las características propias del terreno –como dimensiones, forma– pero principalmente las características extrínsecas –como la ubicación relativa del mismo en la planta urbana y con respecto a otros terrenos– (Baer, 2011). Es así que el suelo es una mercancía única, ya que cada terreno tiene una ubicación exclusiva, y por lo tanto es irreproducible. Por este motivo, los propietarios del terreno poseen una mercancía única que conforma un mercado segmentado y con precios diferenciados.

Cuando los productos poseen mayor heterogeneidad, existe una mayor libertad para fijar el precio de cada uno de ellos, siendo ésta una de las principales características que genera que el mercado de suelo sea un mercado imperfecto. De la misma manera, la heterogeneidad del producto también puede vincularse a la escasez o inelasticidad de la oferta ante el aumento de la demanda en el corto o mediano plazo (Baer, 2013). Es decir que, aunque aumente la demanda de terrenos, la cantidad se mantiene fija y el precio tiende a aumentar en mayor escala que si se tratara de un mercado de competencia perfecta (Fig. 1).

ESQUEMA DE LA OFERTA Y LA DEMANDA EN LA FORMACIÓN DE PRECIOS

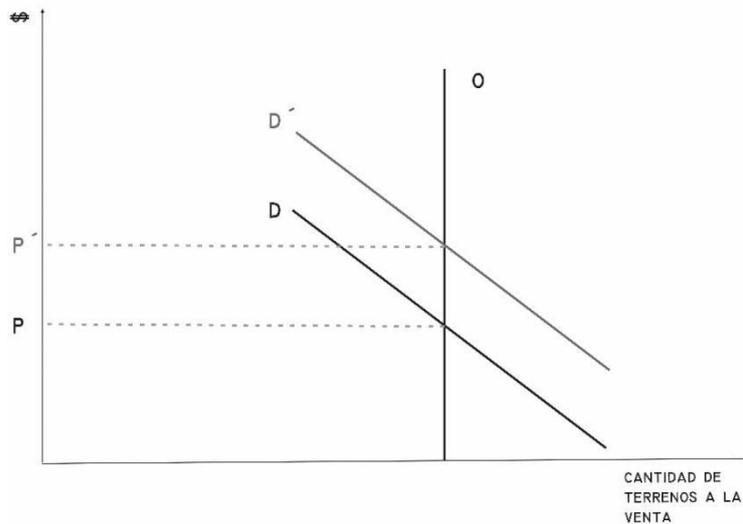


Fig. 1. Gráfico esquemático sobre el comportamiento oferta ante un aumento de la demanda.

Fuente: Elaboración propia en base a Baer (2011)

1.3.2. El valor de uso y valor de cambio de cambio del suelo urbano

En relación al fin con el que compre la tierra urbana un determinado usuario, existen dos formas principales de entender el valor que adquiere el suelo urbano. Por un lado, el valor de mercado es el más probable de venta de una propiedad en un mercado abierto, tratándose de una transferencia entre personas no conocidas. Por otro lado, el valor de uso constituye el valor relacionado a su usufructo y está determinado por un uso en particular como vivienda, comercio, ocio, etc.

Barenboim (2012) menciona que las personas adquieren bienes en un mercado, porque estos tienen una serie de atributos que les permiten satisfacer alguna necesidad y, de acuerdo a la escuela de la economía clásica, tienen un valor de uso.

Por otro lado, el valor de cambio de un bien inmueble, es decir, el valor de mercado, depende del uso potencial más que del uso actual, lo que se denomina el principio del *mayor y mejor uso* (Eckert, 1990). El mismo autor menciona que esta premisa se evidencia más claramente en las tierras vacantes, ya que poseen un valor basado en su uso potencial: “*Cuanto más redituable sea el uso potencial, más alta será la demanda y el valor de mercado*” (Eckert, 1990; Barenboim, 2012).

En esta misma línea, (Borrero, s.f.) añade que a medida que el uso es más intensivo, la tierra adquiere mayor valor. Esto sumado a la escasez de terrenos ya que en las grandes ciudades latinoamericanas no hay terrenos bien ubicados que permitan construir casas unifamiliares en los centros urbanos por el alto costo del suelo (Borrero, s.f.)

1.4. Formación de rentas del suelo urbano y dinámica de precios

En la economía urbana, la ciudad representa un lugar privilegiado en tres aspectos principales: como espacio de localización de actividades específicas; como espacio de control sobre la división del trabajo social; como espacio de control sobre la distribución de la renta (Camagni, 2005)

El proceso de valorización diferencial puede entenderse mejor si se considera que el suelo, no se comporta como un bien de consumo tradicional, dado a los aspectos que lo caracterizan y que, su consumo no implica la extinción del mismo.

La tierra en la sociedad capitalista opera como una mercancía. De este modo, el precio del suelo se puede explicar a partir de la teoría de la renta. Es decir, el precio se “construye” a través de un mecanismo que se denomina capitalización de la renta, que se puede obtener del suelo o en términos nominales, estaríamos hablando de “plusvalías” referido a los incrementos del precio producto del proceso de urbanización (Jaramillo, 2003; Morales, 2005).

Por su parte, Smolka (2013) define que el precio del suelo se constituye de incrementos de valor acumulados en el tiempo o capitalizaciones en el presente del potencial de plusvalías que se espera captar en el futuro. Es decir que se toma el concepto del precio del suelo como un valor de naturaleza residual, ya que no depende de un costo de producción por parte de la sociedad como en cualquier otra mercancía, el suelo no puede producirse en serie sino por la conformación misma de la urbanización. Y eso es lo que le aporta la singularidad a cada terreno, ya que no existen parcelas totalmente idénticas y cada una tiene una localización exclusiva. Es así que, el precio se forma por el tirón de la demanda (lo que no le implica ningún costo al propietario en las ventajas de localización de su terreno) que se ejerce localizaciones (Morales, 2005).

Asimismo, el suelo no se destruye ni se deprecia con el pasar del tiempo, por lo tanto, posibilita la acumulación de riqueza y es visto como uno de los activos más importantes para preservar o incrementar el valor patrimonial, especialmente en países con economías débiles, a la vez que es una mercancía cara, siendo una de las mercancías que más presiona sobre la estructura de gastos de las personas (Baer, 2013). El suelo vale por la actividad urbana que éste pueda dar soporte. La demanda compete en relación a las ventajas que se pueda obtener en el uso de un terreno con respecto a otros, por su valor potencial relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno (Smolka & Furtado, 2001).

1.4.1. Tipos de rentas en la formación de precios del suelo

En las ciudades el valor de la tierra urbana tiene que ver con su característica de ser soporte de las actividades urbanas. Por este motivo la tierra urbana, presenta una articulación compleja con las actividades que allí se desarrollan y con el bien que allí se produce. Según Jaramillo (2003) de la tierra urbana surgen dos tipos de rentas en relación a una “articulación primaria” del suelo urbano con la actividad que allí se genera que es la construcción, y una “articulación secundaria” que tiene que ver con los usos del suelo urbano. Ambas rentas influyen en la conformación del precio del suelo en la ciudad y las diferencia como renta primaria diferencial tipo 1 y renta primaria diferencial tipo 2. La primera tiene que ver con las características geomorfológicas de los lotes como pueden ser la capacidad portante del lote, el perímetro de frente, la pendiente, la anegabilidad, etc. Y por otro lado en esta renta agrega costos adicionales según la dotación de valores de uso que se manifiestan en relación a las redes de servicios. Esta renta tiene que ver con la cercanía a las diferentes redes de provisión de servicios como agua, electricidad, desagües, etc. El segundo tipo de renta, la diferencial tipo 2, tiene que ver con los indicadores de construcción en altura y con el hecho de que los consumidores están dispuestos a pagar un sobreprecio por el espacio construido que tiene una determinada localización. El mecanismo por el que funciona esta renta está ligado al precio de mercado del espacio construido en una ciudad. Si el precio de mercado del espacio construido es alto, generalmente las construcciones en altura dan mayor renta que la construcción en

baja densidad. Es decir, que la acumulación de espacio construido en un mismo lote que tiene un sobreprecio, multiplica la ganancia excepcional que puede tener un capitalista en un terreno (Jaramillo, 2003). Esta es una renta que tiene una gran incidencia en la dinámica de precios del suelo en las ciudades.

Otra forma de renta la representa la renta urbana absoluta, que depende de las demandas y ofertas de tierras urbanas. Asimismo, para que la tierra pueda ser considerada urbana, depende del desarrollo de la ciudad y es una característica que no puede ser producida unilateralmente por un capitalista, tanto por su cercanía con otras actividades e inmuebles como por el hecho de que debe contar con infraestructura urbana. La renta urbana absoluta suele ser elevada, especialmente en grandes ciudades, que crecen rápidamente y con habitantes que gozan de niveles de altos ingresos. Además, suele ascender en los terrenos urbanos dotados de infraestructura en ciudades donde, justamente la infraestructura urbana es escasa y tiene incidencia en la formación de precios de todos los lotes de la ciudad (Fig. 2.).

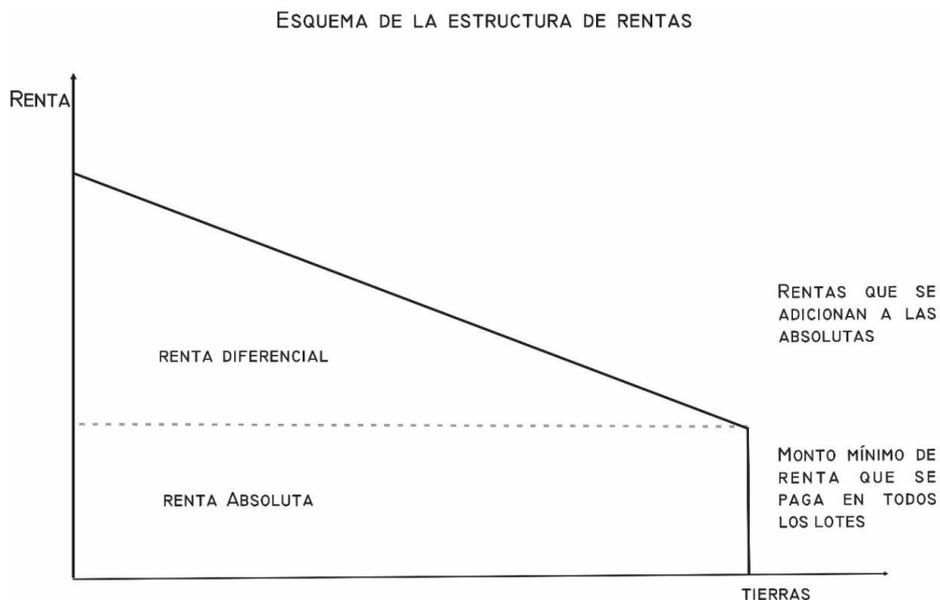


Fig. 2. Esquema de la estructura de rentas del suelo.

Fuente: Reelaboración en base a Jaramillo (2003)

Dentro de las rentas del suelo urbano, también se pueden mencionar las rentas urbanas secundarias. Están ligadas a las actividades urbanas que se desarrollen en la ciudad (las principales incluyen la vivienda, el comercio y la industria) y que dependen de una

construcción social, en la que se privilegian ciertas áreas de la ciudad por sobre otras para realizar cada actividad. Este tipo de rentas dependen de circunstancias externas que el capital individual no puede reproducir, sino que sólo se da a través del proceso de urbanización de la ciudad, y tiene incidencia en su funcionamiento económico.

Dentro de las rentas diferenciales secundarias se pueden mencionar la renta diferencial de vivienda y la renta diferencial de comercio. Esta última es la que tiene que ver con una actividad comercial la cual supone de lugares muy precisos de la ciudad para poder desarrollarse. Algunos factores que determinan ese lugar tienen que ver con la accesibilidad del terreno. Pero como el hecho de que se privilegien ciertas áreas por sobre otras depende de un proceso social, no es la única característica ni estas condiciones son inmutables a lo largo del tiempo, pero sí condicionan el accionar individual de los capitalistas, ya que de eso influye en la capacidad de rotación del capital que es lo que le genera diferencial de ganancias al capitalista comercial. Asimismo, la velocidad de rotación del capital en esta renta, va disminuyendo a medida que el terreno se aleja del centro de actividad y por lo tanto, también disminuye la renta. En el caso de la renta diferencial secundaria de vivienda, el costo de la misma disminuirá a medida que el terreno se aleje de los medios de reproducción de fuerza de trabajo, instituciones educativas, centros de salud, lugares de esparcimiento y demás valores de uso inmobiliarios que le sean complementarios.

Siguiendo a Jaramillo (2003) se hace referencia a otro tipo de renta que está estrechamente vinculada a la renta diferencial de vivienda pero que opera con dinámicas diferentes y está en estrecha vinculación al fenómeno de segregación socio-territorial, que es la Renta de Monopolio de Segregación (Jaramillo, 2003). Esta tiene una dinámica que es típica de las ciudades capitalistas y tiene que ver con la ocupación de lugares diferenciados por parte de cada sector social. La diferenciación se realiza mediante la exclusión a través de la solvencia, es decir que, quienes no puedan incurrir a pagar un sobreprecio para vivir en un determinado lugar, se verán excluidos. Esto provoca que el mismo consumo se convierta en señal de rango social.

Finalmente, siguiendo la clasificación del mismo autor, la renta diferencial industrial está ligada a las aptitudes del suelo para sustentar esta actividad. En relación a su dinámica se puede mencionar que éstas no son muy elevadas, ya que el desarrollo del transporte e

infraestructura en las ciudades actuales tiende a homogeneizar entre el interior del espacio urbano y el exterior del perímetro urbano, a la vez, que las industrias suelen utilizar espacios urbanos residuales. De todas maneras, en relación a su actividad, las industrias suelen tener restricciones desde la regulación urbana para asentarse. En ese caso dependiendo de la demanda, se puede generar situaciones de escasez donde la renta toma forma de renta de Monopolio (Jaramillo, 2003).

Es necesario aclarar que cada tipo de renta se combina en el territorio, y cada lote individual soporta una combinación de ellas para formar de la Renta Urbana Total en cada uno de los predios.

1.4.2. Principales factores que influyen en el precio del suelo

Entre los principales factores que inciden en los valores del suelo urbano, Eckert (1990) identifica cuatro categorías principales cuya agrupación depende de la naturaleza de las variables que inciden en el precio. Entre ellas, considera factores económicos; sociales; legales, gubernamentales y políticos; físicos, medioambientales y de localización.

Los factores económicos son aquellos que se relacionan con el estado general de las economías internacionales, regionales y locales. Las variables de la demanda que afectan los valores de la tierra incluyen los niveles de empleo, niveles salariales, niveles de ingreso y el poder adquisitivo, la disponibilidad de financiamiento, las tasas de interés, y los costos de transacción. Las variables que influyen en la oferta, pueden variar de un área a otra, pero se incluyen la cantidad disponible de tierra; los costos de desarrollo, construcción y financiamiento; y los costos de tenencia como impuestos o tasas.

En segundo lugar, entre los factores sociales que explican cambios en la demanda y el precio de la tierra, el autor menciona su vinculación con los deseos básicos de pertenencia a un espacio que se manifiesta en agrupamientos de personas en la cercanía a centros urbanos y en los diferentes usos de la tierra. Según el mismo autor, también incide el “prestigio” como una característica importante en la ocupación de la tierra, en tanto ciertos grupos buscan determinadas localizaciones debido a razones tanto sociales como económicas. En este contexto, cuestiones como las tasas de criminalidad, la disponibilidad de equipamiento de salud y educación en las cercanías también son

factores que pueden incidir en los patrones de uso de la tierra. El autor también menciona cierto “prestigio” que se fomenta en el seno de la sociedad por ser propietario.

Otros factores pueden agruparse en legales, gubernamentales y políticos y se vinculan con políticas que pueden incrementar o disminuir la demanda de tierras. Al respecto, el autor menciona que las políticas económicas, fiscales y monetarias a nivel nacional pueden promover o bien retardar el crecimiento económico y la demanda por la tierra.

Los gobiernos en sus diversas escalas suelen proveer de incentivos o desincentivos específicos para el desarrollo de la tierra a través de la gravación impositiva, zonificación, controles del uso de la tierra y de la renta. La calidad de los servicios provistos por los gobiernos como caminos, escuelas, transporte público y seguridad también afectan a la demanda.

Por último, factores físicos, medioambientales y de localización también explican los patrones de los valores de tierra dentro del área urbana. Los atributos del lugar lo constituyen el tamaño, topografía y demás factores físicos de las parcelas. Los atributos de localización o de conexión corresponden a la ubicación relativa de la parcela respecto a otros lugares como comercios, autopistas, escuelas, costanera o un basural. Los atributos de un lugar afectan el valor de la tierra dado que los dueños pueden utilizar los recursos inherentes a la tierra y los de localización afectan el valor de la tierra dada la cercanía o accesibilidad a otros recursos. Por lo tanto, un modelo de valuación de la tierra debería incluir variables del lugar y de localización (Eckert, 1990).

1.4.3. Las oscilaciones en los precios del suelo.

El precio de los terrenos se encuentra en constante movimiento, los cuales poseen diversas características y determinantes distintos. Entre ellos, pueden diferenciarse los siguientes, si bien en la realidad suelen generarse de manera combinada:

Los movimientos estructurales generales son aquellos que afectan a todos los terrenos de la ciudad en general y responden a aspectos estructurales de la economía capitalista y del mercado de tierras. Se pueden generar por diversas condiciones, por ejemplo, el crecimiento demográfico y el crecimiento económico, que aumentan la demanda de suelo

urbano, genera un aumento en la renta absoluta urbana, en las rentas secundarias y en la renta diferencial primaria tipo 2, al aumentar la densidad constructiva.

También existen movimientos estructurales particulares que consisten en movimientos, generalmente pronunciados, que se dan con el proceso de urbanización, pero ocurren en momentos y lugares específicos de la ciudad. Son estructurales porque son el resultado estructural de la transformación urbana. Un ejemplo de este tipo de movimientos, pueden ser los cambios en la regulación urbana, cuando se dota de mayor densidad a una zona o se generan cambios en el uso del suelo, por ejemplo, cuando se cambian los usos de terrenos periurbanos que son incorporados al perímetro urbano y se cambia el uso del terreno de urbano a rural. Este cambio en el precio del suelo se da específicamente en el lugar y el momento en que se hace el cambio de uso, si bien es probable que luego de un tiempo el precio siga aumentando.

Por otro lado, también existen movimientos coyunturales generales, que están ligados a fluctuaciones en relación a diferentes oportunidades de inversión entre otros mercados de capitales que se conectan con el mercado de suelo. Por ejemplo, los créditos hipotecarios o los subsidios a la demanda. Estos movimientos generalmente tienden a aumentar el precio del suelo y contribuir a acelerar la especulación por parte de propietarios.

Capítulo 2 - Políticas de suelo, instrumentos y actores en la regulación urbana.

2.1. Actores en la formación de precios del suelo.

En el mercado de suelo **intervienen diferentes agentes** que tienen incidencia en la formación de precios de la tierra. Dentro de la oferta, se puede incluir a los desarrolladores inmobiliarios y propietarios de la tierra. Los desarrolladores inmobiliarios son los encargados de comprar, acondicionar y edificar el terreno para luego venderlo, y son los intermediarios entre los propietarios originales y los finales, por lo que conforman lo que se denomina como demanda derivada de suelo urbano (Baer, 2013).

El valor de uso de la tierra urbana se encuentra ligado a su característica de ser soporte de las actividades urbanas. El desarrollo de esas actividades necesita de un agente a cargo de la edificación del inmueble. La tierra urbana toma contacto entonces con otra actividad económica que se basa en la lógica capitalista que es la construcción y de la cual surgen otros conjuntos de rentas. Allí se encuentra el agente constructor y la mercancía, es decir, la tierra, inmueble o el espacio construido.

El Estado constituye otro de los actores que intervienen en el mercado de suelo. En este sentido, puede actuar de diversas maneras, incidiendo en el proceso de valorización inmobiliaria diferencial. Baer (2013) y Barenboim (2012) agrupan dichas acciones de la siguiente manera:

- El Estado como proveedor de infraestructura y servicios urbanos
- El Estado en la regulación urbana, al definir los usos e intensidad de ocupación del suelo.
- El Estado como agente inmobiliario y constructor, en su rol como propietario y también como constructor.
- El Estado como agente fiscal, cuando reglamenta tributos que puedan incidir en la oferta o precios de suelo.

Existen dos cambios fundamentales en los instrumentos regulatorios por parte del Estado que generan cambios en la magnitud de los precios de la tierra: la reglamentación de los usos del suelo y las reglamentaciones sobre la intensidad de ocupación. La posibilidad de soportar nuevas actividades urbanas que implique obtener mayores rentas comparado al uso original en un terreno, genera incrementos abruptos en su precio en un tiempo determinado (Fig. 3). Es decir que se generan una de las oscilaciones en los precios mencionados anteriormente, los movimientos estructurales particulares. En el caso de los aumentos en la intensidad constructiva como un cambio en los indicadores de densificación, se genera un incremento en la Renta Primaria Diferencial tipo 2 que también se reflejan en los precios. Al respecto, Jaramillo (2003) menciona: “Empíricamente se puede constatar que con mucha frecuencia un cambio en la normatividad en alguna de estas dos dimensiones ocasiona incrementos muy considerables de los precios de los terrenos involucrados” (Jaramillo, 2003).

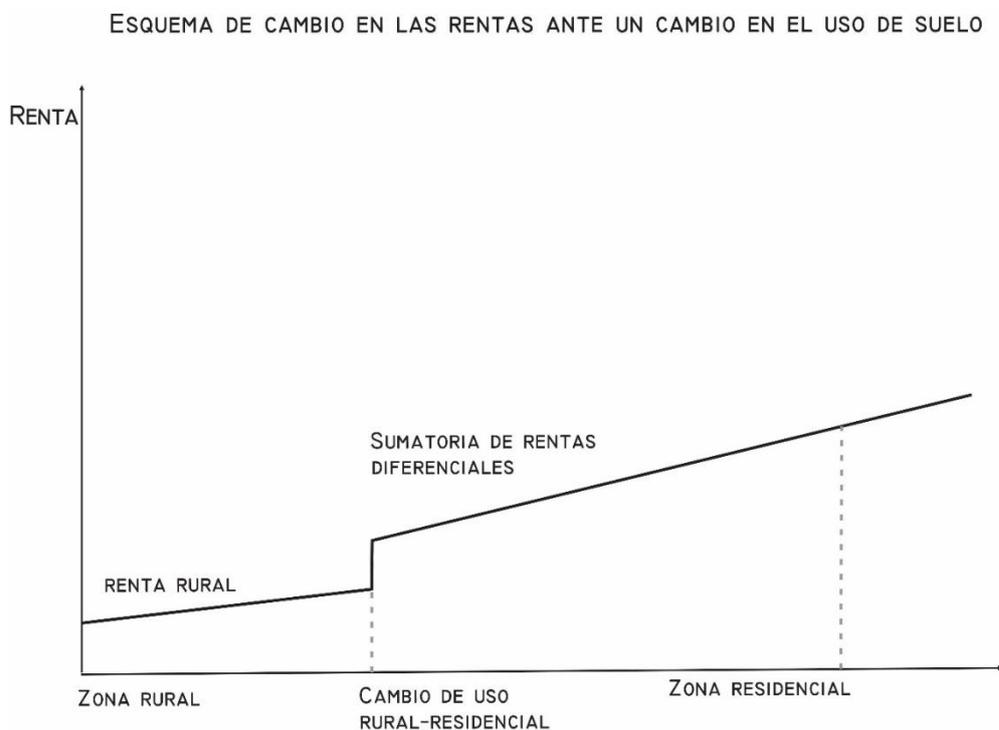


Fig. 3. Esquema sobre el cambio en las rentas del suelo ante un cambio en su uso a lo largo del tiempo.
Fuente: Elaboración propia

Entre los agentes que intervienen en la formación de precios se identifican los propietarios de la tierra, cuyo comportamiento dentro del mercado de suelo difiere entre sí. Al respecto Morales Schechinger (2005) identifica tres tipos con fines analíticos, si bien también aclara que no se encuentran todos de manera “pura” en la cotidianeidad: el propietario usuario, el propietario inversionista y el patrimonialista. El primero, vende su terreno con el objetivo de recuperar lo mismo que invirtió para conseguir otro terreno similar y continuar siendo usuario. El segundo que compra un terreno queriendo obtener una ganancia y que seguiría invirtiendo en el mismo mercado de suelo para obtener más ganancias. Y el propietario patrimonialista, que sería aquel que no utiliza el terreno, lo retiene ya que nada lo presiona para venderlo.

2.1.1. La especulación inmobiliaria

Las oscilaciones en el precio del suelo a lo largo del tiempo, tanto debido a los ciclos de valorización que presenta el mercado inmobiliario, a cambios en el uso o intensidad del suelo o a obras de infraestructura, generan grandes variaciones en los precios de los inmuebles que dan lugar al surgimiento de actores cuyo objetivo es generar una ganancia económica. De allí que surge una práctica muy habitual, especialmente en aquellas ciudades cuyos mercados se encuentran mayormente desregulados, la especulación inmobiliaria. Sin embargo, no todos los actores intervinientes en el mercado inmobiliario participan en esta lógica ni con el mismo grado de especulación.

Al respecto, Jaramillo (2003) identifica tres tipos principales de especulación: la proto-especulación, la especulación pasiva y la inductiva. La primera está estrechamente vinculada a la tendencia creciente de los precios del suelo en el largo plazo. De esta manera, un propietario usuario de una vivienda, si bien utiliza el inmueble como un bien de uso, se ve beneficiado por los incrementos en su valor con el pasar del tiempo. Por lo tanto, la vivienda es simultáneamente un bien “de consumo” y un bien “de inversión”.

La especulación pasiva está vinculada a la apropiación de la diferencia de valor producida por la compra de tierra antes del incremento de precio y su venta posterior. Los agentes que usualmente capturan estos incrementos disponen de información privilegiada y conocimiento respecto del funcionamiento del mercado de inmuebles de la ciudad.

La especulación inductiva está liderada por agentes productores -promotores o desarrolladores- que intervienen espacios urbanos de considerable extensión e inciden en el incremento del precio de los inmuebles, obteniendo sobreganancias. Este agente combina estrategias de un capitalista productor, que persigue una ganancia productiva, y de especulador, que busca capturar los incrementos en los precios de los terrenos.

2. 2. Políticas de suelo urbano: Identificación y clasificación de instrumentos para la gestión de la valorización inmobiliaria.

En coincidencia con Reese (2011), la política urbana no abarca un único instrumento, un documento aislado, una única pieza normativa o código reglamentario. Por el contrario, implican políticas que se encuentran ligadas a un modelo de desarrollo urbano. Desde esta perspectiva, se identifican diversas tipologías de políticas de suelo e instrumentos para gestionar directa o indirectamente la valorización inmobiliaria diferencial. En un nivel más amplio, Reese (2011) enumera instrumentos para la mejora de la gestión urbana orientada al contexto socio-territorial que presentan las ciudades latinoamericanas, si bien soslaya que éstos no configuran un modelo que se pueda “armar y usar” sino que la intención es brindar fundamentos básicos para que cada sujeto diseñe sus propias herramientas de acción para cada entorno en particular. Seguidamente, los clasifica de la siguiente manera:

- Instrumentos de planificación. Incluye aquellos formales que impulsan las políticas de desarrollo territorial del municipio como el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial y las normas de regulación junto con el Plan Urbano; y los instrumentos operativos que vienen a complementar los anteriores a partir de intervenir en áreas más reducidas y delimitadas.
- Instrumentos de promoción y desarrollo. Este grupo incluye aquellos que promueven procesos de colaboración o convenios entre propietarios de suelo, organizaciones sociales y el poder público.
- Instrumentos de financiamiento. Abarca aquellos como el fondo de desarrollo urbano, banco social de microcréditos, banco de materiales, contribución por mejoras o valorización.

- Instrumentos de redistribución de costos y beneficios. Incluye instrumentos orientados a recuperar parte o la totalidad de la valorización inmobiliaria que se genera por acciones estatales para reinvertirla en la ciudad.
- Instrumentos de participación ciudadana. Circunscribe aquellos instrumentos que involucran un proceso de participación ciudadana entendida como procesos de concertación, compromiso entre actores sociales y compromiso para inversores en conjunto con su vinculación con resultados o intervenciones concretas. Entre ellos se pueden mencionar los Consejos de Desarrollo Urbano, los presupuestos participativos, audiencias públicas, entre otros.

Otra manera de clasificar las políticas e instrumentos de planificación urbana vinculándolos más estrechamente al funcionamiento de la economía urbana, la gestión de la valorización inmobiliaria y el financiamiento del desarrollo urbano, puede realizarse según:

- La naturaleza de los instrumentos: Fiscales o regulatorios.
- Las condiciones que generan en la economía urbana, en particular, sus efectos sobre los precios y la oferta de suelo urbano.
- Su relación con el principio de recuperación de plusvalías urbanísticas.

En relación al primer grupo, Smolka y Ambroski (2001) clasifican las políticas de suelo según su naturaleza, en tres categorías generales de instrumentos: dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una regulatoria (como los planes y códigos urbanos).

Morales Schechinger (2005), agrupa las políticas de suelo según las condiciones que generen en la economía urbana: políticas que mejoran las condiciones de oferta del suelo urbano; políticas que reducen la condición de oferta del suelo urbano; y políticas que aumentan la condición de demanda del suelo urbano.

Las que tienden a reducir la oferta de suelo urbano engloba aquellas que se aplican al igual que las anteriores -por vía fiscal o regulatoria- pero desregulan y exentan a los agentes que operan en el mercado de suelo de cualquier gravamen a la propiedad. Como dice Morales (2005), las políticas de subsidio fiscal pueden tender a aumentar los precios del suelo, por lo tanto, desmejora las condiciones de acceso al suelo. Esto a la vez, disminuye la recaudación fiscal, por lo que se generan menos recursos para dotar de

infraestructura a una ciudad (en los casos en los que la ciudad copartícipe lo recaudado a nivel local). En adición, el mercado de suelo siempre se rige por la premisa del mayor y mejor uso, por lo que el demandante tendrá que pagar la totalidad del sobreprecio que no fue absorbido por el Estado sino por el oferente. En este grupo también entran las políticas que reducen las responsabilidades sobre la propiedad y las de eliminación de restricciones de uso, como pueden ser las liberaciones a vender terrenos de uso rural para un uso residencial. En este último caso, se venderá el terreno rural cuando haya llegado a cumplir con las expectativas de valorización, es decir, cuando quede al mismo precio que un terreno urbano. Según Morales Schechinger (2005) las políticas de desregulación y desgravación disminuyen las condiciones de valores de usos del suelo ya que tienden a generar un incremento en el precio del mismo (Schechinger, 2005).

Por otro lado, las políticas que aumentan las condiciones de demanda del suelo urbano, es decir, mejoran directa o indirectamente las condiciones de compra de la población. La manera indirecta, sería por ejemplo cuando se produce un aumento en el ingreso de la población. En el caso de un contexto de competencia de la oferta, esto puede generar que se obtengan productos de mayor calidad y más cantidad de población podría acceder a ese bien. Pero con las particularidades con que cuenta el suelo urbano como mercancía, en general el precio tenderá al alza. Otra política que se encuentra en este mismo grupo tiene que ver con la de subsidios a la demanda, como son los subsidios para la vivienda o terrenos, o subsidios para pagar hipotecas. En estos casos la política de subsidio debe estar acompañada de una política que regule los usos del suelo, la cantidad de suelo y los servicios con que cuentan estos terrenos. Si la política de subsidio es acompañada por una desregulación, el precio del suelo tenderá al alza y se generará un ambiente especulativo entre los agentes que operan en el mercado de suelo.

Las que teóricamente se orientan a mejorar las condiciones de oferta de suelo urbano incluyen aquellas que intentan recuperar parte del incremento del precio del suelo que luego es socializada, como las políticas de recuperación de plusvalías y el impuesto predial o inmobiliario. Morales Schechinger (2005) afirma que éstas tienen como efecto mejorar el acceso al suelo por medio de regular la oferta, ya que disminuyen el precio inicial de acceso al suelo y mejoran las condiciones de los distintos usos de suelo a través

de la mejora de la ubicación y servicios, a la vez que aumentan la cantidad de suelo realmente disponible.

Finalmente, Cuenya (2005) clasifica los instrumentos de acuerdo a su vinculación con el concepto de recuperación de plusvalías: instrumentos directamente relacionados con el principio de recuperación de plusvalías, instrumentos indirectamente relacionados con el principio de recuperación de plusvalías y, por último, instrumentos de generación o movilización de plusvalías pero que no necesariamente las captan.

Dichos instrumentos poseen un impacto que debe ser analizado en su contexto en particular para que la implementación sea efectiva. En este sentido, puede mencionarse que existen múltiples mecanismos por medio de los cuales puede realizarse la apropiación pública de las plusvalías urbanas, pero la viabilidad de su aplicación depende del contexto institucional político, jurídico y tributario de cada localidad, región o país, ya que involucra factores clave como valuación de los inmuebles, los criterios impositivos predominantes y el derecho a la propiedad (PET, 2011).

Este tipo de políticas pueden llegar a hacer un cambio significativo en la regulación de los precios del suelo así también como en el financiamiento del desarrollo urbano, siempre que se implementen de manera combinada con otros instrumentos, como es el sistema de tributación, la regulación en el marco de un plan urbano y las diferentes acciones sobre la tenencia de la tierra (Azuela et al, 2010). Como dice Martim Smolka (2013), la mayoría de las políticas e instrumentos fiscales tradicionales no tienen en cuenta la forma de redistribuir los costos en la provisión de infraestructura urbana y servicios, ni la forma en que los beneficios que se obtienen de esta, se privatizan. Allí es donde los mecanismos de captación de plusvalía pueden complementarlos (Smolka, 2013). A través de la implementación de este tipo de políticas se pueden recuperar ganancias que el propietario recibe por el sólo hecho de poseer el terreno en base a las inversiones estatales e invertirlas en beneficio de la comunidad.

Las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan en recuperar los incrementos en el valor de la tierra debido a inversiones públicas, ya sea por ampliar los derechos de construcción y permitir un mayor desarrollo urbano, o las intervenciones que tienen que ver con los cambios en el uso del suelo. El objetivo de la implementación de este tipo de instrumentos de gestión urbana, es el de tomar como base los incrementos en el valor del

suelo generadas por diferentes intervenciones públicas para generar fondos y mejorar la gestión urbana local con el fin de generar servicios e infraestructura pública, redistribuyéndolos en beneficio de la comunidad. La fundamentación de estas políticas es que esa ganancia que genera el Estado en los terrenos privados, sean distribuidos de manera justa con el resto de la sociedad, y así evitar el enriquecimiento sin justa causa (Smolka, 2013).

Una aplicación básica de las políticas de recuperación de plusvalías permitiría recuperar aquellos incrementos en el valor del suelo por una acción directa del Estado sobre los terrenos privados. Este es el caso de los cambios de zonificación o los derechos de construcción. Pero también podrían utilizarse este tipo de políticas de una manera más amplia, lo que permitiría que el gobierno local recupere cualquier incremento en el valor del suelo por acciones ajenas al propietario. En este último caso entrarían los impactos indirectos en los valores de la tierra producidos por políticas de subsidio a la vivienda y a los servicios urbanos. Asimismo, cuando se realizan transformaciones importantes en el espacio urbano de un barrio, que hacen que sea más atractivo que otros en el área. En estos casos el propietario no ha realizado ninguna acción para revalorizar su terreno, sino que se trata de una ganancia que obtuvo por una acción ajena, por lo tanto, se podría pensar que ese plusvalor en el terreno podría ser redistribuido.

Una cuestión a tener en cuenta en relación a las plusvalías urbanas tiene que ver con que la plusvalía es un concepto teórico cuya contrastación con la realidad empírica no es inmediata (Cuenya, 2002). Esto plantea una dificultad que se advierte a la hora de llevar a la práctica estos instrumentos, y es que la valorización de los terrenos por efecto de la urbanización (el concepto de plusvalías) no siempre se expresa en un aumento de precios. En otras palabras, la valorización de los terrenos producto del proceso de urbanización no siempre se expresa en aumento de precios sino en un potencial valor relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno (Smolka, 2001). En relación a esto Cuenya (2002) afirma que es necesario que ocurra alguna transacción con el predio en cuestión para que la plusvalía sea efectivamente percibida por el propietario.

Capítulo 3. Abordaje metodológico de la incidencia de los instrumentos regulatorios en los precios del suelo

El presente apartado se orienta a desarrollar con mayor profundidad la estrategia metodológica mencionada de manera sucinta en el apartado introductorio. Se explica la relación entre el marco teórico y la metodología de la investigación, teniendo en cuenta las dimensiones de análisis, los métodos y técnicas utilizados, así también como su vinculación con los objetivos específicos.

La estrategia metodológica y las técnicas de investigación están vinculadas a los objetivos de la investigación. En este sentido, la metodología que se adopta parte de considerar al territorio como un *sistema complejo*, definiendo a éste como una representación de un recorte de la realidad que es analizable, aunque sus elementos no se pueden estudiar de manera aislada. Este último aspecto se debe a que estos elementos al interior del sistema complejo poseen una relación causal recíproca en la que se definen entre sí (García, 2006).

La estrategia metodológica para responder al objetivo general y a los específicos de la investigación se basa en una triangulación metodológica combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Esta estrategia permite abordar la problemática de forma integral en tanto posibilita combinar múltiples métodos en un estudio del mismo objeto para abordar mejor el fenómeno que se investiga.

Para entender los cambios que se realizaron en la ordenanza, se analizó detalladamente dicho documento entendiendo los nuevos límites del área urbana, los cambios en el Coeficiente de Unidades Funcionales (CUF) permitidos, los cambios en las alturas y densidades que introdujo la nueva ordenanza. Todos estos datos fueron analizados en un Sistema de Información Geográfica (SIG) y se realizó el correspondiente respaldo cartográfico.

Con el propósito de generar una aproximación de forma cualitativa el proceso de gestión y las repercusiones que generó la ordenanza, se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave y relevamiento de artículos periodísticos. Las entrevistas corresponden a tres integrantes de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y

Territorial (DPOUT) que estuvieron presentes durante el proceso de convalidación de la ordenanza por parte del gobierno provincial.

- Entrevistado 1. Dirección de Hábitat. DPOUT. Ciudad de La Plata, 21 de abril del 2022.
- Entrevistado 2. Directora Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial. DPOUT. Ministerio de Obras Públicas. Ciudad de La Plata, 1 de septiembre del 2022.
- Entrevistado 3. Directora del Área de Asistencia Técnica a Municipios. DPOUT. Ciudad de La Plata, 09 de abril del 2022.

Para entender el proceso de valorización inmobiliaria diferencial en el Partido a partir de los cambios en la regulación urbana que introdujo la ordenanza 10703/10, se analiza la variación del precio previamente (tiempo 1 - T1) y posteriormente (tiempo 2- T2) a la puesta en vigencia del instrumento. Si bien la hipótesis que guía la investigación sostiene que los precios del suelo pueden percibir un cambio considerable en su magnitud ante una variación en su capacidad constructiva, se considera que éste fenómeno no es unicausal. Por lo contrario, se mencionan en el marco teórico otros factores que pueden influir en los cambios en la magnitud de precios de la tierra. Entre estas variables se encuentran aquellas vinculadas a la coyuntura macroeconómica, política y social, así también como el aumento del crecimiento demográfico y grandes obras de infraestructura del Partido que hayan influido en valorizar los precios.

Para analizar la evolución de los precios del suelo se trabajó con datos de relevamientos masivos de inmuebles a partir de valores de mercado publicados tomando como unidad de comparación el precio por metro cuadrado. Una vez realizada la recolección de la información, se tomaron ciertas precauciones a modo de generar datos que fueran comparables. Para tal fin, se escogieron datos pertenecientes a terrenos menores a mil metros cuadrados, sin construcciones ya que éstas pueden modificar el precio del suelo. Como excepción, en las zonas donde se permite mayores indicadores constructivos como en el casco urbano, se incluyeron tierras que se ofertaban con pequeñas construcciones en las que se especificaba “a demoler” y/o “ideal inversores”. En estos casos en particular, se considera que, al contar con los indicadores con mayor permiso de construcción del Partido, la posibilidad de obtención de grandes rentas es mucho mayor que el costo de

demolición. Por lo que la influencia de una modesta construcción en el terreno es despreciable.

En esta misma línea, para entender la variación de precios y generar un análisis en base a datos que puedan ser comparables, los precios que se comparan en cada año corresponden a una misma zona. Este abordaje se realiza en una *macro escala* y una escala intermedia: en una primera instancia se comparan datos de precios de la tierra en cuatro *macro-zonas* que corresponden a los ejes de expansión urbana del partido: casco urbano, eje noroeste, eje sudoeste y eje sudeste. En una segunda instancia, se analizan los precios comparándolos por zonas de menor escala, tomando como referencia los límites de las Localidades del Partido para el año en que se sancionó la ordenanza. De la misma manera, se tiene en cuenta la localización de datos que coincidan con clubes de campo, barrios cerrados y asentamientos informales, a modo de tomar datos que puedan ser comparables.

Por otro lado, es fundamental aclarar que los precios del suelo relevados corresponden a los valores de oferta publicados y no al precio de transacción. La diferencia entre el precio de oferta y el precio de transacción de los inmuebles varía entre las diversas inmobiliarias, sin embargo, se encuentra entre un 10% y hasta un 20%. Asimismo, en períodos donde la oferta es elevada, los salarios permanecen bajos en relación a los precios de los inmuebles, este porcentaje tiende a ser mayor.

En síntesis, como técnica para generar una aproximación cuantitativa a la incidencia de las políticas en el valor del suelo, se opta por relevar datos de oferta de mercado en un tiempo previo (T1) y en un tiempo posterior a la implementación de cada política (T2). Al mismo tiempo, se comparan datos que pertenezcan a una misma *macrozona* o zona intermedia. Una síntesis de este procedimiento se detalla en la Fig. 4.

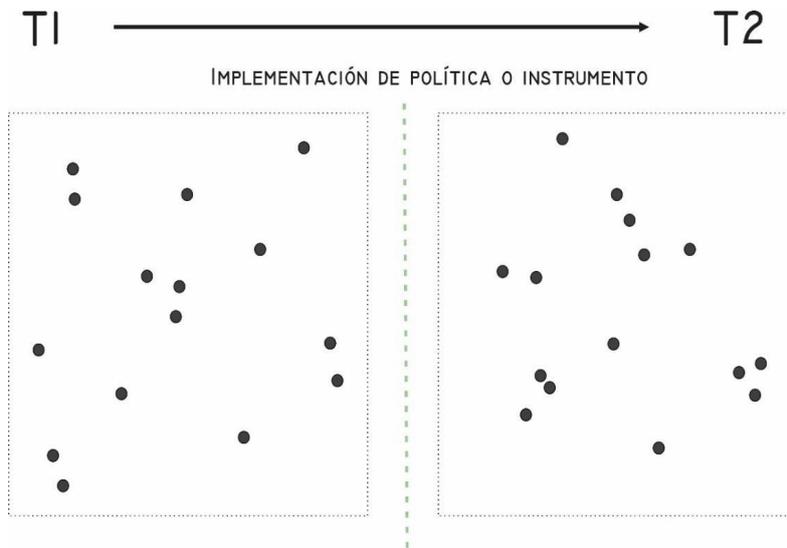


Fig. 4. Esquema sobre el procedimiento para generar aproximación cuantitativa a la incidencia de los instrumentos regulatorios en la valorización inmobiliaria sobre una misma zona en dos cortes temporales diferentes. Fuente: Elaboración propia

Capítulo 4 – Estudio de caso. Código de Ordenamiento Urbano y Usos del Suelo para el Partido de La Plata (Ord. 10703/10)

4.1. Presentación del área de estudio y su inserción territorial

El área de estudio se centra en el Partido de la Plata ubicado a 56 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), al sureste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y constituye la capital de la Provincia de Buenos Aires (Fig. 5). Limita con los Partidos de Berazategui, Ensenada, Berisso, Florencio Varela, Brandsen y Magdalena. Cuenta con una extensión de 926 km² (INDEC, 2010) y constituye uno de los partidos de la provincia de Buenos Aires con mayor población. Según los resultados provisorios del censo 2022, La Plata cuenta con 772.618 habitantes (INDEC, 2022). Junto con el Partido de Ensenada y Berisso conforman el aglomerado del Gran La Plata.

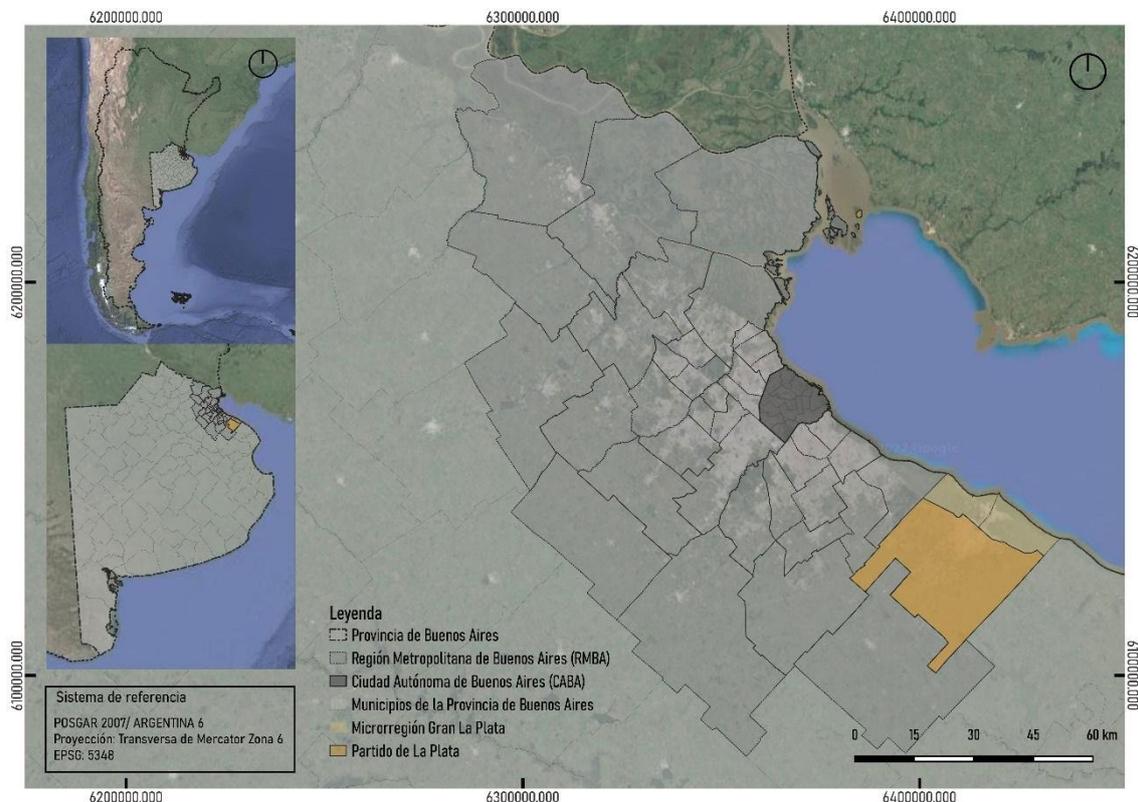


Fig. 5. Localización e inserción territorial del Partido de La Plata.

Fuente: Elaboración propia.

Se conecta con CABA a través de la autopista Ricardo Balbín y el ramal del ferrocarril Roca que llega a Constitución. Hacia el Sur, se conecta con la RMBA a través de la Ruta

Provincial 2 y la Ruta Provincial 36, hacia el Sur y Este se conecta con la provincia a través de las rutas provinciales 36, 215 y 11, y hacia el norte se conecta con los Partidos de Berisso y Ensenada por las rutas 10 y 13, respectivamente.

Las localidades que conforman el Partido son: Abasto, Arana, Villa Parque Sicardi-Villa Garibaldi, City Bell, El Peligro, Joaquin Gorina, Lisandro Olmos, La Plata (Microcentro), Los Hornos, Manuel B. Gonnet, Melchor Romero, Villa Urquiza, Ringuet, Tolosa, Villa Elvira y Villa Elisa (Fig. 6).

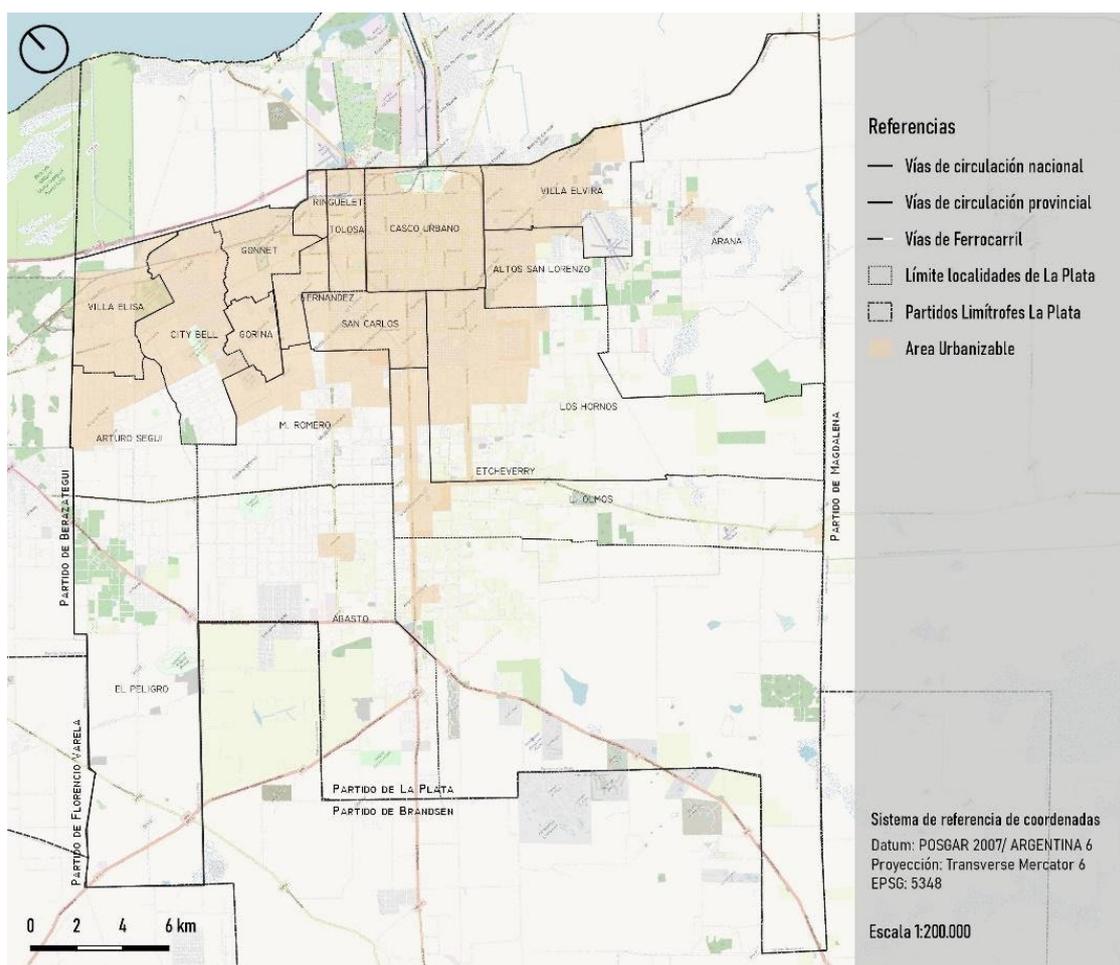


Fig. 6. Localidades del Partido de La Plata.

Fuente: Elaboración propia.

La ciudad de La Plata fue fundada en 1882 como sede de la capital provincial por Dardo Rocha. Su diseño se basa en un trazado hipodámico con un eje fundacional en su centro que es atravesado por diagonales. Contiene plazas y parques cada 6 cuadras y se rodea por una circunvalación. Esta área la conforma actualmente el casco urbano de La Plata,

que constituye la sede donde se concentran las principales actividades administrativas, comerciales y de servicios del Partido (Fig. 7). Por fuera de las circunvalaciones que rodean el casco urbano se encuentran las periferias de la ciudad, cuya planificación no continuó con el mismo diseño anteriormente mencionado.

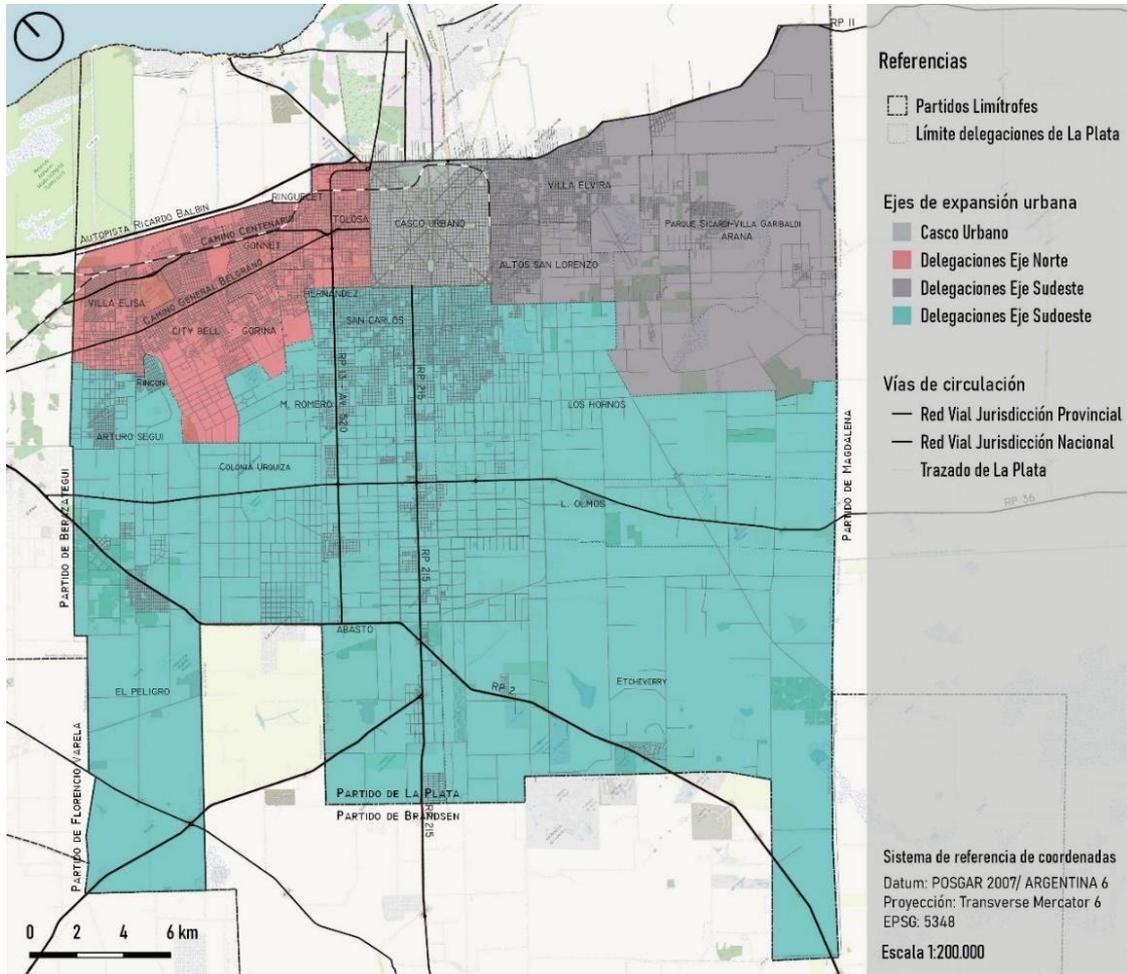


Fig. 7. Principales ejes de expansión urbana residencial del Partido.

Fuente: Elaboración propia.

Con el pasar de los años desde su fundación hasta la actualidad, la sucesión de códigos de ordenamiento urbano y códigos de edificación, implicaron que la ciudad intensifique su potencial constructivo en particular en el casco urbano y en menor medida, en las periferias contiguas al mismo. El crecimiento urbano de La Plata se ha dado en densificación y verticalización del tejido, a la vez que se expandió mayormente sin planificación particularmente hacia las periferias urbanas con baja densidad y escasez de servicios e infraestructura que acompañe dicho crecimiento, es decir, de manera dispersa.

En el crecimiento urbano en expansión pueden identificarse cuatro zonas principales que comparten características comunes. El casco urbano, el eje sudeste, el eje sudoeste y el eje norte que, constituyen los principales ejes de expansión urbana residencial que se conformaron en las últimas décadas.

4.2. Análisis de normativa de ordenamiento urbano y usos del suelo (Ord. 10703/10)

El Partido de La Plata encuentra regulado su proceso de planificación urbana a nivel provincial principalmente por el decreto ley 8912/77 que trata fundamentalmente regulaciones referidas al tejido urbano y los usos del suelo, y la Ley 11.459 de Radicación Industrial. La primera, en su artículo 75 se determinan las cuatro etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, plan de ordenamiento urbano y planes particularizados. El municipio se encuentra en la segunda etapa.

En abril de 2010 se sancionó la ordenanza 10703/2010 por el Consejo Deliberante del municipio en donde se establece un nuevo Código de Ordenamiento Urbano y Usos del Suelo para el Partido. Este instrumento regulatorio expresa las directrices generales de ordenamiento territorial y urbano en el Partido, definiendo las facultades urbanísticas autorizadas sobre los bienes inmuebles y el ejercicio de la propiedad del suelo, con el objeto de custodiar el interés general urbano y ambiental de la comunidad (CAPBA, 2019: 11). Asimismo, deroga y reemplaza la Ordenanza 9231/00 y sus modificatorias N° 8.733, N° 9.103, N° 9.232, Ordenanza General 320 y toda otra norma en oposición. Incorpora a su vez modificatorias y reglamentaciones posteriores a su puesta en vigencia a través de la Ordenanza 10.896 y de los decretos provinciales 2.418/11 y 605/12.

4.2.1. Nueva ordenanza, nuevo modelo urbano

Uno de los rasgos a destacar del cambio de ordenanza es que desestimó completamente las investigaciones y recomendaciones realizadas previamente en la ordenanza 9231/00 sobre el modelo de crecimiento urbano esperado en La Plata. Vitalone (2018) añade que la justificación del crecimiento urbano en la nueva normativa no derivaba de la demanda evolutiva de la población, sino de una intensificación provocada *ad hoc* para generar

nuevas “unidades de negocio de mayor rentabilidad” al mercado inmobiliario respecto de la inversión a realizar” (Vitalone, 2018). La misma autora argumenta además que este nuevo instrumento técnico-legal produce un cambio en el modelo urbano territorial que configuraba la ordenanza 9231/00 induciendo la construcción de un perfil urbano altamente densificado en el casco urbano a la vez que superficialmente extendido a doce subcentros -que anteriormente eran cuatro- con mayores alturas que descienden hacia las periferias (Fig. 8).

Uno de los aspectos más llamativos de este incremento en la intensidad de ocupación permitida en el casco urbano, es que se trata de la localidad que menor incremento de habitantes percibió en el período 2001-2010, con una variación porcentual del 3,54% siendo que las localidades con mayor incremento de habitantes llegaban al 80% según un estudio de la Consultora española IDOM (Ambrosetti, 2019). Este mismo estudio también registra una disminución de la densidad medida en habitantes por hectárea entre 2004 y 2016. Por lo que el cambio en los indicadores referidos a la intensidad de ocupación habitacional difícilmente podría explicarse por un aumento poblacional.

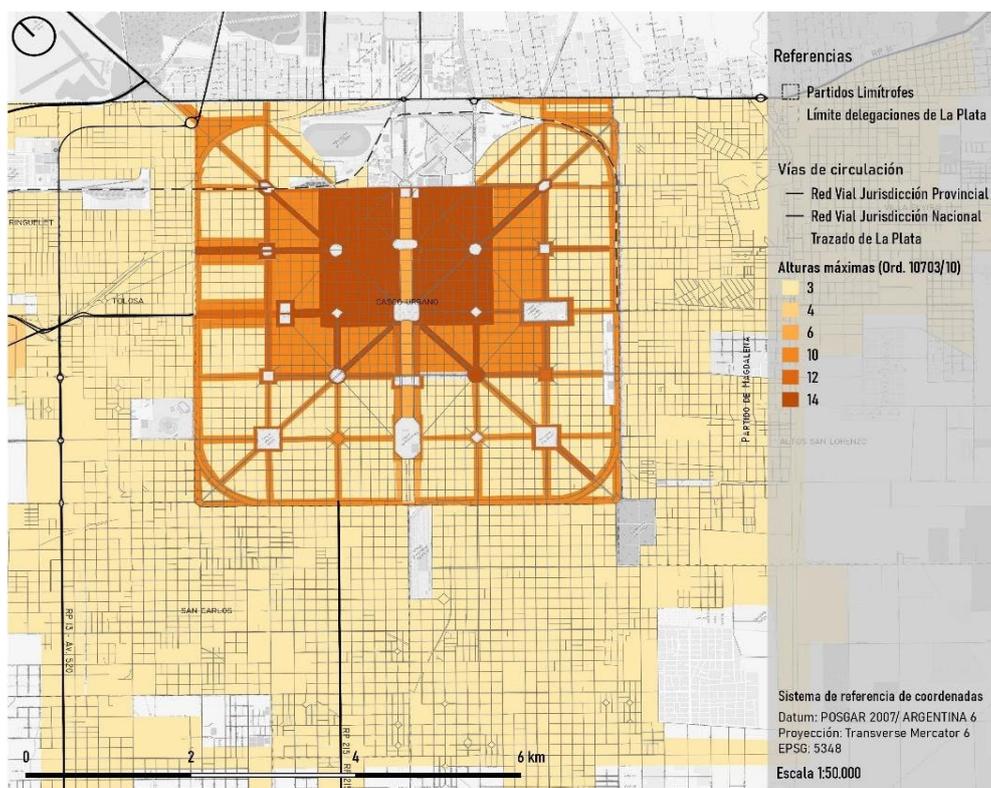


Fig. 8. Alturas máximas permitidas por la Ordenanza 10703/10 en el casco urbano y su entorno inmediato.
 Fuente: Elaboración propia

Entre los indicadores que se modifican en cuanto a intensidad de ocupación por parcela, se incrementa la densificación, las alturas máximas permitidas y el coeficiente de unidades funcionales (CUF), avalando la construcción de una mayor cantidad de viviendas por parcela. Los indicadores de densidad y altura máxima, aumentan no sólo en su intensidad sino también en su alcance espacial en todo el Partido (Fig. 8).

Por otro lado, resulta llamativo observar los cambios que se introducen en el casco urbano, en relación a la intensidad de construcción en el área central e histórica del Partido. El cuadrante central que rodea al eje funcional de la ciudad fue uno de los sectores más densificados, cambia sus alturas máximas de 8 niveles a un máximo de 14 con premios en la zona central 1 (U/C1) (Fig. 9). Otro de los sectores que intensificaron su altura lo representaba el área que rodea la anterior pasando de 4 a un máximo de 10 niveles a partir de la zonificación para la zona central 2 (U/C2). Asimismo, sobre los tramos centrales de los corredores de las diagonales 79 y 74, se pasó de 4 pisos de altura que permitía la ordenanza 9231/00 a 12 pisos de altura con este nuevo código.

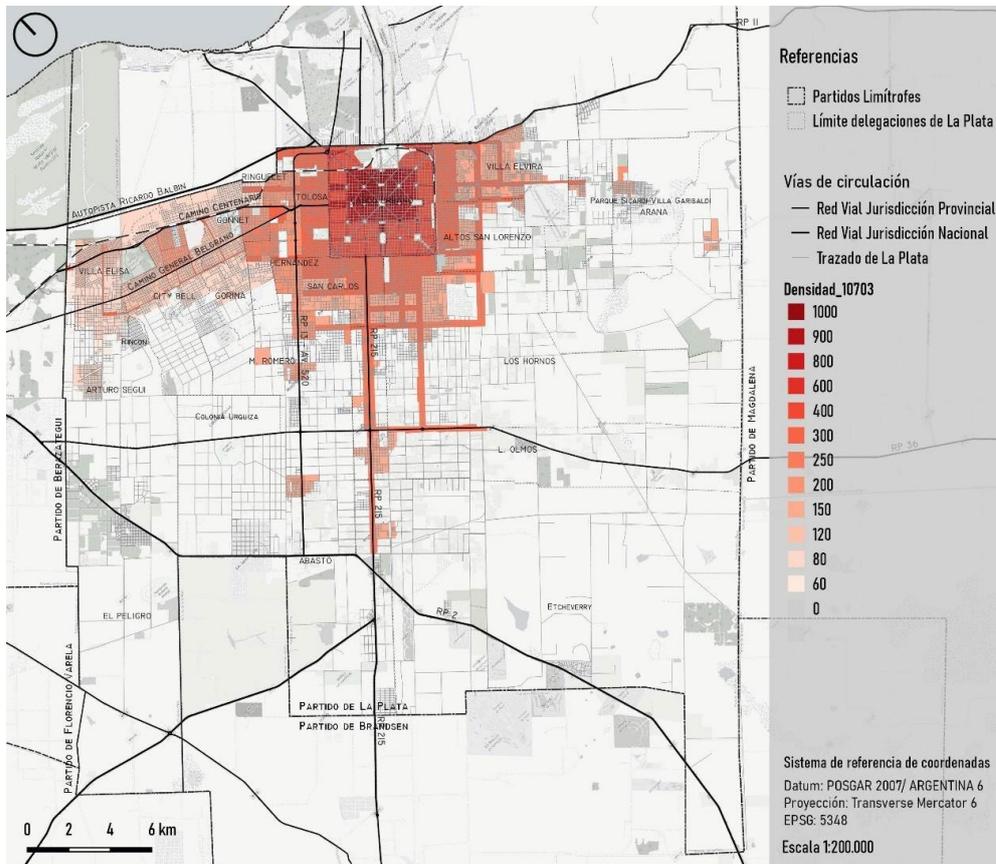


Fig. 9. Densidad máxima establecida por la Ordenanza 10703/10.

Fuente: Elaboración propia

Entre los cambios que se introdujeron en la normativa que inciden en el crecimiento por extensión, el incremento del área urbanizable alcanzó un 17% (Losano, 2011). En este sentido, la superficie que establecía la ordenanza 9231/00 como “Zona de Reserva Urbana” fue designada como “Área Urbana” en su totalidad, a la vez que se admitieron “proyectos especiales o particulares” en el Área Rural (Fig. 10). Con estos cambios se avala mayor cantidad de desarrollos en las periferias sin cobrar ningún tipo de compensación. A su vez, se permite una subdivisión menor en los lotes de las periferias urbanas, es decir, se reduce la dimensión del parcelamiento mínimo. Estos cambios dan lugar a generar un atractivo en el suelo periférico para las inversiones inmobiliarias como emprendimientos de nuevos barrios abiertos y cerrados, ya que a partir de un mismo terreno pueden obtenerse una mayor cantidad de unidades funcionales.

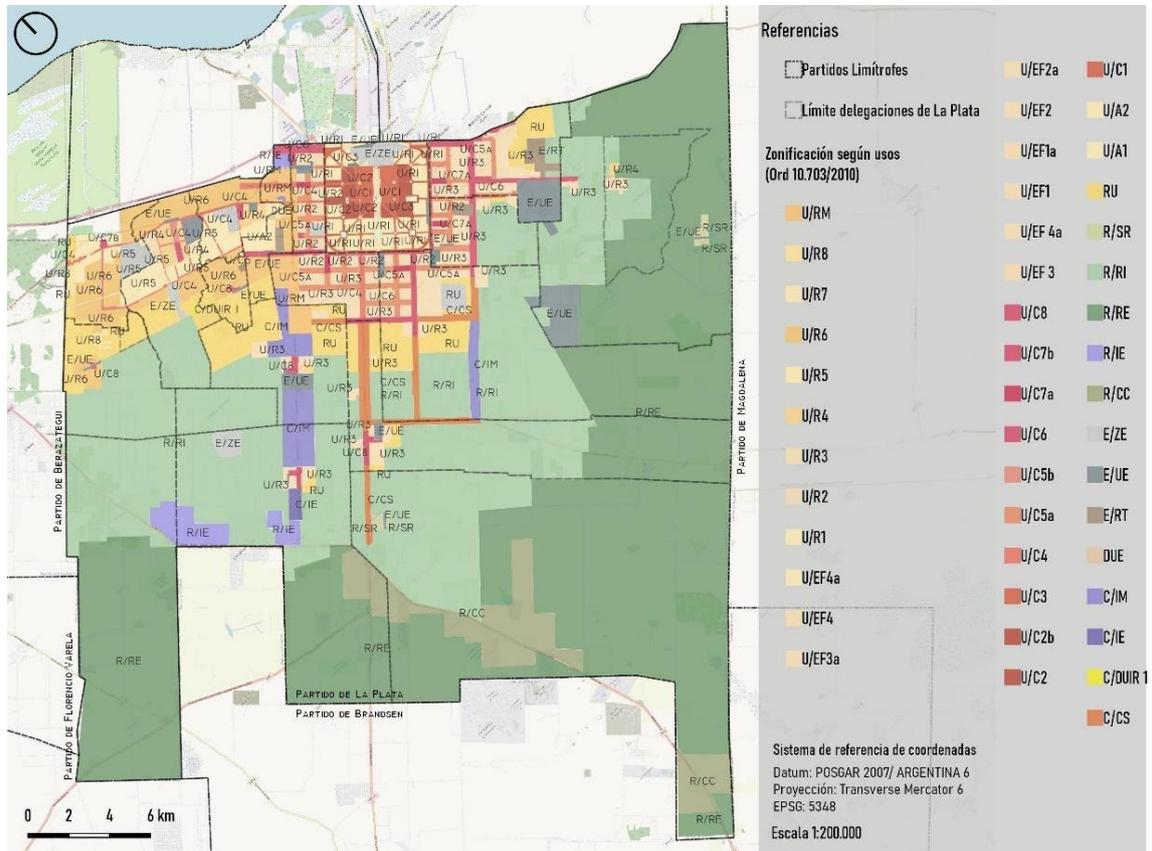


Fig. 10. Zonificación según usos a partir de la Ordenanza 10703/10.
 Fuente: Elaboración propia.

4.3. Percepción y manifestación de los actores en torno al código de ordenamiento urbano y su proceso de gestión

La sanción de la presente ordenanza se caracterizó por tener un alto grado de repercusión en los medios de comunicación y generó diversas críticas, reclamos y recursos de amparo. Vitalone (2018) menciona como una característica del proceso de gestión de la ordenanza, la desestimación de la opinión de los organismos de consulta, que habían sido parte del proceso de planificación urbana desde el año 2000.

Entre los grupos sociales que se manifestaban en descontento con el proceso de gestión de la ordenanza, se encontraban la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), que formaba parte del Consejo de Ordenamiento Urbano y Territorial (CUOT), el organismo asesor del área de ordenamiento urbano de la Municipalidad. En su manifiesto, alegaban su disconformidad con los mecanismos y procedimientos para llevar a cabo la modificación de la ordenanza que estaba vigente en su momento, la ordenanza 9231/00. Enfatizaban no haber sido “informados ni consultados orgánicamente como corresponde (...)” (La Plata: Continúa la polémica por el Código de Ordenamiento Urbano, 2010). Otro grupo social que se manifestó en contra fue el Colegio de Ingenieros, alegando la falta de participación de sectores académicos e institucionales de la ciudad y que se trataba de “un agrupamiento de medidas que no respondía a un plan urbano ni vial sino más bien a un agrupamiento de medidas desarticuladas”. Asimismo, también manifestaron su posición en contra la Universidad Católica y la Facultad de Ciencias Naturales.

A este mismo grupo se adicionan tres Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientalistas denominadas Fundación Biosfera, Nuevo Ambiente y Hoja de Tilo que realizaron el pedido de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema Bonaerense. El fallo de ésta última surgió un año después e impedía que el Código de Ordenamiento Urbano entrara en vigencia hasta tanto no se definiera si era válido total o parcialmente por parte de la Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial (DPOUT) de la Provincia de Buenos Aires, ente encargado de validar las ordenanzas municipales concernientes al ordenamiento urbano.

Entre las opiniones de actores que estuvieron presentes durante el proceso de convalidación de la ordenanza, se mencionaba por un lado, que se percibían comentarios

en relación a las presiones inmobiliarias en la definición de los indicadores, y que, si bien se trataba sólo de comentarios sobre el proceso de gestión, eran “coherentes con las modificaciones que se realizaron sobre las cuestiones más restrictivas de la 9231/00 en cuanto a indicadores, en cuanto a alturas, en cuanto a límites del área urbana” (Entrevistado 1, 2022). Por lo que, en términos de reparto de cargas y beneficios en el proceso de urbanización, la balanza cedía ante el *lobby* inmobiliario. Entre los actores que intervinieron en este proceso de gestión además del propio gobierno municipal, se mencionaba al Colegio de Arquitectos y otros actores por fuera del municipio (Entrevistado 2, 2022).

Por otro lado, los entrevistados coincidían en la dificultad de esta norma para obtener la convalidación provincial. Al respecto, se argumentaba que “había cuestiones que se planteaban en el Código que no se podían avalar desde el punto de vista del (Decreto-Ley) 8912 o de las normas provinciales. Entonces, bueno, se aprobó el Código, pero algunos artículos por lo menos no se podían aprobar porque no respondían a la norma provincial.” (Entrevistado 2, 2022). Los artículos sin convalidación no fueron menores ya que representaban entre 300 y 400 artículos (Entrevistado 1, 2022) y algunos parecían desconocer el sistema (Entrevistado 3, 2022). Por lo que implicó cierta confusión desde las autoridades a cargo del ordenamiento territorial en torno a las normas a seguir hasta tanto se definieran las modificaciones que finalmente quedarían en la ordenanza.

Luego, menciona “eso (la ordenanza) quedó como un trabajo que iba a seguir haciendo el municipio con los distintos actores, que ahí también seguimos trabajando con el colegio, que hacíamos reuniones, municipio, arquitectos, provincia, para ver cómo se subsana con aquellas cosas que habían quedado sin aprobar o de qué manera se podían aprobar.” (Entrevistado 2, 2022)

Por otro lado, también se mencionaba la diferencia en el modelo urbano propuesto en la ordenanza 9231/00 y la 10703/10 en tanto que, en la primera se percibía una serie de estudios e acciones en relación a un plan de ordenamiento urbano y una intención de orientar el crecimiento urbano de una manera más sostenible. A su vez, dentro del casco urbano se daban ciertas acciones en donde se atendían cuestiones vinculadas a las áreas patrimoniales a la vez que, los cambios en la intensidad de ocupación iban de la mano con propuestas de puesta en valor de espacios públicos. Por otro lado, en la segunda ordenanza los cambios estaban más vinculados a cambios en el valor del suelo no sólo en

el casco urbano con la intensificación de la ocupación permitida, sino también en áreas periurbanas, a partir de modificaciones en el código que incentivaron las subdivisiones por el Régimen de Propiedad Horizontal y en líneas generales “en la forma de gestionar la ciudad” (Entrevistado 3).

4.4. Cambios en los precios del suelo a partir de la implementación de la ordenanza

A partir de decisiones de política pública se puede lograr la modificación de los usos del suelo, cambiar la intensidad de ocupación o la dotación de infraestructura y servicios para un sector o amplios sectores de la ciudad. Estos cambios generan un impacto en el valor del suelo vinculadas a las expectativas de valor futuro, sobre lo que allí se pueda construir. Siguiendo a Smolka (2013) la expectativa de que un terreno pueda ser designado para usos urbanos futuros o se generen cambios en su intensidad constructiva, puede producir significativas alzas en los precios del suelo, incluso antes del inicio de cualquier inversión pública. Al respecto, menciona que la relación entre el precio por metro cuadrado de la tierra designada para usos urbanos con su valor anterior de uso rural para tierras localizadas en el borde periurbano, está generalmente por encima de 4:1 (Smolka, 2013). Es decir que, la intervención estatal crea las condiciones para viabilizar cambios de uso de suelo, mayor densidad, ocupación o edificabilidad, regulaciones de zonificación, que constituyen importantes fuentes de ganancias extraordinarias para los propietarios estratégicamente ubicados. De la misma manera, al permitir mayores densidades, edificabilidad o cambios de zonificación de uso residencial a comercial, se generan enormes incrementos de valor. Sin embargo, suelen ser menores -en términos relativos-, comparados con el cambio de suelo rural a urbano en lugares donde el valor de base es bajo (Smolka, 2013).

A partir de una mayor intensidad en la densidad constructiva, el incremento en la cantidad de unidades funcionales que se pueden construir por parcela y el incremento en la tierra de uso urbana y la suma de modificaciones mencionadas anteriormente, se generaron aumentos en los precios de los terrenos.

La variación en los precios de la tierra en todo el Partido percibió en promedio un incremento del 96,84% entre el tiempo 1 (año 2010, previo a la sanción de la ordenanza) y el tiempo 2 (año 2012, una vez vigente el nuevo código) de recolección de datos (Tabla 1). Si se descompone este porcentaje según macrozonas, en los ejes de expansión urbana se puede observar que la mayor variación porcentual se registra en las periferias del Partido. Es decir, luego de la vigencia del nuevo código el mayor incremento de precios se vio en las áreas que fueron que fueron objeto de la nueva zonificación urbana, pasando de un área complementaria a un área urbana. Sobre las periferias urbanas el eje con mayor porcentaje de incremento en sus precios fue el eje sudoeste con un 127,91%, seguido por el eje noroeste con un 95,22% de aumento. Los precios de las tierras localizadas en el casco urbano percibieron un incremento del 65,47% y las del eje sudoeste fueron las que se valorizaron en menor medida registrando un 38,59% de aumento.

Tabla 1. Variación porcentual del precio del suelo según ejes de expansión urbana en los cortes temporales analizados T1 (año 2010) y T2 (año 2012).

VARIACIÓN DEL PRECIO DEL SUELO SEGÚN EJES DE EXPANSIÓN URBANA (2010-2012)	
	Promedio (%)
Casco Urbano	65,47
Eje noroeste	95,22
Eje Sudoeste	127,91
Eje Sudeste	38,59
Totalidad del Partido	96,84

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de precios de Frediani (2010) y Del Río (2012)

Pasando a una escala de análisis más reducida, al observar los precios por localidades se identifica que los precios máximos del promedio por localidad corresponden a aquellas cuyas tierras responden a una capacidad constructiva mayor, es decir, tienen el *mayor y mejor uso* del Partido. Tanto previa como posteriormente a la sanción de la ordenanza 10.703/10, el precio máximo continúa localizándose en el casco urbano del Partido pasando de 307 a 508 dólares por metro cuadrado (Fig. 11). Por otro lado, los precios más elevados a dos años de vigencia de la ordenanza corresponden a las localidades pertenecientes a la periferia urbana que se encuentran hacia el eje norte del Partido como Tolosa, Ringuelet, Gonnet, Hernández y City Bell. Seguidamente, las localidades con mayor precio por metro cuadrado son las contiguas al casco urbano, como San Carlos y Los Hornos.

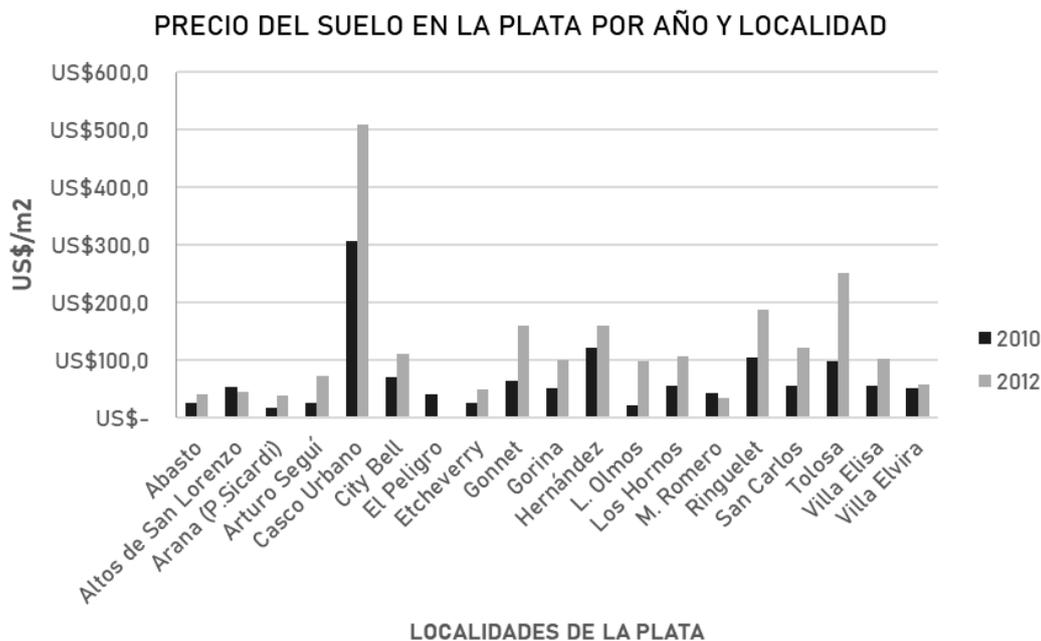


Fig. 11. Precio del suelo por año y localidad (US\$/m²).

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de precios de Frediani (2010) y Del Río (2012)

Sin embargo, ¿qué variación se dio en cada localidad entre estos dos cortes temporales? En la mayoría de las localidades el precio del metro cuadrado se incrementó de manera diversificada entre un 14% a un 360% tomando la variación porcentual de los precios medianos, a excepción de Altos de San Lorenzo y Melchor Romero cuyos precios descendieron en el período estudiado (Tabla 2). La localidad con mayor variación porcentual en sus precios fue Lisandro Olmos, Tolosa, Gonnet, San Carlos y Arana. En la totalidad de estas localidades pertenecientes a la periferia urbana, se dieron cambios de zonificación de área complementaria a áreas de reserva urbana que incluye cambio de usos del suelo que aumentan las rentas que los terrenos pueden soportar, incrementando su valor.

Tabla 2. Variación porcentual del precio del suelo por Localidades.

	LOCALIDADES DE LA PLATA	VARIACIÓN PORCENTUAL (2010-2012)
1	Abasto	60,00
2	Altos San Lorenzo	-15,38
3	Arana (P. Sicaardi, V. Garibaldi)	117,14
4	Arturo Seguí	186,00
5	Casco Urbano	65,47

6	City Bell	56,43
7	El Peligro	s/d
8	Etcheverry	86,54
9	Gonnet	153,97
10	Gorina	96,08
11	Hernández	30,99
12	L Olmos	366,67
13	Los Hrnos	95,37
14	M Romero	-21,43
15	Ringuelet	80,58
16	San Carlos	122,22
17	Tolosa	159,59
18	Villa Elisa	88,89
19	Villa Evira	14,00

Fuente: Elaboración propia en base a relevamientos de precios de Frediani (2010) y Del Río (2012)

Por otro lado, si se analizan la magnitud de los precios en todo el Partido, pueden observarse los mayores precios en el eje noroeste, en particular, los terrenos con precios más elevados se identifican en el “foco de valorización” (Borrero, 2002) que se genera entre el Camino General Belgrano y Camino Centenario (Fig. 12). Dichos sectores se generan cuando los valores del suelo van aumentando focalizados en un determinado punto, usualmente se generan a partir de cruces o cercanía entre vías principales o un determinado sector comercial. Con el crecimiento de la ciudad, las áreas urbanas en torno a estos “picos” también incrementan sus precios tomando como referencia los valores principales del sector (Borrero, 2002). En este caso los mayores precios se encuentran en el sector circunscripto por estas vías y los precios se van disminuyendo a medida que aumenta la lejanía con estas vías y el casco urbano. Por otro lado, sobre el eje sudoeste los valores varían entre los 100 y 200 dólares por metro cuadrado, incrementándose a medida que aumenta la cercanía con el casco urbano y la RP2. Una lógica similar sucede con los terrenos sobre el eje sudoeste, donde los precios se incrementan a medida que disminuye la distancia a los principales centros administrativos y de servicios. Sin embargo, en esta macrozona los precios rondaban entre precios menores a 20 y 50 dólares el metro cuadrado.

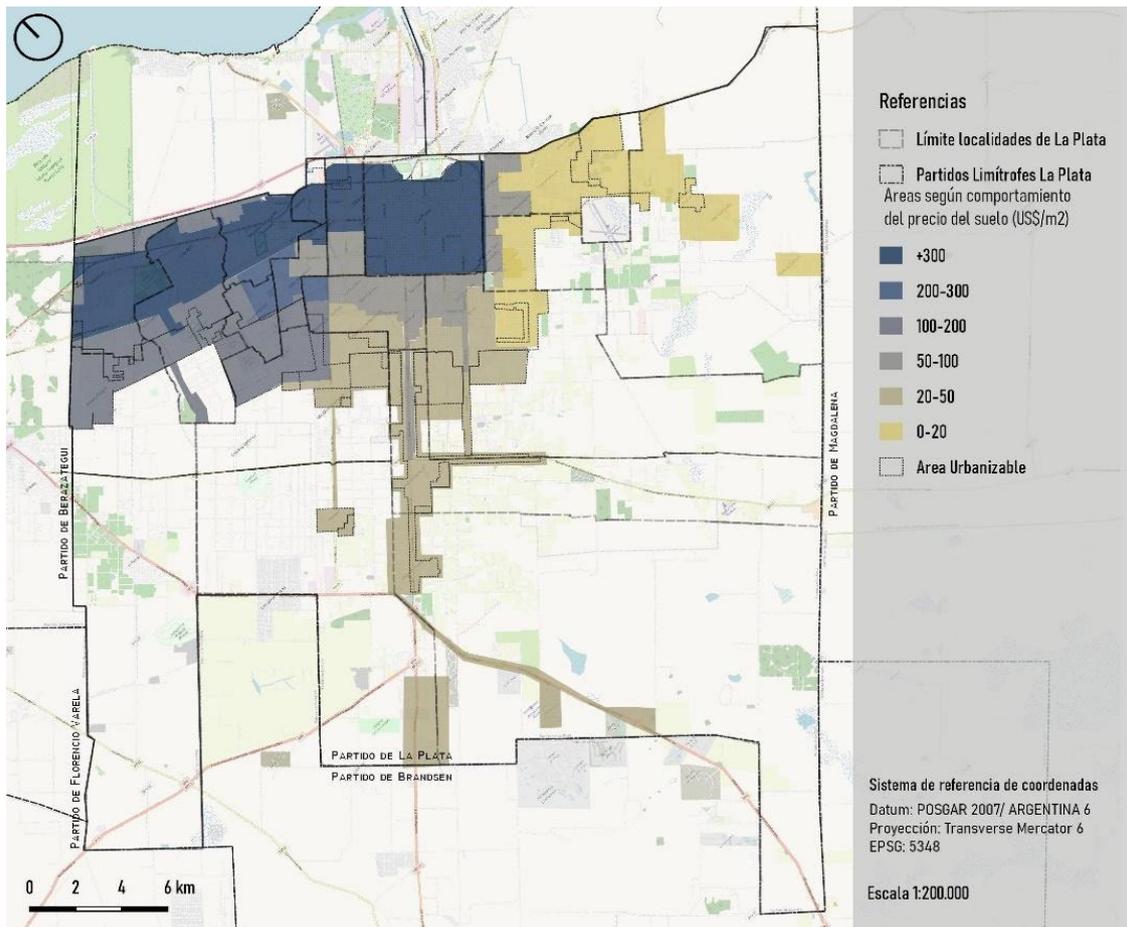


Fig. 12. Comportamiento de los precios de los terrenos según ejes de expansión urbano y a escala macro. Elaboración propia.

En síntesis, si bien los precios máximos por metro cuadrado se encuentran en el casco urbano, las zonas que percibieron mayor variación en sus precios posteriormente a la sanción de la ordenanza corresponden a las localidades pertenecientes a la periferia, ya que se parte de un precio inicial inferior, al tratarse de áreas rurales o no urbanizables que pasan a un uso residencial o comercial.

Capítulo 5. Conclusiones. Aportes teórico-metodológicos para generar una gestión urbana con reparto de cargas y beneficios.

5.1. En relación a aspectos teórico-metodológicos para abordar la incidencia de los instrumentos regulatorios en la valorización inmobiliaria diferencial en ciudades intermedias de Argentina

Las valuaciones masivas a partir de revelamientos de mercado resultan una herramienta de gran utilidad y necesaria para entender el funcionamiento de los precios de los inmuebles. Utilizar como unidad de relevamiento las tierras vacantes, entendiendo a éstas como aquellas libres de construcción o con construcciones mínimas que sean depreciables en torno a la relevancia de los indicadores constructivos de la zona, permite obtener datos del valor del suelo libre de cualquier incidencia que genere una construcción e implique un análisis más complejo. Sin embargo, es necesario tener en cuenta la escala del área de abordaje, ya que en zonas muy densificadas y con reducida cantidad de tierras vacantes, los datos que podemos obtener resultan reducidos. Por lo tanto, si la escala de abordaje es muy pequeña, no se contará con los datos suficientes para generar estadística, y en tal caso sería recomendable utilizar otro método diferente a una valuación bajo el método de mercado. Por otro lado, este método resulta práctico en tanto induce un bajo margen de error y requiere de estadística básica.

La unidad de comparación para entender si una zona se valoriza o deprecia debería tener descontada la inflación en caso de utilizar la moneda local o relevar los precios en dólares, dado que el mercado inmobiliario en Argentina permanece dolarizado casi en su totalidad.

5.2. En relación al análisis de caso

La ordenanza 10.703 fue sancionada en abril del año 2010 para modificar la ordenanza vigente al momento perteneciente al año 2000. En líneas generales, los cambios implicaron una transición en el modelo de desarrollo en cuanto a la concepción del crecimiento de la ciudad y la protección de áreas naturales y patrimoniales. El crecimiento urbano incentiva la expansión residencial de baja densidad, en tanto se extiende el límite del área urbanizable. En adición, los precios en las áreas centrales se intensifican de tal

manera que obliga a la mayoría de los sectores sociales a localizarse en áreas cada vez más alejadas en búsqueda de tierras con precios accesibles.

En esta ordenanza el municipio promueve la inversión privada para la ejecución de viviendas en altura y crecimiento en expansión de la urbanización a través de incrementar el área de uso urbana en sectores que previamente figuraban como área complementaria o rural sin considerar ningún tipo de compensación urbanística ni participar en la valorización inmobiliaria generada. Si bien los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanísticas se reglamentan a nivel provincial a partir del 2013 con la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat, se registran casos en la Provincia de Buenos Aires sobre municipios que utilizaban el instrumento de contribución por mejoras o convenios público-privados como una forma de recuperar parte de la valorización generada por acciones estatales previo a la sanción de la mencionada ley.

Por otro lado, la modificación de indicadores muestra un cambio por usos más rentables y un incremento de la intensidad constructiva, que se traduce en aumentos considerables de precios. Si bien, no es correcto afirmar que la suba de precios en el período de estudio es un fenómeno unicausal, por el contrario, como fue descrito en el marco teórico implica múltiples factores. Sin embargo, el análisis de los precios previa y posteriormente a la vigencia de la ordenanza permite observar una suba de precios considerable en todas las áreas que fueron objeto de intensificación de la ocupación y cambios de uso. Las mayores variaciones de precios en términos porcentuales se identificaron en las periferias urbanas, en particular en las localidades que se encuentran más alejadas del casco urbano, ya que se parte de un precio inicial inferior, al tratarse de áreas rurales o no urbanizables que pasan a un uso residencial o comercial. En estos casos los incrementos de precios fueron de mayor magnitud. Por otro lado, los precios máximos del Partido siguen concentrándose en las áreas cuya capacidad constructiva es mayor, como el Casco Urbano de La Plata. Si bien la variación porcentual de los precios de los terrenos en esta localidad no fue tan pronunciada como en las áreas de la periferia, debido a sus precios originalmente elevados. Entre los ejes de expansión urbana los que cuentan en promedio con los precios más elevados corresponden al eje noroeste y el sudoeste.

Por otro lado, el proceso de gestión que conlleva la política urbana muestra una desestimación sobre el proceso de planificación que se venía realizando previamente, en particular en lo que al proceso participativo respecta y a estudios realizados entre el 2000

y 2010. En torno al proceso participativo de la planificación de la ordenanza, diferentes actores manifestaron no haber sido consultados ni haber sido parte del proceso de diseño de la ordenanza, a pesar de formar parte de uno de los órganos asesores del área de planificación del municipio. Otros actores se manifestaron en contra de lo que planteaba la ordenanza estaba representado por ONGs ambientalistas realizaron el pedido de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema Bonaerense. Asimismo, los actores entrevistados coincidían en la irregularidad de las normas planteadas en tanto no cumplían con el marco legal a nivel provincial en materia de planeamiento urbano.

En síntesis, es necesario formular políticas urbanas que integren un proceso participativo entre representantes de diversos actores e intereses. Las políticas urbanas no pueden surgir de manera inconsulta ya que resulta en una ciudad para unos pocos. Asimismo, resulta fundamental entender el impacto social de las políticas urbanas y los instrumentos de planificación. Si bien la conformación de la ciudad no es resultado de un instrumento o política aislada, sino de un modelo de desarrollo, con los instrumentos regulatorios y las correspondientes compensaciones se puede orientar el modelo urbano a una ciudad menos basada en la extracción de rentas. Las ciudades que se basan en la obtención de rentas tienen un costo social elevado y privan a gran parte de la población de ejercer su derecho a la ciudad, siendo que la conformación de la misma es una producción colectiva.

Referencias

- Abramo, P. (2011). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Olacchi.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Ambrosetti, M. (22 de Septiembre de 2019). Cada vez menos platenses viven en el casco y la ciudad se expande sin control. *El Día*, págs. 1-12. Obtenido de <https://www.eldia.com/nota/2019-9-22-6-8-33-cada-vez-menos-platenses-viven-en-el-casco-y-la-ciudad-se-expande-sin-control-vivir-bien>
- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad De Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*. Buenos Aires: Doctorado en Geografía (UBA).
- Barenboim, C. (2012). Capítulo 1. Nociones preliminares sobre el mercado de tierras. En C. Barenboim, *Mercado formal del suelo y su regulación: el caso de la periferia en la ciudad de Rosario (Período 2001-2010)*. (págs. 1-19). Buenos Aires: Doctorado en Geografía (UBA).
- Borrero, O. (2002). *Avalúo de inmuebles y garantías*. Bogotá: Bhandar Editores LTDA.
- Borrero, O. (s.f.). *Formación de los precios del suelo urbano. Aplicaciones del Catastro Multifinanciarío en la Definición de Políticas de Suelo Urbano*. Programa de Educación a Distancia para América Latina y El Caribe: Lincoln Institute of Land Policy.
- Camagni, R. (2005). *Economía Urbana*. España: Antoni Bosch.
- Carlos, A. F. (2014). La producción contradictoria del espacio urbano y las luchas por derechos. *Revista Ciudades*(19), 130-163. Obtenido de <https://www.institutomora.edu.mx/Instituto/SiteAssets/CARLOSAFAC%204.pdf>
- Cuenya, B. (2002). *Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Mattos, C. A. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En M. C. Montúfar, *Lo urbano en su complejidad: una mirada desde América Latina* (págs. 32-62). Quito: Ministerio de Cultura del Ecuador.

- De Mattos, C. A. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis y urbana. *Sociologías*, 18(42), 24-52. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004202>
- Eckert, J. (1990). Capítulo 7. Valuación de la tierra. En J. Eckert, *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Chicago: Asociación Internacional de Oficiales de evaluación.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la "participación en plusvalías"*. Universidad de Los Andes: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las. *Territorios*, 11-53.
- Kowarick, L. (1996). Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente. *Estudios Sociológicos*, 14(42), 729-743.
- La Plata: Continúa la polémica por el Código de Ordenamiento Urbano. (04 de 06 de 2010). *La Política Online*.
- Losano, G. (2011). Código de ordenamiento urbano y economía urbana. *Quid* 16(1), 74-91. Obtenido de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1107/995>
- Narodowski, P., Cirio, G., & Jaimarena, R. (2018). Proyectos arquitectónicos y riesgo de inundaciones: debilidad de los actores, la normativa y las herramientas técnicas para enfrentar la especulación inmobiliaria. El caso Amarras de Pueblo General Belgrano y la resistencia en Gualeguaychú, Entre Ríos. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 2(27), 262-285. doi:10.15446/rcdg.v27n2.66278
- Pintos, P., & Narodowski, P. (2012). *La privatopía sacrilega. Efectos del urbanismo privado en humedales*. Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metropole*, 16(31), 37-60.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metròpole*, 37-60.
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Carajillo de la Ciudad. Revista Digital del Programa en*

Gestión de la Ciudad., 1-11. Obtenido de https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm

Sassen, S. (2011). *Ciudad y globalización*. Quito: Olacchi.

Schechinger, C. M. (2005). *Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías*. México: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Vitalone, C. (2018). *Antecedentes de instrumentos de planificación y gestión territorial del Municipio de La Plata : 1882-2010*. Libro digital: Dirección Nacional de Preinversión Municipal (DINAPREM).