

Políticas de suelo, dinámicas de precios del suelo y procesos de expansión urbana. Una revisión de casos de aplicación de estos instrumentos gestión urbana

Land Policies, Land value dynamics and urban expansion processes. A review about these urban planning instruments

Pérez Valeria Irina⁶⁵

Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (L/PGE)
vale_perez10@hotmail.com

Resumen

El tema de cómo regular los procesos de expansión urbana descontrolados y cómo garantizar la accesibilidad al suelo urbano bien localizado y con servicios básicos para la mayor parte de la sociedad, ha planteado un reto en la gestión urbana. Es imprescindible lograr regular el mercado de suelo y las dinámicas de precios del mismo para garantizar la accesibilidad de vastos sectores de la población que actualmente viven sobre áreas de riesgo ambiental como consecuencia de los procesos de suburbanización recientes. En este contexto, es donde las políticas de suelo y los diferentes instrumentos de regulación del mercado de suelo tienen un lugar fundamental en la gestión de las ciudades. Este artículo pretende hacer una revisión sobre diferentes casos donde se han aplicado políticas de suelo, como una forma de recuperación de plusvalías urbanas en beneficio de la sociedad.

Palabras clave: políticas de suelo; expansión urbana; dinámicas de precios del suelo

Abstract

The problem about how to regulate uncontrolled urban expansion processes and how to guarantee the access to land in good location and with basic services for large social sectors has raised a challenge in urban planning agenda. It is essential to regulate land market and the land prices dynamics in order to guarantee land access to large amount of our population who are living today in areas of environmental risk as a consequence of the recent suburbanization processes. In this context, is where land policies and different instruments for land market regulation take a significant place in urban planning. This article aims to make a review about different cases where land policies were implemented, as a way to recuperate urban capital gain for a society benefit.

Key Words: land policies; urban expansion; land prices dynamics

⁶⁵ Becaria de investigación de la Universidad Nacional de La Plata (2018-2021). Integrante de proyecto de investigación acreditado por la UNLP. Candidata a Magister en Políticas de Desarrollo. Candidata a Doctora en Geografía.

Introducción

En las últimas décadas, en el contexto de un cambio en el modelo de acumulación del capital, se han manifestado nuevas transformaciones urbanas donde las principales características que se plasman en el territorio tienen que ver con los procesos de suburbanización y la segregación social (De Mattos, 2002).

En este contexto, con el avance de los procesos de globalización y los cambios en la gestión urbana, donde la intervención estatal pasa a un plano de invisibilidad cada vez mayor, se hace fundamental que el tema de la regulación de la expansión territorial a través de los diferentes instrumentos de gestión ocupe un lugar cada vez más importante en los debates entre académicos, políticos y urbanistas (Lungo, 2002).

Sumado a esto, particularmente en las ciudades latinoamericanas, la producción del espacio urbano tiene rasgos distintivos, producto del proceso de acumulación capitalista de carácter periférico que se combina con estrategias y políticas específicas que se han adoptado en ese contexto (Jaramillo, 2008). Estas cuestiones condicionan las formas de organización socioespacial de estas ciudades y se evidencian en una dicotomía urbana: entre áreas que se revalorizan en los centros urbanos y áreas periféricas desprovistas de servicios o con situaciones de vulnerabilidad social (Lungo, 2002). Ante estos fenómenos que acontecen en las ciudades actuales tienen decisiva incidencia los cambios en el rol que ocupa la gestión urbana en las últimas décadas, con una disminución de la intervención pública; permitiendo que el capital privado a través de la plusvalía urbana, se ubicara como el protagonista central del desarrollo urbano (De Mattos, 2002).

A diferencia de otros países latinoamericanos de régimen federal, Argentina se caracteriza por carecer de una política urbana explícita a nivel nacional que se articule con una ley de suelo y ordenamiento territorial. El país presenta un conjunto de instrumentos legales y normativos que inciden y condicionan la gestión del territorio, pero no funciona como un sistema, sino que de manera indirecta y sectorial (Catenazzi y Resee, 2010 citado por Baer et al, 2010). En consecuencia, la responsabilidad de la planificación urbana y la regulación del suelo suele recaer sobre los municipios, cuya capacidad de acción es limitada al no contar con suficientes herramientas técnicas, políticas y de financiamiento.

El interés en el tema deviene de varias instancias de investigación⁶⁶ donde se realizaron sucesivos diagnósticos sobre un contexto geográfico más extenso: la Región Capital, integrada por los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Magdalena y Punta Indio. Allí se pudo observar que la expansión urbana se va dando de forma dispersa, con una intervención estatal débil que deriva en una ciudad producto de la combinación de los conceptos de actores, estrategias y territorio (Adriani et al, 2011). Esta modalidad de expansión, muestra diferentes sectores contrastados y desequilibrios territoriales que surgen

66 Beca de Entrenamiento en Investigación: 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." Becaria: Arq. Valeria Pérez. Director: D. Delucchi; Codirector: Esp. Arq. María B. Sánchez A.

como consecuencia de una acentuada especulación inmobiliaria. En este sentido, el Estado es un actor que tiene una incidencia decisiva en el comportamiento del mercado de suelo.

Pasando a la región en que se basa la investigación que trata este artículo, el Gran La Plata, se encuentra conformada por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, su población consta de 799.523 habitantes, de los cuales el 80% se concentran en el partido de La Plata, el 10% en Berisso y el 8% en el municipio de Ensenada.

En las últimas décadas, se produjo en esta región una creciente sub-urbanización, emigrando gran parte de la población a vivir en el periurbano. En la capital provincial, asimismo, se produjo una acentuada revalorización del suelo en el periurbano que remarcó un contraste entre los precios de zonas del centro de la ciudad y las áreas periféricas. Esta valorización diferencial entre zonas del centro de la ciudad y zonas periféricas, producto de la especulación urbanística, genera procesos de segregación socio-territorial obligando a grandes sectores de la sociedad de bajos recursos a vivir en áreas anegables, en un entorno de vulnerabilidad territorial (Frediani et al., 2012). En este contexto, puede hacerse alusión a los bajos niveles de incidencia de las políticas públicas e instrumentos destinados a la planificación urbana, en relación a su objetivo de planificar la ciudad y garantizar un hábitat digno a la mayor parte de la población. Esto conlleva consecuencias importantes sobre los niveles de vulnerabilidad global de los sistemas sociales, en particular debilitando la capacidad de respuesta de la población de más bajos recursos ante la emergencia de catástrofes ambientales. En ese sentido, la vulnerabilidad social y riesgo ambiental se relacionan a partir de la consideración de la distribución social del riesgo (Merlinsky, 2006). Por ello, se considera fundamental mostrar la potencialidad que tienen determinadas políticas de suelo para incidir en la resolución de estos problemas o generar el efecto contrario, dependiendo de con qué intereses se hayan implementado. A su vez, si estas políticas estatales se manejan adecuadamente podrían ampliar los recursos de las instituciones que gestionan el territorio y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones de acceso al suelo urbano de vastos sectores sociales. Los instrumentos de captación de incrementos de la valorización inmobiliaria, así también como la reutilización o movilización de tierras vacantes constituyen algunos ejemplos del tipo de políticas de suelo que interesa analizar.

En este contexto, el objetivo general que propone este trabajo de investigación consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las políticas públicas, su incidencia en la valorización diferencial del suelo, y su relación con el proceso de expansión urbana hacia áreas de vulnerabilidad social en el Gran La Plata. Este objetivo general deriva en objetivos específicos, a mencionar:

- Analizar el rol que desempeña el Estado mediante sus intervenciones directas e indirectas en la valorización diferencial del suelo en el Gran La Plata.
- Indagar en mecanismos de compensación o recuperación de plusvalías inmobiliarias, existentes y/o con posibilidades de aplicar en el Gran La Plata, entendidos como herramienta de gestión territorial y desarrollo urbano.

- Evaluar la relación entre la configuración territorial actual de las periferias del Gran La Plata y las intervenciones realizadas por el Estado.
- Elaborar criterios y estrategias que contribuyan al ordenamiento territorial de las periferias urbanas, en particular contemplando la potencialidad de las tierras vacantes para disminuir y/o revertir los procesos expansión urbana sobre áreas de vulnerabilidad social en estas áreas del Gran La Plata.

El trabajo se estructura primeramente, describiendo el marco teórico y rasgos generales que caracterizan la expansión urbana en la región. El propósito es entender por qué la expansión urbana actual necesita fuertemente de una intervención estatal. Luego se describe la metodología utilizada para obtener los datos a lo largo del camino de la investigación, describiendo las etapas generales y en particular la etapa¹ que es en la que se enmarca este trabajo. En relación con esto, se continúa con una recopilación antecedentes que dan cuenta del estado del arte en el tema y se hace una comparación de tres experiencias de implementación de políticas de suelo, dos que han sido exitosas, y el caso del Gran La Plata donde no se ha podido poner en práctica. Por último, se expone una conclusión en relación a los casos mencionados y cómo funcionan las políticas de suelo para la recuperación de la valorización inmobiliaria en cada región.

Metodología

En relación a las etapas y acciones⁶⁷ para llevar a cabo la investigación se pueden mencionar las siguientes:

Una primera etapa (Fig.1) cuyo objetivo es la construcción del marco conceptual y metodológico de la investigación. Las actividades se agrupan en dos fases. La primera de ellas, en la que se enmarca este trabajo, consiste en recopilar material teórico sobre políticas de suelo y su incidencia en la valorización diferencial del mismo. Del mismo modo, se pretende buscar antecedentes en donde se hayan implementado políticas de suelo; así sean casos exitosos o casos donde no se hayan podido implementar. En relación a esto se realizarán ciertas conclusiones al respecto. Luego se procederá a realizar la segunda fase donde se realiza la revisión y reformulación definitiva de los objetivos y las hipótesis de trabajo, con el fin de delimitar el objeto de estudio.

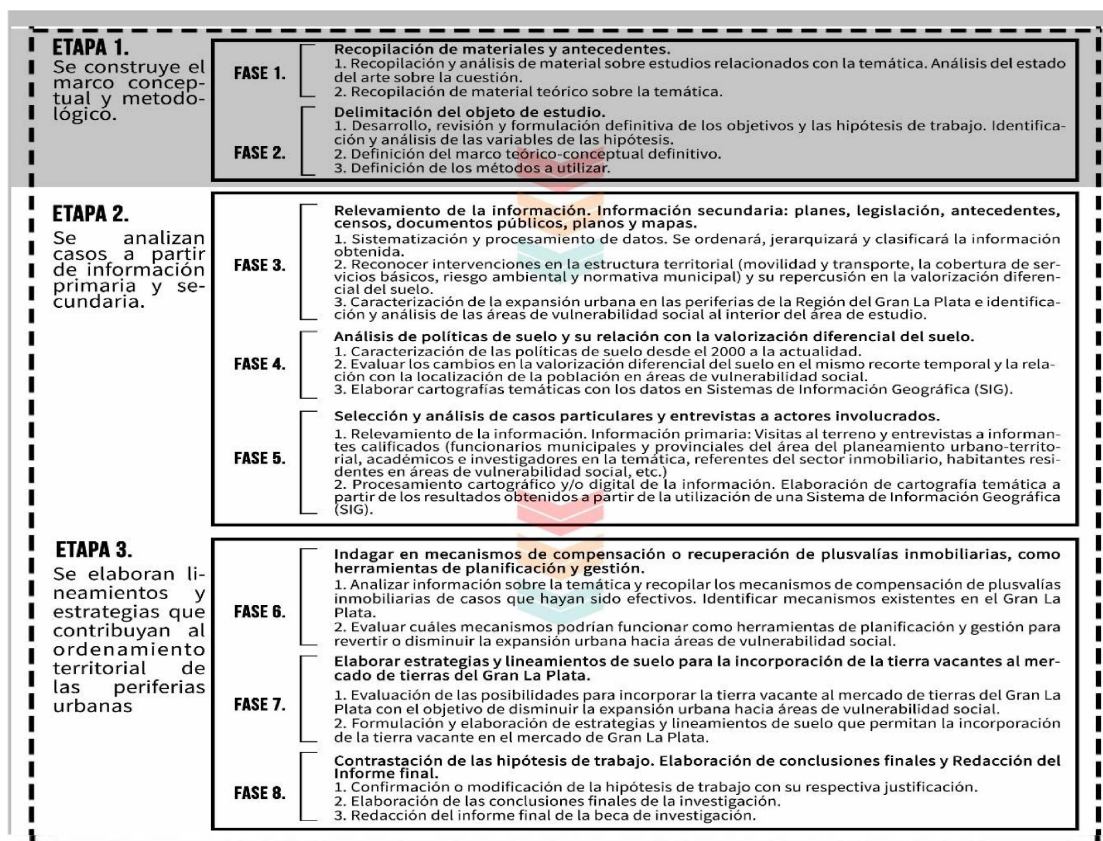
La segunda etapa tiene por objetivo realizar un análisis de casos tanto a partir de información secundaria como primaria a través de un estudio de campo. Se analizará y sistematizará la información recopilada. Por otro lado, se seleccionarán casos particulares para analizar y se entrevistará a los actores involucrados. De la misma forma, se volcarán los datos obtenidos en cartografías temáticas a través de sistemas de información geográfica.

La tercera etapa se compone de otras tres fases y tiene como objetivo elaborar lineamientos y estrategias que puedan contribuir al ordenamiento territorial de las periferias urbanas del

⁶⁷ Esta investigación se enmarca en los primeros dos meses de las becas de investigación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Gran La Plata. Primeramente, se analizarán mecanismos de recuperación de la valorización inmobiliaria que puedan ser efectivos en el lugar de estudio como herramienta de gestión urbana. Luego, se elaborarán estrategias y lineamientos de suelo que permitan incorporar la tierra vacante al mercado de tierras de la Región. Por último, a modo de cierre de la investigación, se contrastarán las hipótesis de trabajos y se redactará el informe final de la investigación con las conclusiones correspondientes.

Figura 1. Esquema del plan de trabajo para llevar a cabo la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Por un lado, este trabajo se inserta en un proyecto más extenso que investiga sobre la Región Capital (RC)⁶⁸ y que viene desarrollándose desde el año 2014 en el Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (LPG/E), UNLP. El proyecto de investigación mencionado consta de diferentes fases para su desarrollo⁶⁹. La fase 6 es la que este trabajo presentado en la Bienal pretende complementar.

68 Tema: Formulación de Lineamientos Estratégicos e Ideas Proyecto Para La Región Capital y Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Urbano-Territorial. Director: Dr. Arq. Fernando Alfredo Tauber. Co-director: Arq. Esp. María Beatriz Sánchez. Sede: Laboratorio de Planificación y Gestión Estratégica (LPG/E), Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata.

69 Fases del Desarrollo del Proyecto de Investigación en el que se inserta este trabajo: F1- Recopilación-sistematización-análisis de antecedentes sobre la RC; F2- Relevamiento- análisis de antecedentes de planes estratégicos; F3- Diagnóstico (FODA) a partir de la IC.; F4- Formulación del diagnóstico (FODA), sobre la RC; F5-

Por otro lado, este trabajo pretende mostrar a otros interlocutores de la comunidad científica la primera etapa de la investigación que se está realizando en el marco de las becas de la Universidad Nacional de La Plata. Para esto, como decía Juan Samaja, la validación expositiva en esta etapa inicial de la investigación, es de suma importancia para poder orientar las actividades posteriores (Samaja, 2012). Es fundamental poner en discusión las hipótesis en contraste con otras adversarias, así como también sumar interpretaciones del mismo problema teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo.

Siguiendo lo descripto en la introducción del artículo, se puede decir que más allá de las diferencias que presentan las ciudades latinoamericanas, estas también muestran ciertas características comunes que afectan directa o indirectamente en la propiedad de la tierra. Siguiendo a Jaramillo (2008), se puede decir que comparten rasgos muy particulares en su espacio urbano consecuencia del carácter periférico de su sistema de acumulación capitalista (Jaramillo, 2008). Estos rasgos o características comunes son recurrentes y tienen que ver con la estructura social de estas ciudades que, a través del funcionamiento del mercado de suelo se plasman en el territorio. Entre ellos, el autor enumera varias características, entre las cuales interesa mencionar, el hecho de que estas ciudades presentan un crecimiento poblacional muy acelerado con un lento crecimiento económico, lo que a su vez genera un nivel elevado de desempleo y bajos salarios. Este régimen de bajos salarios excluye a gran parte de la población de la demanda de muchos bienes y servicios producidos de manera capitalista, en este caso, el suelo bien ubicado y servido.

En relación a esta última premisa, es interesante mencionar lo que expresa Pedro Abramo (2011) sobre el papel de los mercados de suelo e inmobiliario (formal e informal) en la construcción de la estructura urbana latinoamericana. Primeramente, hace referencia a dos formas urbanas que se mencionan en la literatura urbana y 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. Como ejemplos de este tipo de forma urbana se pueden mencionar París o Barcelona. Por otro lado, la otra forma urbana tradicional sería la de ciudad difusa, que se caracteriza por un uso del suelo extensivo con suburbios de bajas densidades prediales y demográficas. A partir de la definición de estos dos modelos dicotómicos, el autor plantea que 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 del suelo en ciudades con formas urbanas particulares (Abramo, 2011). Es decir, que el funcionamiento de los mercados formales e informales en América Latina entrelaza el acceso al suelo formal e informal y la producción de la forma urbana compacta y difusa, dando como resultado una forma urbana única, lo que el autor denomina como *ciudad com-fusa*. Esta forma urbana se puede explicar por el funcionamiento del mercado, cuando este produce una *ciudad difusa*, generando costos de desplazamiento y creando demandas de centralidad. De la misma manera, cuando el mercado produce una ciudad compacta, aumenta

Lineamientos propositivos-árbol estratégico-EIC; F6- Formulación de lineamientos estratégicos e ideas-proyectos para el desarrollo regional sostenible. ; F7- Sistema de indicadores de sostenibilidad regional. ; F8- Transferencia de resultados.

densidades y los costos para vivir en la aglomeración, por lo tanto, genera la demanda por una ciudad difusa. A su vez, cuando se produce una ciudad difusa se reproduce de forma ampliada, creando sub-centralidades y por lo tanto, promueve la producción de formas urbanas compactas. 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).

A partir de lo antedicho, podemos afirmar entonces que las ciudades latinoamericanas comparten rasgos distintivos y procesos históricos en estrecha vinculación con su sistema de acumulación capitalista tardío y con el papel que han jugado los mercados en la configuración del espacio urbano.

El hecho de que la conformación de estas ciudades estuviera ligada al comportamiento del mercado de suelo, sumado a las características consecuencia del sistema de acumulación capitalista de carácter periférico de estas ciudades, deriva en una gran cantidad de problemáticas socio-ambientales y una diversidad de situaciones urbanas que dan como resultado de la conformación de una ciudad desigual, que a su vez, se refleja en una polarización de escenarios urbanos: por un lado, un incumplimiento general de las normas de construcción y uso del suelo entre la población de altos recursos; por otro lado, áreas ocupadas con servicios urbanos mínimos, nulos y/o expuestas a catástrofes naturales y situaciones ambientales de riesgo (Smolka, 2013).

En este contexto, se puede observar que cuando la producción de las ciudades está deliberada al accionar del mercado y/o la planificación urbana genera efectos tendientes a favorecer al mercado inmobiliario, se revalorizan ciertas áreas urbanas y se desvalorizan otras, generando una limitación en los sectores populares para ejercer su derecho a la ciudad. Oszlak (1991) define al derecho al espacio urbano como "un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de vivienda o actividad económica" (Oszlak, 1991). Asimismo, el autor explica que, las diferentes posibilidades de acceso a oportunidades económicas y/o a la satisfacción de necesidades que se puedan realizar a partir de la localización de un inmueble, generan una valorización diferencial del suelo urbano. De esta manera, afirma que en los procesos de urbanización hay una tendencia general a la ocupación y rápida valorización de aquellas tierras cuya localización resulte más privilegiada en términos de oportunidades económicas y acceso a bienes y servicios. Y una vez ocupado un determinado espacio, la demanda futura de suelo urbano se desplaza hacia zonas cada vez más alejadas que van, extendiendo el radio urbano y conformando la periferia. En ese crecimiento urbano (generalmente acelerado en las ciudades latinoamericanas), la ocupación del espacio se genera de manera desfasada con la correspondiente provisión de infraestructura y servicios públicos. Al interior de las periferias de las ciudades latinoamericanas se observan áreas desprovistas de servicios básicos e infraestructura con la excepción de algunos barrios residenciales o áreas urbanas más privilegiadas. Asimismo, a medida que la urbanización se aleja del centro de la ciudad, se empiezan a ver zonas contaminadas, basurales a cielo abierto, cavas y población expuesta a situaciones de riesgo hídrico. Sumado a la falta de infraestructura y conectividad del transporte público que se vincule con el centro de la ciudad. Con respecto a esta situación

Oszlak (2001) afirma que "la estructura de ocupación del espacio tiende a reproducir y yuxtaponerse a la estructura social" (Oszlak, 2001). Es así que los sectores de mayores ingresos y riqueza ocupan las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a bienes y servicios, en tanto que las clases populares se concentran en zonas urbanas más marginales, desprovistas de servicios básicos y muchas veces asentados sobre áreas anegables en términos de sus condiciones ambientales.

Para contribuir a compensar esta situación, existen múltiples instrumentos que pueden implementarse desde la gestión urbana, como es el caso de los mecanismos de captación o recuperación de plusvalías inmobiliarias. Estos son definidos como instrumentos a través de los cuales el Estado captura parte de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones del mismo, para ser devueltos a la comunidad (Smolka, 2013; Clichevsky, 2001a). Dichos instrumentos si bien, han sido ampliamente discutidos entre los planificadores urbanos y académicos, no dejan de ser novedosos a la hora de analizar casos de implementación. Siguiendo esta línea de pensamiento, se hace referencia a dos casos exitosos en Latinoamérica, uno de contribución por valorización (CV) en Bogotá, Colombia, y otro caso en Argentina, en la ciudad de Trenque Lauquen, de captación de plusvalías inmobiliarias en relación a un cambio de uso del suelo.

El caso colombiano: La contribución de la valorización (CV) en Bogotá.

Según Martim Smolka, *"el caso colombiano es reconocido internacionalmente como un modelo latinoamericano de una virtuosa implementación de políticas de recuperación de plusvalías"* (Smolka et al, 2011).

En Colombia la contribución de valorización cuenta con mayor aceptación por parte de los contribuyentes en relación a otros impuestos ya que en ella se ve de manera más clara la relación costo-beneficio (el beneficio percibido por el propietario, por el inmueble y el costo de la obra). Hay una legitimidad ciudadana en aceptar este cobro. Sumado a esto, el ciudadano también tiene la posibilidad de hacer un seguimiento de las inversiones que pagó, exigiendo que se inicien los proyectos y puede acceder a un informe final con el gasto de la obra.

Durante la década del 2000 este instrumento fue muy utilizado en Bogotá, Medellín y en la mayoría de las ciudades con más de 300.000 habitantes en Colombia. Este país cuenta con una legislación que data de 1921 y con una larga trayectoria en su implementación. En el caso de Bogotá, se implementó la CV desde 1995 pero tuvo un período de cese y luego volvió a utilizarse llegando a recaudar cerca de un millón de dólares hasta el 2016 (Figura 2).

Existen dos modelos de CV o contribución de mejoras, que fueron utilizadas en ciudades "pioneras" en la implementación del instrumento, uno es el "modelo de Medellín" y otro el "modelo Bogotá" (Borrero Ochoa, 2011). Los dos modelos implementan la contribución de mejoras, la diferencia es la metodología y enfoque utilizados para distribuir el instrumento.

En el modelo de Bogotá, el impacto en los inmuebles y en los ciudadanos que genera la construcción de una obra de infraestructura, se mide no solamente a través del efecto valorización sino en todos los beneficios, incluyendo la movilidad, el ordenamiento urbano, la calidad de vida y usos del suelo. Los funcionarios de Bogotá consideran que si mejora la movilidad se produce conjuntamente un efecto de valorización, a diferencia del "modelo Medellín" que se ajustan estrictamente a la ley colombiana y considera que el beneficio local es únicamente la valorización del inmueble.

Tabla 1. Tabla reflejando los montos recaudados a través de las CV en Bogotá.

Montos Recaudados para Obras Públicas Financiados con Contribución de Mejoras en Bogotá. Período 2000–2013			
Programas	Año de aprobación	Fecha del Cobro	Valor (US\$)
Programa Formar Ciudad (1995-2005) ⁷⁰	2001	2002	55.931.000
Acuerdo 180 de 2005	2005	Fase I–2007 y 2010	319.311.000
		Fase II–2012	326.108.000
		Fase III–2014	321.685.000
		Fase IV–2016	105.000.000
	Subtotal		1.072.000.000
Acuerdo 451 de 2010 de Poz Norte	Anillo Vial #1 Cobros en 2012		220.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de Smolka, 2013 y Borrero Ochoa, 2012.

La CV en Colombia considera los siguientes parámetros para calcular el monto que se recaudará: el costo de la obra de infraestructura; la valorización generada en los inmuebles y la capacidad de pago del contribuyente.

El monto que se recaudará tiene como límite la capacidad de pago del contribuyente, independientemente del costo de la obra, y el método para distribuirlo es el de Factores de Beneficio. Este método toma en cuenta los siguientes ítems: área de terreno, usos, densificación (pisos), estratificación (o nivel geoeconómico), grado de beneficio. Dentro de estos parámetros, para calcular el grado de beneficio, es decir, cómo se revalorizarán los predios aledaños a la obra de infraestructura, se determinan las zonas de influencia. Este proceso define los predios sobre quienes se impone el gravamen, lo que depende además de una decisión técnica, una decisión política ya que se termina de aprobar en el Concejo.

El caso argentino: la experiencia de planificación en Trenque Lauquen

⁷⁰ Este Plan abarca el período 1995 y 2005 pero se toman los datos desde el 2000 en adelante en relación al marco temporal de esta investigación.

La ciudad de Trenque Lauquen se ubica en el centro oeste de la Provincia de Buenos Aires, a 444 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires. El diseño del plan de la ciudad comenzó en el año 2010 y lo que resulta interesante es observar la iniciativa que se plantea en la implementación de políticas de recuperación de plusvalías urbanas que, en el contexto de la historia de la planificación territorial en Argentina, han tenido escasa tradición.

Esta experiencia de planificación tiene un fuerte enfoque en relación a la orientación de la expansión urbana basada en ampliar la accesibilidad del suelo, acompañada por el Municipio de Trenque Lauquen quien, a finales del 2008, dicta la Ordenanza n° 3.184/092. Con la combinación de una planificación urbana y una perspectiva de pensar el suelo urbano como factor redistributivo, se logró la puesta en valor de terrenos del área periurbana de la ciudad. Se dotó de infraestructura y equipamiento a un área antiguamente degradada y de uso rural, que pasó a competir con otras áreas de la ciudad muy valorizadas e inaccesibles para la población de bajos recursos de la ciudad (Fig.2). De esta forma, se pretendía resolver problemas de habitabilidad a través de la regulación de los precios del suelo, por medio de una aplicación novedosa de la herramienta de "Tributos por Contribución de Mejoras". Esta experiencia funciona bien para municipios pequeños o medianos como Trenque Lauquen, y para aquellos que cuenten con escasos recursos técnicos y humanos para implementar instrumentos de recuperación de plusvalías generadas por decisiones administrativas. (Duarte y Baer, 2013).

Pero lo interesante de este caso es que las autoridades de Trenque Lauquen decidieron ampliar el hecho imponible de la Contribución por Mejoras, no sólo ante la generación de infraestructura, sino también para las acciones administrativas que cambien los parámetros urbanísticos, lo que permitió un mayor aprovechamiento del suelo y poder de esta manera recuperar una parte de la valorización inmobiliaria.

Figura 2. Planificación de la ampliación urbana en Trenque Lauquen.



Fuente: Plan Director de ciudad de Trenque Lauquen. Convenio CIUT – Municipalidad de Trenque Lauquen.

A partir del 2011, con el nuevo plan de ordenamiento territorial, el municipio amplió el perímetro urbano y, como producto de los cambios en los usos del suelo (de área rural o complementaria a área urbana), se generó un importante aumento en los precios del suelo, que fue controlado gracias a la implementación de la contribución por mejoras (CM), a la vez que posibilitó al municipio de Trenque Lauquen adquirir una gran cantidad de terrenos para la política de desarrollo urbano y la regulación del mercado de suelo. Así, varios casos donde los propietarios de terrenos rurales realizaron la subdivisión del mismo según el nuevo uso del suelo, le debían contribuir el 12% de los terrenos al municipio, tanto en forma de lotes como a partir del pago equivalente en infraestructura y servicios.

En síntesis, la importancia de esta experiencia de planificación y gestión reside en su capacidad de transformación del territorio, ya que logró regular los precios del suelo de los nuevos terrenos de uso urbano, a la vez que sirvió de competencia para lograr bajar los precios de los terrenos con una valorización diferencial mayor, producto de la especulación inmobiliaria, e inaccesibles a los sectores populares.

El estado de situación en el Gran La Plata.

Como ya se ha mencionado anteriormente, Argentina carece de una ley nacional en relación al ordenamiento territorial y el uso del suelo, de la misma manera que no se verifica la existencia de una política urbana explícita a nivel nacional.

En el caso del Gran La Plata, la región que abarca esta investigación, el marco legal que rige allí se basa en la ley provincial N° 14.449 de Acceso Justo al Hábitat del 2013 y la Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

La Ley 8912/77 en el artículo 2⁷¹ hace una referencia muy general a la eliminación de excesos especulativos y orientar el proceso de ordenamiento urbano en relación a los intereses de la comunidad. Sin embargo, no hay un artículo que hable explícitamente de los mecanismos para captar la valorización del suelo generadas por el Estado.

Por otro lado, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) de la Provincia de Buenos Aires, le aporta un importante papel a los mecanismos de captación de plusvalías, al que denomina "participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias (PMVI)" y define los hechos generadores de ese sobre-valor. En relación a esto también se publicó una serie de guías para acompañar la implementación de estos instrumentos en los municipios. Esta ley exige la contribución no inferior al 10% de la plusvalía que se genera por los grandes proyectos de urbanización con tamaños superiores a 5.000 m un 50% de aumento del impuesto inmobiliario en tierras vacantes; una contribución especial en lotes beneficiados

⁷¹ "Art. 2°.- Son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad."

por cambios en la zonificación; y el instrumento de reajuste de tierras públicas para programas de vivienda social.

De los tres municipios que conforman la Región del Gran La Plata sólo La Plata hace referencia al cobro por plusvalía urbanística en su código tributario (Ordenanza 10.993):

“Tributo por plusvalía urbanística. Artículo 292. Por las actuaciones administrativas, y/o intervenciones municipales, que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, así como las inversiones privadas en infraestructura y equipamiento, autorizadas o promovidas por el Municipio, y en aquellos casos en que la misma sea superior al veinticinco por ciento (25%) del valor original, se abonará hasta el treinta por ciento (30%) de la base imponible descripta de conformidad con las previsiones de la Parte Especial del presente Código Tributario, y de lo que prevea la Autoridad de Aplicación. ”

Desde el Municipio de La Plata, se registra un proyecto de ordenanza de “Banco de Bienes Inmuebles del Estado Municipal”, sin embargo, nunca se terminó de aprobar, y se está iniciando la implementación de los Consorcios Urbanísticos. Por otro lado, también se encontró un caso particular de Contribución de Mejoras destinada a la ejecución y operación de una obra de gas del año 2006 (Ordenanza N° 10.120/2006).

En el caso del Municipio de Berisso, el mismo cuenta con la ordenanza 2.512/02 de Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo, la ordenanza 2.759/05 de Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico y la ordenanza 3.509/17 (Informe Técnico Urbanístico. En el caso del Municipio de Ensenada, las Ordenanzas 3.942/11 y 4.000/12 mediante las cuales se definen indicadores urbanísticos para El Dique y Ensenada. Cuenta, asimismo, con una ordenanza que reforma el código tributario, pero no menciona la plusvalía urbanística.

Discusión

Hay una enorme variedad de instrumentos legales, pero se encuentran desvinculados y en la mayoría de los municipios ni siquiera se han llegado a implementar. De todas formas, a partir de los ejemplos mencionados y otros múltiples casos, se puede observar que la aplicación de estos instrumentos puede tener un efecto muy favorable en el desarrollo urbano y que es posible llevarlo a cabo.

En el caso colombiano se puede ver cómo el instrumento se ha aceptado en la sociedad e inclusive algunos ciudadanos reclaman a sus intendentes que se cobre el tributo para financiar ciertas obras que consideren necesarias (Borrero Ochoa, 2011).

En el caso argentino, las experiencias exitosas de la implementación de este tipo de instrumentos son menores y más discontinuos que en otros países en donde se vienen implementando diferentes instrumentos para la captura del sobre-valor del suelo hace más de 70 años. Entonces, ¿a qué se debe esta resistencia en Municipios como los que integran el Gran La Plata? Las experiencias son evidencia de que la implementación puede ser efectiva si hay una gestión urbana que apoye estas regulaciones en el desarrollo urbano, y que es posible cambiar estrategias del desarrollo inmobiliario y mitigar fallas del mercado de suelo. Siguiendo esta línea de pensamiento, es fundamental la coherencia entre lo técnico y lo político para arribar a los objetivos planteados. Como dice Nora Clichevsky, es preciso

enfrentar la ideología de un plan cerrado, verticalizado, fuertemente tecnocrático con un modelo de programación regional y urbano integrado especialmente, que dé respuesta a las necesidades de los sectores populares más carenciados. (Clichevsky, 2001b).

En relación a la resistencia que se percibe a la política de recuperación de plusvalías, Martim Smolka hace referencia a "las tres i": ideología, intereses e ignorancia. (Smolka, 2013). Con respecto a la ideología se debe lograr una mayor participación pública en la regulación del mercado, que pueda generar mejoras en las condiciones y oportunidades del bienestar común. Por otro lado, reconocer la totalidad de intereses que intervienen en el desarrollo urbano y por último contrarrestar el desconocimiento en relación al plus-valor que se genera en el suelo, ya que no se trata de una causa meramente inflacionaria, de lo contrario, su capitalización resulta en precios menores que los del mercado. Por este motivo, es imprescindible contar con una gestión que apoye este tipo de regulaciones y que se vea la importancia de su aplicación en el desarrollo urbano.

Conclusiones

Actualmente, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con leyes nacionales que avalan al sector público recuperar los incrementos de la valorización del suelo consecuencias de las inversiones públicas. Sin embargo, el porcentaje que representa el recaudo de este tipo de instrumentos en las finanzas públicas de los países todavía sigue siendo muy baja.

A partir de lo investigado hasta el momento, se puede observar que existen casos en donde la implementación de los mecanismos de recuperación de plusvalías han generado una buena experiencia en la planificación de la ciudad. El caso de Trenque Lauquen es representativo de los cambios importantes ocurridos en el reconocimiento y en la interpretación del tema de recuperación de la valorización inmobiliaria en las últimas dos décadas en la Provincia de Buenos Aires.

En los ejemplos expuestos en este trabajo, tanto en Argentina como en Colombia, se ve una gestión muy comprometida con el plan urbano territorial, que recorren un camino en conjunto para que las medidas aplicadas lleven a un desarrollo urbano sostenible. Las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías indudablemente están provocando interés, y cada vez más aceptación en diferentes lugares de nuestro país.

No obstante, en el caso del Gran La Plata, se nota una fuerte ausencia de la gestión de los municipios en relación al desarrollo urbano. En el Municipio de La Plata, son explícitos los códigos y regulaciones, pero no se llegan a poner en práctica. La gestión urbana suele ser muy discontinua y no logra concretar los objetivos de dichas normativas. En el caso de los Municipios de Berisso y Ensenada, ni siquiera cuentan con un marco legal que incentive la implementación de este tipo de instrumentos.

En relación a estas últimas experiencias, se necesita un cambio de perspectivas en la gestión urbana, desde la habitual complacencia de los propietarios individuales que les permite capitalizar beneficios inmerecidos derivados de las inversiones realizadas por el Estado, hacia un nuevo esquema en donde esas plusvalías sean un potencial captado para equilibrar los beneficios individuales con los costos sociales.

La utilización de instrumentos para mitigar las imperfecciones del mercado del suelo es imprescindible para generar ciudades más equitativas, con un desarrollo urbano más homogéneo donde se vea una intervención significativa desde la gestión urbana más comprometida a revertir los procesos de transformación y expansión de las ciudades actuales.

Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2011). La producción de las ciudades latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. OLACCHI. Ecuador.
- Adriani, H.; Papalardo, M.; Pintos, P.; Suárez, M, comps. (2011). Actores, estrategias y territorio: El Gran La Plata: De la crisis de la convertibilidad al crecimiento económico. La Plata: UNLP. FAHCE. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.288/pm.288.pdf>
- Baer, L; Duarte, J; Cuenya, B; Esteban, A; Itzcovich, P.; Reese, E. (2010). La captura de plusvalías en Argentina. Expanding el uso de la valorización del suelo. BID, 2010.
- Borrero Ochoa, O. (2011). Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. (2001a). La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. (2001b). Pobreza y Acceso al Suelo Urbano. Algunas Interrogantes sobre las Políticas de Regularización en América Latina. Santiago de Chile. CEPAL.
- De mattos, C. (2002) Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? En: Revista EURE (Santiago), dic. 2002, Vol.28, no.85, p.5-10. ISSN 0250-7161.
- Duarte, J; Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. Lincoln Institute of Land Policy.
- Frediani, J.; Rodríguez Tarducci, R.; Cortizo, D. 2012. "Valor Diferencial del Suelo Urbano y Localización de La Población en Áreas de Vulnerabilidad Territorial en el Partido de La Plata". XI INTI International Conference La Plata <http://inti.fahce.unlp.edu.ar/actas-2012/Frediani.odt/view?searchterm=None>
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. Territorios 18-19 / Bogotá 2008, pp. 11-53. ISSN: 0123-8418.
- Lungo, M. (2002) Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos. En: Mario Lungo, comp. Riesgos Urbanos. San Salvador, El Salvador. PNUD, OPAMSS, Istmo Editores, mayo 2002, pp. 29-44.
- Merlinsky, G. (2006). Vulnerabilidad social y riesgo ambiental, ¿Un plano invisible para las políticas públicas? Mundo Urbano, nº 28, Febrero. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Oszlak, O (1991). Merecer la Ciudad. Los Sectores Populares Y El Derecho Al Espacio Urbano. Estudios Cedes. Editorial Humanitas, Buenos Aires.
- Samaja, J. (2012). Semiótica de la ciencia. Los métodos; las inferencias y los datos a la luz de la semiótica como lógica ampliada.
- Smolka, M. Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina. Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- Smolka, M; Furtado, F (2011). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

INDEC (2012). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010: censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B nº 2. - 1a ed. - Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2012. ISBN 978-950-896-421-2

Ley 14.449 (2013) de Acceso Justo al Hábitat.

Decreto-Ley 8912 (1977) de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Ordenanza 10.120/06 (2006). Código Tributario del Municipio de La Plata.

Ordenanza 2.512/02 (2002) de Uso, Ocupación, Subdivisión y Equipamiento del Suelo del Municipio de Berisso.

Ordenanza 2.759/05 (2005) Subdivisión y Equipamiento del Suelo, del Municipio de Berisso.

Ordenanza 3.509/17 (2017). Informe Técnico Urbanístico del Municipio de Berisso.

Ordenanza 3942/11 (2011) y Ordenanza 4000/12. (2012) del Municipio de Ensenada mediante las cuales se definen indicadores urbanísticos para El Dique y Ensenada.