

Patricio RAYMUNDO\*

\*: Lic. en Geografía (FaHCE – UNLP). Maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (FaHCE – UNLP). Becario del Laboratorio de Investigación del Territorio y el Ambiente (LINTA) de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC-PBA). e-mail: pato.raymundo@gmail.com

---

PRESENTADO: 13.09.18

ACEPTADO: 20.11.18

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y MERCADO DE SUELO. UNA APROXIMACIÓN A LOS INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS URBANAS

107

## Resumen

Este trabajo aborda la incidencia del Estado en los procesos de estructuración urbana, cuestión que se encuentra mediada por la capacidad de las políticas públicas urbanas para regular el mercado de suelo. En particular, interesa definir y analizar aquellos instrumentos de gestión avocados a la captura de plusvalías urbanas. Para ello, se intentará poner de relieve el papel crucial que tiene el Estado en los procesos de formación de precios del suelo urbano, y cómo con la implementación de ciertos instrumentos se lograría recuperar para las arcas públicas parte de la valorización inmobiliaria ajena al esfuerzo del propietario, para así poder financiar el desarrollo urbano.

**Palabras Clave:** Políticas públicas; mercado de suelo; instrumentos de captura de plusvalías urbanas.

### Summary

*This article analyzes the incidence of the State in urban structuring processes, which is mediated by the capacity of urban public policies to regulate the land market. The objective of this article is to define and analyze those management instruments related to the land value capture. It will try to show the crucial role that the State has in the processes of urban land price formation, and how with the implementation of certain instruments it would be possible to recover (for the public coffers) part of the real estate valuation outside the owner's effort, and with it finance urban development.*

**Key words:** *Urban public policies; urban land market; instruments of land value capture.*

## INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo analizar la relación entre Estado y el funcionamiento de los mercados de suelo urbano, prestando especial atención a la identificación de algunas políticas públicas urbanas e instrumentos de gestión territorial que le permiten al sector público regular el mercado de suelo y fortalecer el financiamiento del desarrollo urbano. El abordaje metodológico se basa en una sistematización -fundamentada a partir de la recopilación y análisis bibliográfico- de los antecedentes teóricos, conceptuales y prácticos sobre el rol del Estado en la formulación de las políticas públicas, los mecanismos de injerencia estatal sobre el mercado de suelo y su representación en forma de instrumentos de captación de plusvalías. La investigación constituye parte de una tesis de maestría (en elaboración) y se desprende de las actividades realizadas dentro de un proyecto de investigación mayor denominado: "Análisis de diseño e implementación de instrumentos de captación de plusvalías urbanas y su aplicación en municipios de la provincia de Buenos Aires" (LINTA-CIC).

En cuanto a la estructura del artículo, en primera instancia, se revisan a nivel teórico-conceptual los aportes de diferentes disciplinas y enfoques sobre el papel del Estado en las sociedades contemporáneas y la materialización de sus acciones institucionales (en relación al conjunto social) mediante las políticas públicas. En una segunda instancia, se introducen una serie de consideraciones respecto al funcionamiento del mercado de suelo como campo relacional donde actores con distintos intereses se disputan la renta del

mismo. En tercer lugar, se recupera la dimensión de las políticas públicas, las cuales pueden reforzar la apropiación privada de la renta, o bien, interceder en procesos redistributivos. Luego, se definen los tipos de mecanismos de captura de plusvalías urbana. Finalmente, se presentan distintos instrumentos de gestión de suelo urbano, para analizar las posibilidades y limitaciones que contienen para formar procesos de urbanización más equitativos.

## ESTADO, ACCIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

En el proceso de construcción de la sociedad, la formación del *Estado* se erige como eje estructurante de los diferentes planos y componentes de la vida social. En su órbita de acción, se deciden cuestiones diversas que nos atañen a todos: relaciones económicas internacionales, explotación de los recursos naturales, estructuración de las relaciones de producción y, en consonancia con los objetivos de este trabajo, todas aquellas cuestiones referidas a la conformación de los espacios urbanos. Sintéticamente, "la formación del estado supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio" (Oszlak, 1982: 2)

Al adentrarnos en el análisis del rol del Estado en la sociedad contemporánea, y dependiendo de la realidad que necesitemos describir, existen diferentes concepciones para dar cuenta de la relación entre el poder político y la sociedad pro-

piamente dicha. Una de las corrientes que más ha teorizado sobre el papel y el accionar del Estado es la tradición marxista, dentro de la cual se pueden observar diversas concepciones sobre la relación entre el Estado y la estructura social. A grandes rasgos, se pueden identificar dos vertientes; la primera de ellas considera al Estado como un instrumento de la clase dominante, en tanto su accionar se dirige a satisfacer las necesidades de reproducción del capital. Entendido de esta manera, el Estado tiene una existencia ‘independiente’ o directamente conforma un ‘poder ajeno’ que se sitúa por encima de la sociedad, para que las clases con intereses económicos opuestos no se consuman a sí mismas (Althusser, 1988; Petras y Veltmayer, 2009; Marx y Engels, 2014).

La segunda vertiente de esta tradición entiende al Estado como una relación de dominación, es decir, una relación social que condensa las correlaciones de fuerzas entre clases sociales (trabajadores y capitalistas) y por ende las expresiones políticas de estas clases. Así, el poder estatal se puede mostrar autónomo de las clases dominantes a la vez que expresa la unidad del poder de clase de las mismas (Poulantzas, 1979). Dentro de esta línea, Topalov (1979) considera que es un error pensar al Estado como un sujeto racional autónomo, que cuenta con voluntad propia, tal como lo plantean las nociones de ‘Estado arbitro’ y de ‘Estado-instrumento’, sino que es un conjunto de aparatos que realizan -mediante un proceso sin sujeto- el interés general de la clase dominante. De esta manera, esta segunda vertiente dentro del estructuralismo piensa al Estado como la materialización de los conflictos y las luchas que se dan al interior de la estructura social. Por ende, el Estado no es un ente externo a la sociedad, sino que es una parte constitutiva de la sociedad capitalista, ya que es el garante de las relaciones sociales que mantienen este tipo de sociedad.

En este sentido, es interesante introducir el punto de vista de Thwaites Rey (2005), que plantea a las formas concretas de Estado como realidades estatales históricas, es decir, las formas de entender al Estado son concepciones construidas históricamente. Por ende, el Estado moderno -como relación social de dominación que separa dominantes de dominados- nace con las necesidades de producción y reproducción de las condiciones ma-

teriales de la sociedad capitalista. En consonancia, los grandes ciclos de acumulación del capital mundial tienen su correlatividad con las distintas formas históricas del Estado moderno.

“El Estado debe unificar los intereses de los capitalistas e impedir que la competencia los lleve al punto de poner en peligro la continuidad del sistema y, a la vez, inhibir que la lógica de ampliación de las ganancias condicione la existencia de la fuerza de trabajo como totalidad. De allí que, por un lado, debe disciplinar –coerción mediante– a las clases subalternas para asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital. Y, por otro lado, debe legitimar su dominación para hacerla estable recurriendo a una serie de mecanismos ideológicos y reconocimiento de derechos que tienen que ver con la lógica de la reproducción material, que se traducen en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso en las clases dominadas” (Del Río *et al*, 2014: 78).

Entonces, si el Estado debe cumplir con funciones básicas para permitir el funcionamiento dinámico del capitalismo, es menester que impulse un sistema jurídico que contemple los conceptos de propiedad, individuo, igualdad, libertad e intercambio, y garantice la ejecución de esos derechos (Harvey, 2001). Dichas relaciones de propiedad tienen su externalización material en la producción del territorio, que “deviene en un instrumento de importancia estratégica para el Estado: la organización territorial representa la jerarquía del poder y las políticas urbanas expresan ese estado de las relaciones sociales” (Rodríguez y Di Virgilio, 2011: 20).

El quiebre ocurrido a mitad del desarrollo histórico del siglo XX, al pasar de un modelo económico de libre circulación a un modelo basado en la fuerte intervención estatal en todos los aspectos de la sociedad, generó (entre otras cuestiones) la problematización de las relaciones sociales dentro del ámbito estatal, en forma de *políticas públicas*. Estas surgen como consecuencia de la decisión de otorgarle un enfoque más racional a los problemas sociales, propia de la función política del Estado (Parsons, 2013). En este sentido, los

procesos políticos, técnicos e institucionales son fundamentales para analizar las demandas que la sociedad le hace al Estado, y este las responde a través de políticas públicas. Para Rose y Davies (1994) las políticas públicas son programas de acción gubernamental, que realizan una combinación específica de leyes, créditos, administraciones y de personal dirigidas hacia la realización de un conjunto de objetivos más o menos claramente definidos. Por otro lado, para Jenkins (1978), representan el conjunto de decisiones tomadas por los actores políticos para seleccionar sus objetivos y los medios para alcanzarlos.

Desde otra perspectiva, para Thoenig (2004: 326) las políticas públicas “son vehículo de contenidos, se traducen por prestaciones y producen efectos. Promueven actividades y procesos de trabajo. Se despliegan a través de relaciones con otros actores sociales, colectivos o individuales”. En esta línea, siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1981), entendemos que el estudio de las políticas públicas permite examinar las manifestaciones de las relaciones de poder e intereses que se generan en torno a las cuestiones socialmente problematizadas. Dicho esto, se consideran a las políticas públicas como una toma de posición por parte del Estado frente a un problema social en un contexto espacio-temporal determinado, siendo parte de un proceso más amplio que involucra a distintos actores de la sociedad civil. Las políticas públicas participan de la creación del orden social y político, en la conducción de la sociedad, de la regulación de sus tensiones, de la integración de grupos y en la resolución de conflictos. Para evitar el sesgo ‘estadocentrista’ en el estudio de las políticas públicas<sup>1</sup>, resulta conceptualmente valioso el término *acción pública* (Thoenig, 2004), que se enmarca en un cambio de perspectiva que suma otro tipos de actores (además del estatal) al análisis del proceso de toma de decisiones y de resolución de problemas presentes en la agenda pública. La incorporación en el análisis de estos otros actores sirve para conocer las visiones, valores, intereses y recursos con los que inciden en el proceso político.

En este trabajo, el interés por las políticas públicas está enfocado en su expresión *urbana*, principalmente en los diferentes mecanismos de acción

que se ejecutan sobre el mercado de suelo en el proceso de producción y apropiación del espacio urbano. Retomando a Rodríguez y Di Virgilio (2011: 17), observamos que “los aspectos territoriales se han ido convirtiendo en referentes fundamentales de las políticas públicas” y en este sentido, las estructuras y contingencias propias de los espacios urbanos se vuelven constitutivas de este tipo de políticas públicas. En otras palabras, la singular configuración que tiene la matriz de problemas, actores y relaciones sociales producidas en estos espacios influye en el curso de la acción pública urbana. Además, la densidad propia de estos procesos nos obliga a tener en cuenta la cuestión escalar en el momento del análisis, ya que sin duda las problemáticas urbanas requieren de un abordaje interescalar que involucre (más allá de las competencias propias del ámbito local-municipal) a las interrelaciones a nivel provincial, regional, nacional y global.

En síntesis, entendemos a las políticas públicas urbanas “como un conjunto de tomas de posición estatal que por acción u omisión inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social de la vida urbana” (Del Río *et al*, 2014: 83); y como secciones de la intervención estatal en los espacios urbanos, teniendo una estrecha vinculación con los procesos urbanos, tales como el acceso a las condiciones materiales urbanas, la segregación socio espacial y la valorización del suelo urbano, entre otros.

## EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE SUELO URBANO Y SU REGULACIÓN

El suelo urbano, a diferencia de las mercancías industriales clásicas, se constituye como una mercancía particular por su carácter irreproducible. Una de las características que diferencian al suelo de cualquier otro bien es el hecho de ser indispensable para el desarrollo de cualquier actividad humana, además de ser imperecedero, inamovible y finito, por lo tanto fácilmente monopolizable. En palabras de Harvey, “el suelo no es una mercancía en el sentido más corriente de la palabra. Es una forma ficticia de capital que deriva de las expectativas de futuras rentas” (D. Harvey; 2013: 53).

1. Aquel que otorga al Estado la exclusividad de poder definir los lineamientos de lo público y lo colectivo.

En las ciudades, la conformación de los precios de suelo responde a la valorización social sobre los terrenos según sus atributos. Dicha valorización pondera a la ubicación y a los usos posibles por sobre el tamaño o la forma del lote. A su vez, como es físicamente imposible que haya dos terrenos idénticos, queda de manifiesto que el suelo no es un bien que se produce y por ende, no tiene costos de producción. Estas cuestiones ponen en foco la importancia del papel de la demanda en el proceso de formación de precios de suelo (Baer, 2008).

Dependiendo de las intensidades de usos que se le pueda dar a determinado terreno, se construyen expectativas de ganancia económica, por las cuales la demanda va a competir para obtenerlas. Dichas expectativas de rentabilidad son las que van a estructurar a los precios del suelo, presionándolos hacia la alza. En el mercado de suelo urbano lo que se compra y lo que se vende no es la renta de un terreno, sino el derecho a la apropiación de la renta, es decir, se adquiere un derecho sobre futuros ingresos<sup>2</sup>. Así, a una tierra que no tiene uso se le puede asignar un precio por las futuras actividades que se van a desarrollar en la zona en donde está ubicada la tierra. Frente a estas cuestiones, es importante incorporar el punto de vista de Morales Schechinger (2005), al decir que lo que se intercambia en el mercado de suelo son el conjunto de derechos y obligaciones en torno al objeto suelo.

Existe vasta literatura sobre los mecanismos a través de los cuales el Estado incide en el proceso de urbanización. Para Topalov (1979), quien concibe a la ciudad como un valor de uso complejo, el Estado es un actor fundamental como proveedor de la infraestructura y servicios públicos que no pueden proveer los capitalistas de modo individual, y por ello se transforma en una pieza clave de la reproducción social en gran escala. Al mismo tiempo, Baer (2011) señala que el Estado juega un papel crítico en la distribución de la renta del suelo, mediante su posicionamiento frente a los

procesos de segregación urbana, la distribución de la inversión pública, la zonificación de usos de suelo, etc. En el plano de la gestión urbana, los actores estatales toman constantemente decisiones que afectan recursos públicos al territorio. De allí que es posible afirmar que la política urbana guarda la posibilidad de legitimar el orden urbano existente y, al mismo tiempo, configurar arreglos distributivos diferentes sobre el modo en que se produce y apropia el espacio urbano.

Para clarificar las vías de acción estatales sobre el mercado de suelo, interesa rescatar la clasificación de Jaramillo (2009), en la que identifica cuatro canales de intervención: I) El Estado puede ejercer el rol de agente inmobiliario, ya que opera como propietario oferente o demandante de un conjunto de lotes que están bajo su disposición. También es un agente constructor al edificar inmuebles destinados al uso estatal (oficinas), de uso colectivo (hospitales) o privado (viviendas sociales), involucrando en la localización de los mismos al resto de los agentes que concurren al mercado inmobiliario. II) También actúa como *proveedor de infraestructura y servicios*, cuestión que tiene una gran incidencia en la configuración espacial del entorno urbano, dependiendo de la heterogeneidad de la cobertura y la calidad de los mismos. Algunas de las operaciones mencionadas en estos primeros dos canales de acción estatal pueden elevar el precio del suelo urbano adyacente; como veremos más adelante, mediante ciertos instrumentos de captura de valorización, el Estado puede captar parte de esos aumentos de precios. III) El sector público tiene un papel crucial en la *definición y reglamentación de la normativa urbana* ya que de manera directa o indirecta es el único actor que tiene la posibilidad de pensar un proyecto para la totalidad de la ciudad. Este punto es de vital importancia, ya que las tomas de decisiones en el territorio pueden afectar la valorización diferencial de la propiedad de la tierra urbana. IV) El Estado actúa como *agente fiscal*, al cobrar impuestos sobre la tierra y las propiedades inmobiliarias en desuso; en casos en donde la

2. "La propiedad privada del suelo es la relación social que plantea obstáculos a su libre acceso por parte de los constructores: la renovación del ciclo de su capital va a depender de la eliminación del obstáculo relativo al mismo. El precio a pagar para eliminar este obstáculo será la renta. El capital productivo necesita que el propietario del suelo le ceda su poder de propiedad, el derecho a usar el terreno. En contrapartida, él deberá cederle toda o una parte de la sobreganancia localizada que le producirá la operación de construcción, es decir, la renta del suelo". (C. Topalov, 1979: 84).

política urbana fiscal es agresiva, puede llegar a condicionar las prácticas de los agentes urbanos en las operaciones realizadas en el mercado inmobiliario o en cuestiones referidas a la localización. En cuanto a la cuestión escalar de la acción estatal, observamos que a nivel municipal es donde el Estado toma partido y forma parte de las decisiones territoriales más concretas. En su función de administrador local, se ocupa de la dotación de bienes y servicios establecidos en las políticas urbanas. Sin embargo, el carácter centralista de las administraciones estatales en el contexto latinoamericano y nacional, atentan contra el desarrollo económico, social y político de las ciudades, al no fortalecer u otorgarle a los gobiernos locales la autonomía necesaria para generar recursos genuinos.

Reese (2011) identifica cinco tipos de instrumentos de gestión urbana, clasificándolos en: instrumentos de planificación, instrumentos de promoción y desarrollo, instrumentos de financiamiento, instrumentos de redistribución de costos y beneficios, e instrumentos de participación ciudadana. En este trabajo, nos abocaremos a aquellos referidos al financiamiento y redistribución de costos y beneficios, principalmente a través de los mecanismos de captura de la valorización inmobiliaria.

### APROXIMACIÓN A LOS MECANISMOS DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS URBANAS

Los mecanismos de captura de plusvalía son herramientas tanto de financiación como de planeamiento urbano, que permiten (entre otras cosas) aumentar los ingresos de las arcas públicas para así invertir en infraestructuras que permitan un desarrollo urbano equitativo y, al mismo tiempo, regular el mercado de suelo. Estos mecanismos involucran dos componentes de la política urbana: la dimensión fiscal como el ordenamiento urbano y la regulación de uso del suelo. Las *plusvalías urbanas* son todos los incrementos de valor del suelo que se experimentan a lo largo del proceso de urbanización de las ciudades<sup>3</sup>. Esa valorización tiene diferentes características, ya que: I) varía

dependiendo de la localización del lote, es decir, de su cercanía o lejanía respecto a la fuente de valorización; II) se vinculan con las acciones realizadas mediante esfuerzos públicos o colectivos; y III) en ausencia de políticas de recuperación pública, dicha valorización es apropiada privadamente por los dueños de los inmuebles. En palabras de Cuenya *et al* (2009: 15), “los instrumentos de recuperación o captura de plusvalías se definen como herramientas para recuperar el incremento del valor de la tierra asociado con acciones públicas o de la comunidad en general, aumento que de otro modo sería capturado por agentes privados”.

Existe amplio consenso en la bibliografía especializada acerca de la conveniencia de avanzar en políticas de captura de plusvalías para ampliar los recursos públicos. Tanto los economistas heterodoxos como los ortodoxos coinciden en la ventaja que implica dicha captura de plusvalía, ya que consideran que la misma es un pago por los derechos exclusivos retenidos únicamente por los propietarios, o bien, conciben a la plusvalía como una renta indebida que representa un beneficio sin dar nada a cambio.

También, los economistas de izquierda ven con buenos ojos estos mecanismos de captura para apropiarse de la renta extraordinaria, siempre y cuando la distribución de los fondos recaudados conlleve fines redistributivos (programas de vivienda inclusiva y asequible u otros)

Según Jaramillo (2001: 71), frente al aumento del patrimonio de los propietarios sin esfuerzo alguno, es “lógico, conveniente y equitativo que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad”.

En cuanto al hecho en sí de la captura de plusvalías urbanas, es clarificadora la descripción que hacen Smolka y Amborski (2003: 56):

“Se entiende por recuperación de plusvalías el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra,

3. Según Jaramillo (2009), la denominación plusvalía proviene del idioma francés, en donde significa el aumento inmerecido del precio de un bien. Esta aclaración sirve de referencia para no confundir el término plusvalía con la connotación que tiene en la teoría marxista, referida al excedente de valor que el capitalista le extrae al trabajador en el proceso productivo.

atribuible al ‘esfuerzo comunitario’, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad. [...] La regla general es que el aumento de valor proviene de acciones de personas o instituciones distintas al propietario; principalmente del sector público, como por ejemplo la autorización para desarrollar ciertos usos del suelo, cambios en las densidades autorizadas e inversiones en infraestructura; o de las fuerzas del mercado, debido por ejemplo al aumento general de la población urbana, etc. En cualquiera de estos casos, es claro que el propietario no ha hecho nada para incrementar el valor del suelo y que puede ser socialmente deseable recuperar el total o parte del incremento del valor por parte del sector público”.

Cabe aclarar que, la relación inversión-valorización no siempre es lineal, es decir, por el solo hecho de invertir y reconvertir ciertos usos en determinados lotes no se produce un aumento inmediato de los precios. En el caso de que el cambio efectuado sea una obra pública o una actualización en la normativa de usos de suelo, se generan nuevas condiciones para atraer demanda de suelo en esa zona, pero ello requiere previamente de un interés potencial para invertir.

Las fuentes de plusvalías urbanas o los hechos que las generan se pueden clasificar (Cuenya *et al*, 2009) en tres grandes grupos: I) *Obra pública estatal*, mediante inversiones en infraestructura que mejoran el acceso a determinadas zonas. Cuanto mejor es el equipamiento de la zona y/o de las vías de acceso, mayor es la valorización de los lotes (como por ejemplo con nuevas estaciones de metro). II) *Cambios en la normativa de zonificación*, que pueden mejorar indirectamente en la productividad de las inversiones privadas a realizarse en los lotes, aumentando en contextos de demanda su valor. Dentro de este grupo entran los cambios sobre el uso del suelo (de usos menos rentables a usos más rentables), la mayor explotación del suelo para edificación (aumento de edificabilidad) y, también, la incorporación de

parcelas rurales al tejido urbano. III) *Valorización realizada por aportes privados* combinada con inversiones o regulaciones estatales, que redundan en mejoras de la calidad ambiental y el ‘estatus’ de la zona, como por ejemplo: procesos de renovación urbana que incluyen usos de mayor jerarquía, el establecimiento de barrios cerrados, los grandes proyectos urbanos, etc.

En el debate actual de las políticas públicas urbanas sobre el rol de la recuperación de plusvalías y los instrumentos para llevarla a cabo se identifican dos enfoques; uno que prioriza su utilización como fuente de *financiamiento* para el desarrollo urbano y otro que prioriza las cuestiones referidas a la *redistribución* de recursos para compensar la falta de equidad que implica la adjudicación imperfecta y poco transparente de beneficios y costos del desarrollo urbano. Así, “podemos distinguir entre el principio distributivo de las políticas de recuperación de plusvalías (para restablecer cierto estado de distribución) y una meta redistributiva de las políticas de suelo urbano (para alterar cierto estado de distribución)” (Smolka y Mullahy; 2010: 230)

## TIPOS DE INSTRUMENTOS DE CAPTURA, POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

Los instrumentos de captura de plusvalías urbanas pueden distinguirse según su naturaleza en tres tipos (Smolka y Amborski, 2003): impuestos, contribuciones y regulaciones. Es decir, existen instrumentos específicamente destinados a captar los mayores valores en términos de rentas del suelo y otros que además de cumplir esa función involucran aspectos relacionados con la gestión y la planificación urbana. Otra forma de clasificar los instrumentos de recuperación de plusvalías se vinculan con el momento de la captura: ‘a priori’ o ‘a posteriori’. La disponibilidad monetaria del propietario particular beneficiado, o bien, el efecto temporal de la valorización de los inmuebles según el tipo de actividad potencial a realizar, pueden condicionar las estrategias de recuperación pública de la plusvalía.

Respecto los *impuestos prediales*, hay cierto debate en cuanto a su ‘pureza’ como herramienta para captar plusvalías. Son imposiciones sin con-

trapartida. “Se trata de un impuesto de carácter real que toma como base imponible cada propiedad con independencia de las características personales del propietario, siendo un típico impuesto directo que grava una manifestación inmediata de capacidad contributiva” (Ameriso *et al*, 2007 en Molinatti, 2016: 21). Su finalidad es generar recursos públicos para el financiamiento del Estado, siendo el único tributo que hace posible la integración entre la política fiscal y la política urbana. Según Jaramillo (2009), los impuestos inmobiliarios sirven para capturar recursos para crear, operar y mantener la estructura urbana. Además, tiene la potencialidad de promover el uso racional de la ocupación de la tierra, de combatir la especulación inmobiliaria y de contribuir en el reconocimiento y regularización de la informalidad.

Siguiendo a Cuenya *et al* (2009), las limitaciones en la aplicación del impuesto predial en el contexto latinoamericano dependen de: la escasez de cultura tributaria (en general) y de tributación inmobiliaria (en particular); el rechazo por parte de los contribuyentes hacia los impuestos que gravan a la riqueza (como consecuencia de la idea generalizada de que las propiedades adquieren un mayor valor en el tiempo por una cuestión ‘natural’); la baja credibilidad de la población con respecto al destino que tienen los fondos recaudados; y la falta de voluntad política para mejorar el diseño y la gestión de los impuestos inmobiliarios. Jaramillo (2009) señala dos cuestiones que operan como limitantes en los impuestos inmobiliarios. En primer lugar, si al momento de su aplicación se tienen en cuenta la renta potencial por sobre la renta real, pueden producirse inequidades, sobre todo en inmuebles antiguos que no pueden desarrollar inmediatamente su densidad máxima. En segundo lugar, si la tarifa es uniforme, los pobladores con menos recursos utilizarían una proporción mayor de sus ingresos para pagar el impuesto en relación a los pobladores más acudados.

Otro tipo de mecanismos son las *contribuciones por mejoras*, que se diferencian de los impuestos porque se le cobra directamente al beneficiario. La contribución se basa en distribuir el costo de una obra de infraestructura entre todos los beneficiarios de la misma. Se parte con la delimitación de un área específica de la ciudad en donde se

va a realizar la intervención; luego se calcula la tasa fija a contribuir por cada lote favorecido por la obra, cumpliendo con el principio de equidad en donde los beneficiarios pagan por el costo. También puede definirse como un porcentaje del aumento del precio de los predios causado por la obra (es decir, a posteriori de realizarse la obra de infraestructura) o sobre el valor mínimo entre estos dos valores. El ejemplo más común de este tipo de mecanismo son las construcciones de estaciones de Metro.

Para Cuenya *et al* (2009), este mecanismo cuenta con una serie de ventajas por sobre los demás, entre las que se destacan las siguientes: permiten al Estado afrontar las crecientes necesidades derivadas del proceso de urbanización en contextos de restricciones fiscales; son un mecanismo atractivo para obtener un plus en la recaudación presupuestaria, fácilmente aceptado por los propietarios; el método de cálculo del tributo (en base a la distribución del costo de la obra entre las propiedades localizadas en una zona de influencia) evita la complejidad de una doble medición del plusvalor efectivamente operado en los inmuebles; y cuentan con el apoyo de las empresas privadas de construcción especializadas en obras públicas que, en varios países, tienen sólida base empresarial y fuerte capacidad de lobby político. Entre las limitaciones que posee este tipo de instrumento, Jaramillo (2009) destaca la dificultad de poder hacer un cálculo certero sobre los efectos de una obra en los precios de los terrenos y, por otro lado, la insolvencia de algunos propietarios para pagar la contribución. En determinadas circunstancias esto último, puede ser aprovechado para expulsar a determinada población de una zona.

Finalmente, los *instrumentos regulatorios* involucran una gran cantidad de mecanismos mediante los cuales el sector público puede sacar réditos económicos de las intervenciones en el suelo urbano. Los más usados son los *convenios urbanísticos*, en los cuales el sector público negocia con los desarrolladores ciertas aportaciones monetarias o en especie en forma de contraprestación al derecho de desarrollar en un área específica. Otro tipo de mecanismo regulatorio es la *venta de derechos de construcción*, utilizado mayoritariamente en áreas a densificar. En su funcionamiento se establecen coeficientes mínimos de aprovecha-



miento urbano (que afectan a los propietarios), y cualquier aumento por encima de ese mínimo tiene que ser adquirido mediante una contraprestación a la autoridad competente. También es posible establecer aportes a través de negociaciones *ad hoc*, en las que para efectuar la aprobación de normas especiales para determinados proyectos se pacta con los desarrolladores inmobiliarios contribuciones específicas.

Entre las ventajas que tienen estos instrumentos se destaca la posibilidad del sector público para generar acuerdos de distribución de cargas y beneficios acordes con la rentabilidad que adquieren los propietarios o desarrolladores por el tipo e intensidad de uso habilitado. En cuanto a los riesgos más frecuentes, aparecen las cuestiones vinculadas a las condiciones de transparencia de los acuerdos público-privados y, al mismo tiempo, las tensiones que surgen en el proceso de implementación entre el urbanismo contingente y los regímenes generales de planificación de uso del suelo.

La implementación de mecanismos de capturas de plusvalías urbanas no siempre decanta en la situación ideal durante su aplicación. Como señalan Smolka y Amborski (2003: 67) los planificadores urbanos latinoamericanos generalmente promueven la redistribución mediante los mecanismos ‘Robin Hood’, que consiste en la recuperación por parte del sector público de los incrementos en el valor de la tierra ocasionados por las mejoras en infraestructura en las escasas áreas mejor provistas (y de sectores de ingresos altos), para luego reinvertirlas en las áreas pobremente urbanizadas (y en consecuencia de sectores de menores ingresos). Sin embargo, esto puede terminar aumentando la diferenciación intra-urbana, acrecentando la brecha entre las áreas pobres y ricas. Este se debe a que la inversión pública en la periferia urbana financiada por plusvalías recuperadas en áreas de altos ingresos, genera que dicha tierra se encarezca, empujando a la mayoría de la población a áreas no urbanizadas o con servicios deficientes.

Otra cuestión que opera como limitante para la correcta aplicación de ciertos instrumentos de recuperación de plusvalías es el acceso a la información inmobiliaria consistente y actualizada. La

falta de información para realizar los cálculos de valorización sumada a la escasa capacidad técnica a nivel estatal constituye un obstáculo para avanzar en la implementación de este tipo de políticas. Por otro lado, participación en las plusvalías es una cuestión más aceptada políticamente y más potente económicamente en periodos de ascenso de los precios del suelo que en los periodos de recesión.

## A MODO DE CIERRE

Como conclusión de este trabajo interesa recuperar algunas reflexiones que aporten al avance de la investigación en curso. En este sentido, se dijo que las políticas públicas urbanas representan tomas de posición por parte del Estado respecto a las cuestiones socialmente problematizadas en el proceso de urbanización. Los posicionamientos estatales no son homogéneos ni permanentes en el tiempo, sino que varían dependiendo del contexto político y macroeconómico. En este marco, cabe preguntarse por qué las políticas de captura de plusvalía constituyen parte del debate actual de la política urbana argentina y qué factores contribuyen a su objetivación.

La concentración de la propiedad y la carencia de mecanismos reguladores de la especulación inmobiliaria conducen a un aumento constante de los precios de los terrenos, generando escasez de tierra urbanizable y reforzando procesos de urbanización precaria. Las políticas públicas urbanas de recuperación y distribución de las plusvalías pueden contribuir a regular y prevenir la ganancia urbana sin causa, para así permitir el ejercicio de la comunidad en la aplicación del derecho de recuperar parte del producto urbano financiado por el esfuerzo colectivo.

Sin embargo, en el debate sobre la recuperación de plusvalías coexisten dos enfoques antagónicos respecto sobre la orientación y destino de los recursos que surgen de esta política pública. Por un lado, están aquellos que priorizan las cuestiones de *financiamiento* de las arcas públicas en una clave fiscal y, por otro lado, aquellos que priorizan las cuestiones de *equidad y distribución* para evitar patrones de segregación socio espacial y acceso segmentado a las condiciones de urbanización.

Develar cuál es la orientación que adquieren estos instrumentos en los procesos de gestión realmente existentes en las ciudades argentinas requiere sin duda avanzar en investigaciones empíricas.

En consonancia con lo señalado por Smolka y Amborski (2003: 65), para avanzar en una efectiva implementación de las herramientas de captura de plusvalía se requiere articular: la actualización de los catastros y los sistemas de información territorial; el fortalecimiento de la capacidad técnica para tasar los incrementos del valor de la tierra a ser recuperados; y la convicción política junto con la capacidad político-institucional para llevar adelante estas políticas. Como indica la literatura específica, la inadecuada articulación de estos factores ha dado lugar a efectos contrarios a los objetivos proyectados por este tipo de políticas públicas urbanas.

Toda decisión en la esfera pública sobre la diagramación de las ciudades afecta a los 'valores de mercado'; a medida que ese vínculo se hace más notorio, la actitud del sector público se orienta cada vez más a crear una cultura fiscal

que fortalezca los impuestos a la propiedad y a los ingresos municipales en general. Sin embargo, todavía queda mucho camino por recorrer, siendo indispensable comprender los contextos de las realidades latinoamericanas para promover un mayor entendimiento respecto a cómo utilizar las herramientas de captura de plusvalía en búsqueda de mayores beneficios para la comunidad.

En este sentido, interesa plantear a futuro los siguientes interrogantes: ¿En qué medida la captura de plusvalías urbanas (como herramienta de intervención pública en la gestión urbana) pueden revertir las limitaciones estructurales del financiamiento del desarrollo urbano latinoamericano? ¿Qué posibilidades hay de legitimar y expandir estas políticas en el contexto argentino, en un escenario político que pone en tela de juicio la alta presión impositiva? ¿Cuáles podrían ser los posibles aportes de la redistribución de las rentas urbanas al debate de estructuras impositivas más progresivas? ¿Qué alcance y orientación concreta adquieren la implementación de este tipo de instrumentos de política urbana en las ciudades argentinas?

## BIBLIOGRAFÍA

- Althusser, L. (1988) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Baer, L. (2008) “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda. Algunas reflexiones sobre el caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002” en Revista Ciudad y Territorio n 156. Madrid.
- Baer, L. (2011) *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de Doctorado FFyL-UBA, Buenos Aires.
- Cuenya, B. -coordinadora- (2009) *Recuperación de plusvalías urbanas*. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos. Lincoln Institute of Land Policy (LILP) y Municipalidad de Rosario.
- Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014) “La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana”. En: Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 76-86.
- Engels, F. (2006) *El origen de la familia, la propiedad y el Estado*. Acercándonos Editorial. Avellaneda. 2006
- Harvey, D. (2001) *Espacios del capital*. Hacia una Geografía Crítica. Madrid. Ediciones Akal. 2007.
- Harvey, D. (2013) *Ciudades rebeldes*. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid. Ediciones Akal. 2013
- Jaramillo, S. (2009) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (2da ed.), Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.
- Jenkins, W. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson, 1978.
- Marx K. y Engels, F. (2014) *La ideología alemana*. Ediciones AKAL.
- Molinatti, C. (2016) “Argentina” en: De Cesare, C. (ed.) *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. 2016 Lincoln Institute of Land Policy (LILP) ISBN: 978-1-55844-359-4.
- Morales Schechinger, C. (2005) “Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano” En el curso ‘Mercados de Suelo Urbano en América Latina’ del Lincoln Institute of Land Policy.
- Oszlak, O. (1982) “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina” en: Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, Vol. XXI, 1982, Enero-Marzo: Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y O’ Donnell, G. (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Documento G.E. CLACSO (4), Buenos Aires: CEDES.
- Parsons, W. (2013) *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO Mexico.
- Petras, J. y Veltmayer, H. (2009) *Espejismos de la izquierda en América Latina*. México DF: Lumen.
- Poulantzas, N. (1979) *Estado, Poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.
- Reese, E. (2011) “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”. En Carajillo de la Ciudad, Revista Digital del Programa en Gestión de la Ciudad UOC. Año 3.
- Rodríguez M. C. y Di Virgilio M. (2011) *Caleidoscopio de las políticas territoriales*. Un rompezaberas para armar. Editorial Prometeo. Buenos Aires. 2011.
- Rose, R. y Davies, P. (1994) *Inheritance in Public Policy: Change Without Choice in Britain*. Yale University Press.
- Smolka, M. y Amborski, D. (2003) “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” en: Revista Eure (Vol. XXIX, Nº 88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003.
- Smolka, M. y Mullahy, L. (ed.) (2010) *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy (LILP) ISBN: 978-1-55844-176-7.
- Thoenig, J. (2004) “Politiquepublique” en L. Boussaguet, S. Jacquoty y P. Ravient (dirs) *Dictionnaire des politiques-publiques*, París, Presses de Sciences Po, pp. 326-333.
- Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

