

2.2.- INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE LA RENTA URBANA Y SU IMPACTO EN LA CALIDAD DEL AMBIENTE URBANO

Lic. Julieta Ronconi³⁸

Lic. Micaela Pérez Moreno³⁹

1. Introducción

En el centro de la reestructuración económica general, y de la redefinición del papel y de las competencias del poder central, las ciudades vienen paulatinamente siendo impulsadas a asumir mayor control—en sentido amplio—de su crecimiento y desarrollo. El fortalecimiento de las administraciones locales, que orienta la transferencia hacia el ámbito local de la regulación del crecimiento urbano, es acompañado de mayores responsabilidades. En los últimos años, ese escenario viene traduciéndose en nuevos desafíos gubernamentales, que se manifiestan en nuevas prioridades para la actuación pública. Entre esas prioridades, asumen gran importancia, tornándose temas obligatorios en las actuales agendas de gobierno, el aumento de la recaudación local y el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación. (Furtado, F., 1997). Sin embargo, dichos procesos también han planteado desafíos y problemas críticos al devolver o trasladar atribuciones a las administraciones locales, sin sus correspondientes fuentes de financiamiento o lo que es más grave aún, sin la posibilidad de generar nuevas fuentes e incluso reajustar las existentes, dado que los recursos económicos están en la base de este tema.

La urbanización es un proceso que genera actividad económica local; existe en todas las ciudades del mundo y además es básico para su gobierno (J.M. Llop, 2004). En las sociedades modernas, se genera un incremento del valor del suelo y de las propiedades urbanas. La redistribución de dicho incremento, sea este renta (con inversión) o plusvalía (sin inversión), puede potenciar procesos urbanos deseables para la ciudad y su territorio, además de revertir los procesos que generan inequidad social.

Debido a ello, tanto la captación como la movilización y/o redistribución de rentas urbanas son temas muy válidos y pertinentes en la agenda del desarrollo local, aunque hoy por hoy sean mayoritariamente ausentes. (Smolka, M. y Furtado, F., 2001).

Su ausencia se vincula con la falta de información pertinente sobre el estado del tema, de ahí el objetivo de este trabajo, de proveerles este tipo de información y recomendaciones.

El presente trabajo es el inicio de una investigación mayor, "Diseño y aplicación de instrumentos de recuperación de la renta urbana en Argentina". El mismo se estructura de la siguiente manera: en una primera sección se presentará el marco conceptual de la teoría de la renta, luego, en el apartado siguiente se define qué es la recuperación de rentas y/o plusvalías urbanas junto con la justificación de su uso. Posteriormente se realiza una descripción e identificación de los instrumentos de recuperación de la renta urbana disponibles e implementados en diversos países. En el apartado siguiente se analiza los impactos que provoca la implementación de dichos instrumentos en el ambiente urbano, y por último, se concluye con algunas reflexiones y recomendaciones, haciendo hincapié en la importancia de estos instrumentos al momento de elaborar las políticas urbanas.

2. Marco Teórico

El estudio de la teoría de la renta de la tierra plantea una serie de problemas esenciales. La problemática e interés por el papel jugado en el sistema por el "factor" tierra aparece en Europa hace unos trescientos años. Cuando el sistema feudal, basado económicamente en la autarquía, pierde su dominancia hacia un sistema más abierto sobre la nación y el exterior — cuando las riquezas del nuevo mundo provocan una primacía del comercio y un crecimiento económico y demográfico sin precedentes—la burguesía comercial e industrial entra en conflicto

³⁸ Lic. en Administración UNLP – Cand. Máster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella

³⁹ Lic. en Economía UNLP - Becaria de Estudio CIC - Cand. Máster en Economía Urbana por la Universidad Torcuato Di Tella.

con los propietarios de la tierra. Es el período histórico en que las fronteras se estabilizan y el Estado moderno aparece, debiendo éste encontrar y estabilizar sus ingresos. Aún en esa época de transición, la agricultura era dominante, por lo que no es de extrañar que los teóricos basasen sus análisis sobre la tierra como único sector productor por excelencia; poco a poco el sistema evoluciona y la industria, el modo de producción capitalista, se consolida haciendo variar las aproximaciones teóricas sobre el papel jugado por la tierra productora, el suelo-soporte, la aparición de rentas y el papel de la propiedad.

El estudio de la renta de la tierra plantea de inmediato problemas sobre la legitimidad de la propiedad, la formación de los precios de la tierra, el interés colectivo frente al individual, la disparidad de la riqueza, etc., siendo su análisis tanto económico como político e ideológico. El estudio de la teoría de la renta está basado en conceptos objeto de controversias: el valor, el excedente, la sobre ganancia, la plusvalía, etc.

Conocer las teorías que se han ido elaborando en un contexto, conocer la realidad sin obviar determinantes fundamentales permite ser conscientes de las propuestas prácticas y sus efectos. (Maite Martínez Pardo, 1985: 14).

Entre los aportes más importantes en la teoría de la renta, podemos realizar un recorrido desde los autores clásicos hasta el debate del tema en nuestros días. Entre ellos destacamos según puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 1: Antecedentes teóricos de la renta de la tierra.

Autores / Período / Época	Definición de renta -Teoría	Aportaciones más importantes de la teoría
Fisiócratas y Clásicos (S. XVII / S. XVIII)	<ul style="list-style-type: none"> - La agricultura era la actividad dominante y por lo tanto era la que permitía obtener un excedente: la renta; el impuesto sobre ella aparece como la primera forma económica de exacción del excedente. - La renta fue considerada como la primera forma económica del excedente: "Don gratuito de la Naturaleza" 	<ul style="list-style-type: none"> - Los propietarios y la propiedad juegan un papel decisivo en la aparición, apropiación y distribución del excedente. - El precio del suelo es asimilado a la suma de rentas en un período considerado como necesario para el establecimiento y expansión familiar. - La propiedad del suelo es un derecho natural: "sin propietarios no se daría progreso y la producción sin necesidad de extraer rentas se limitaría al autoconsumo"; los salarios son definidos por el mínimo de subsistencia, el interés es asimilado a la rentabilidad de la tierra y los ciclos económicos se corresponden a períodos de abundancia y de penuria agrícola
David Ricardo (S. XIX)	<ul style="list-style-type: none"> - Define la renta como el precio del derecho de usar un suelo. - Define cuatro causas como origen de la renta: <ol style="list-style-type: none"> 1. rendimientos decrecientes del trabajo 2. escasez de tierras 3. diferencias de fertilidad 4. localización de las tierras - La renta es un ingreso independiente del trabajo. - La renta sólo puede ser explicada en referencia a la diferencia de productividad del trabajo y al mecanismo de fijación del precio, el cual fluctúa alrededor del valor 	<ul style="list-style-type: none"> - Dos componentes de la Renta Diferencial: renta diferencial extensiva (RDI) y la renta diferencial intensiva (RDII), las dos rentas están ligadas a la diferencia de productividad del trabajo resultante de la calidad diferente de las tierras (renta diferencial extensiva) o de los rendimientos decrecientes (renta diferencial intensiva). - Considera que las tierras son puestas progresivamente en cultivo a medida que la población aumenta; las tierras son de diferente calidad en el primer caso (agricultura extensiva), suponiendo que se las aplica

Autores / Período / Época	Definición de renta -Teoría	Aportaciones más importantes de la teoría
	<p>trabajo, teniendo en cuenta las variaciones entre la oferta y la demanda, identificando el valor de cambio al valor trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La renta es el resultado de una sobre ganancia producida debida a la propiedad privada del suelo 	<p>cantidades idénticas de trabajo y capital, y en el segundo caso (agricultura intensiva) que se aplican dosis diferentes de trabajo y capital en tierras de calidad homogénea.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Teoría del valor - trabajo.
<p>Karl Marx (S XX)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La renta aparece en forma capitalizada como precio de la tierra en la compraventa. - Se definen tres tipos o clases básicas de renta: a) renta diferencial, b) renta absoluta, c) renta de monopolio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Toma en cuenta los dos factores (fertilidad y situación) en la generación de renta diferencial. - Introduce diferencias en el uso de capital de explotación y la introducción de mejoras permanentes. - Introduce la existencia de otro tipo de renta que nace de la institución de la propiedad privada misma y no de la diferencias en los costos de producción como es la renta absoluta.
<p>Teoría de la Localización (Von Thünen, Alonso, Dunn) (S. XX)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La renta basada en las diferencias de localización de las tierras con respecto al mercado, de calidad homogénea. - Centran la relación entre la renta del suelo y el coste del transporte. La posición de una tierra es analizada en relación al centro de la ciudad y la renta del suelo se determina en función de las economías de transporte entre las tierras más cercanas al centro y las periféricas. - Von Thünen considera que lo que marca la diferencia entre las tierras no es la fertilidad de éstas ó su rendimiento, sino su posición en el espacio, definiendo la tesis de que los cultivos se ordenan alrededor de las ciudades-mercado en círculos concéntricos en función de la renta de la tierra, la cual depende de la distancia que la separa de la ciudad 	<ul style="list-style-type: none"> - Modelo en dos fases. La primera en la cual la renta es explicada por la distancia al centro y en la segunda por las localizaciones de los cultivos y la utilización ordenada del espacio físico. - La existencia de la renta del suelo sería aquella que orienta la mejor utilización del suelo, incidiendo en el espacio físico. La renta del suelo es definida como un excedente del que se benefician las tierras próximas a la ciudad mercado en relación a las tierras marginales situadas en la periferia - El excedente es apropiado por el propietario de la tierra y se identifica a un precio de localización de las tierras, mientras que para el agricultor inquilino de las tierras, el excedente es igual a una economía de costes de transporte, coste que no se deduce de su trabajo sino de la localización.
<p>Teoría Neoclásica y Equilibrio General (S XX)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La tierra es un bien económico como cualquier otro, se retribuye de acuerdo a su productividad marginal - El precio de un bien depende de su utilidad. La tierra tiene un precio, llamada renta, que se determina por el ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se pierde relevancia del tema de la renta dentro de la teoría económica. - los análisis neoclásicos no aportan una contribución original a la teoría de la renta.

Fuente: Elaboración propia en base a los textos: Martínez Pardo, M., (compiladora) 1985: "Estudios sobre la renta del suelo". Madrid. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. Y Todaro Rosalba, "La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos" Revista EURE. vol. V. N° 15, págs. 37-48.

El problema de la renta de la tierra se desplaza de lo agrícola a lo urbano. La producción de la vivienda y la organización del espacio construido están en el centro del análisis, en el debate actual. La ciudad se concibe como un lugar privilegiado de las contradicciones sociales, de la lucha de clases y del modo de producción capitalista. La propiedad privada constituye un elemento de reparto del excedente y la renta no depende de la rareza física del suelo, sino de lo social.

3. Recuperación y Redistribución de Rentas y/o Plusvalías Urbanas.

La plusvalía del suelo y de los bienes inmuebles, es generada por el aumento de las actividades urbanas, por las acciones de la comunidad, por los inversionistas de cada proyecto inmobiliario, por las normas del Estado, los programas de desarrollo y de bienestar en los asentamientos humanos, el mercado de oferta y demanda, etc.

Por recuperación de rentas y plusvalías urbanas se entiende la movilización de parte (o, al límite, de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in situ en beneficio de los ocupantes y la comunidad en general. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario (los incrementos de valor de la tierra debido a mejoramientos realizados por los propietarios son la excepción), y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados en forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada" (Smolka, M, 2001).

En el caso contrario, un término usado y bastante descriptivo de lo que significa la apropiación por privados de los incrementos de valor producidos por acciones públicas es el concepto de "enriquecimiento sin causa". Ejemplos de este enriquecimiento ocurren de manera continua y mayoritariamente, son percibidos por los propietarios como un derecho que les da poseer un inmueble localizado en un lugar de generación de plusvalías. Esta percepción es aún más fuerte en países donde se considera que el mercado regula perfectamente el valor de los inmuebles y cualquier acción es percibida como una intervención en el funcionamiento de éste. Sin reconocer que el mercado del suelo no es un mercado perfecto, libre o concurrencial, al ser un bien económico, no solo es escaso, sino también rígido, que no puede ser aportado o transportado a mercados fuera del lugar concreto donde está ese suelo.

Desafortunadamente, no solo los propietarios privados ven en la apropiación de la renta urbana un derecho de por sí. En muchos países la postura de los agentes públicos y políticos, reflejada en las políticas inmobiliarias que promueven, han conducido a una actitud "permissiva" y de "laissez faire" del mercado en la conducción de los procesos de urbanización lo que, en términos de la redistribución de la renta urbana, se traduce en su apropiación indiscriminada por parte de los propietarios inmobiliarios.

La escasez de tierra urbanizada, producto en parte de la concentración de la propiedad y de la carencia de mecanismos reguladores de especulación inmobiliaria, conduce a un aumento constante de los precios de los terrenos. Esto dificulta cada vez más la localización de las viviendas de bajo monto, acrecentando los procesos de urbanización periférica o la localización de los más pobres en terrenos no urbanizados. Con ello se muestra claramente como la falta de urbanización y la especulación inmobiliaria constituye un factor más de pobreza y de inequidad.

Las políticas inmobiliarias deben tener entonces como principal desafío la recuperación, control o repartición de las plusvalías, además de gestionar y controlar la urbanización. Requiriendo un sector público activo en la gestión del desarrollo urbano y con capacidad para fijar límites a los efectos dañinos del mercado. Esto permitiría prevenir los efectos como la ganancia sin causa, que impiden ejercer a la comunidad los derechos a recuperar el producto de las acciones que ella misma financia.

La recuperación y redistribución de las rentas y/o plusvalías generadas por intervención pública requieren de una intervención explícita de las sociedades, tanto en la aplicación de los instrumentos de captación, con un claro sentido redistributivo, y, como una forma de reestablecer una equidad social que el mercado no resguarda. Pero además ello ofrece además la oportunidad adicional, mirar ese proceso de inversión y de transformación de la urbanización como un mecanismo de desarrollo local.

4. Instrumentos de Recuperación de la Renta Urbana

Los gobiernos locales pueden desarrollar una amplia gama de políticas o instrumentos inspirados en la idea de que el incremento en el valor de la tierra puede ser utilizado en beneficio de la comunidad, esto es, en la recuperación y redistribución de plusvalías urbanas.

En algunas regiones la noción de captura y redistribución de la renta todavía tiene un importante grado de resistencia, e incluso, en muchas de las ocasiones en que dichos instrumentos han sido aplicados en las ciudades latinoamericanas, han surgido por necesidades locales de desarrollo y no tanto con el objetivo final de recuperación y redistribución de plusvalías.

Sin embargo las políticas e instrumentos que aquí se describen han sido aplicadas en distintos países y localidades, con diferentes grados de éxito.

Los objetivos de captación y redistribución de la renta urbana se pueden plasmar a través de **leyes y disposiciones locales**. Es evidente que el sistema legislativo – desde el nivel constitucional hasta las leyes y ordenanzas que regulan la propiedad privada- es un elemento fundamental para el logro de dichos objetivos, dado que el proceso de urbanización se apoya siempre, por su propia naturaleza, en los derechos de propiedad y/o de tenencia de la tierra y en las condiciones legales que determinan que todo o parte de los valores que generan sean privados o públicos.

Lo esencial es que el sistema legislativo reconozca y defina la “función social” de la propiedad individual, es decir sus límites y deberes con el conjunto de la sociedad. Diversas legislaciones de América Latina han avanzado en dicha dirección, por ejemplo, LA Ley 10.257 del año 2001, “Estatuto de la Ciudad” de Brasil y gran parte de la legislación colombiana.

Asimismo los instrumentos pueden surgir sobre la base de los **planes de desarrollo urbano, reguladores, urbanísticos** o como se los denomine en cada país o localidad. El planeamiento urbanístico, a través de los planes, es considerado como instrumento de formación y reversión de las rentas urbanas. Desde su redacción, dichos planes generan la formación de valores del suelo en diversas partes de la ciudad y constituyen un instrumento clave en la definición de los marcos donde se desarrollarán las políticas urbanas de recuperación de plusvalías y redistribución de rentas.

Además cuanto menos tecnocráticos y más transparentes sean y cuanto más comprensiblemente muestren al conjunto de la ciudadanía las líneas de desarrollo y evolución urbana, permiten una mayor redistribución. En este sentido, la planificación y la gestión de la ciudad, su gobierno, son más redistributivos si acercan las propuestas a las necesidades concretas, permitiendo la **participación** de sus residentes y habitantes. Ejemplos de lo aquí expuesto son los Planes Generales o Directores de gran cantidad de ciudades, entre los que se destacan el Plan General de Lleida (España) y el Plan Director de Rio Claro (Brasil)

Podemos clasificar los instrumentos de captura y redistribución de plusvalías en dos categorías amplias:

- 1. Instrumentos Económicos**
- 2. Instrumentos Regulatorios o de Gestión Urbana**

Los **Instrumentos Económicos** están constituidos por todos aquellos que obtienen recursos monetarios, tanto por vía del establecimiento de las correspondientes figuras impositivas como

por los que se obtienen vía figuras de gestión urbanística contempladas en el planeamiento municipal y/o las ordenanzas y normas municipales.

Dentro estos instrumentos encontramos los tributos en todas sus modalidades: **impuestos, tasas y contribuciones**. Son los instrumentos más usados en el mundo para la recuperación de plusvalías.

Impuestos: Se trata de transferencias económicas de un agente privado al sector público exigidas coactivamente, sin contraprestación directa, y establecida mediante ley. Dentro de estos encontramos el impuesto a la propiedad inmobiliaria y el impuesto de renta por la ganancia en la venta de inmuebles.

Específicamente con relación a los impuestos sobre la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular, puede notarse que cualquier impuesto de esta clase es, en última instancia, una forma de recuperación de plusvalías, en tanto –y por definición- el valor de la tierra está formado por los incrementos acumulados en el valor de ella. Los resultados de la redistribución se aprecian, en primer lugar, en la acción combinada de las exacciones, en todas sus categorías, y el gasto de las Haciendas Públicas.

Dada la dependencia que tienen las administraciones locales de niveles superiores de gobierno respecto del tema de los impuestos y el bajo nivel de suficiencia financiera de las mismas, en muchos casos ha predominado el uso de este tipo de instrumentos bajo el principio de dotar de medios impositivos al gobierno local y no tanto el de incidir directamente en la captación de rentas urbanas.

Tasas: Se definen como: el tributo o pago que total o parcialmente compensan el particular beneficio que un sujeto extrae del consumo de un servicio público determinado. Es decir la obligación tributaria únicamente nace a partir del momento en que el sujeto pasivo hace uso de dicho bien o servicio público.

Dentro de las tasas que son consideradas, en la mayoría de los países, como instrumentos de recuperación de plusvalías, la más importante es la que se paga para obtener permisos de construcción.

Contribuciones (por mejora o por valorización o contribuciones especiales): constituyen pagos que compensan las ventajas obtenidas por un beneficio recibido, representado en un mayor valor de los bienes como consecuencia de una obra pública o la prestación de una función pública que beneficia especialmente a un grupo determinado. La fundamentación de la contribución resulta siempre de un gasto público que beneficia o va dirigido a un grupo determinado. Por ejemplo, los propietarios de propiedades de una calle que es asfaltada por parte del municipio.

Por otro lado, los **Instrumentos Regulatorios y de Gestión Urbana**, constituyen uno de los conjuntos de mayor amplitud y pertinencia de los instrumentos de redistribución de las rentas y plusvalías urbanas, puesto que permiten que en parte o, en algunos casos, todo el incremento de valor del suelo se recupere, e incluso se pueda revertir a favor de objetivos urbanos globales.

Además constituyen un grupo de instrumentos de gobierno local y/o de trabajo de nivel territorial de los procesos de urbanización, que puede generar un claro reforzamiento de las instituciones de dicho nivel.

Abarcan una amplia gama de aplicaciones en las cuales los incrementos en el valor de la tierra que resultan de cambios en regulaciones urbanas, pueden ser transferidos nuevamente al sector público a través de alguna forma de contribución “en especie” que debe realizar el propietario beneficiado. Existen ejemplos en los cuales el instrumento regulatorio o de gestión urbana puede permitir, ya sea a discreción del gobierno o del propietario de tierra, que la contribución se realice en dinero en lugar de hacerlo “en especie”. En estos casos, el instrumento se parece a una tasa, excepto por el hecho de que puede no estar basado en

tasas establecidas con vencimientos fijos, sino más bien reflejar un pago negociado caso por caso.

Dentro de este grupo de instrumentos encontramos la participación en plusvalía, la bonificación por zonificación o bonos de densidad, la zonificación inclusiva, la venta de derechos sobre edificios o suelo creado, los certificados de un derecho potencial a construir, la transferencia de derechos de construcción, las cesiones obligatorias, la expropiación, las iniciativas de reajuste de tierras, las acciones público/privadas, entre otras.

A continuación se presenta una tabla que contiene una descripción de numerosos ejemplos de los instrumentos aquí descritos.

Tabla 2: Instrumentos Económicos:

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
Impuestos	<p>Incremento de tasa temporaria de los impuestos a la propiedad: a ser usada para el financiamiento de infraestructura de gran escala, que beneficia a todos los residentes directa o indirectamente, en proporción con los valores de sus propiedades.</p>	<p>Ley 23514/87 – Ley de Captación de renta para el Subterráneo de Bs As: Extensión de la línea de subtes en Buenos Aires, financiada en parte por un incremento del 5% en los impuestos locales a la propiedad.</p>
	<p>Impuesto predial progresivo: consiste en la aplicación de un impuesto para evitar el uso especulativo del suelo urbano. Los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas urbanas y de desarrollo prioritario, deben ser adecuadamente ocupados. Se establece un plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas. El propietario que no cumpla con el plazo para la parcelación o construcción de las áreas desocupadas, o sub-utilizadas, será penalizado con la aplicación progresiva del impuesto predial urbano y tendrá un nuevo plazo. Cuando éste finalice, si el terreno todavía estuviere desocupado u ocioso, podrá ser expropiado y pagado con títulos de la deuda pública de largo plazo.</p>	<p>Impuesto Predial Progresivo utilizado en Brasil.</p>
	<p>Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana o impuesto de plusvalía: tiene como objetivo gravar el incremento de valor que han experimentado los terrenos urbanos durante el período que media entre la adquisición y la enajenación y permite a su vez, financiar a los gobiernos locales.</p>	<p>Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos – Ayuntamiento de Lleida (España) (Real Decreto Legislativo 2/2004 – Ley reguladora de las Haciendas Locales; Ordenanzas fiscales del Ayuntamiento de Lleida): Es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos. Su cobro se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce o limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. La base imponible del impuesto se obtiene de una fórmula que tiene en cuenta</p>

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
		el valor catastral, el número de años que el predio ha estado en poder del propietario que lo transmite y un coeficiente que fija el ayuntamiento en la ordenanza. Otros ejemplos similares de este tipo de impuestos han sido aplicados en México (Impuesto de Plusvalía en Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí), en Argentina (Impuesto al Mayor Valor – Malvinas Argentinas)
Contribuciones	Contribuciones Especiales: imputa el costo de la obra pública sobre los directamente beneficiados. Se trata de gravar un aumento del patrimonio privado por efectos externos de una inversión urbana.	Contribuciones Especiales – Ayuntamiento de Lleida – Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.
	Contribución por mejoras: implica cobrar las obras públicas a los habitantes beneficiarios de las mismas. Es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de las obras públicas. La contribución significa una parte mínima de los beneficios obtenidos.	Contribución por Mejoras en la Provincia de Buenos Aires, Ordenanza General Nro 51. Obras Públicas Municipales.

Fuente: Elaboración propia en base a SMOLKA, M. Y AMBORSKI, D., 2003: “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista EURE (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77 y URB-AL, 2005: “Instrumentos de redistribución de la renta urbana”.

Tabla 3: Instrumentos Regulatorios o de Gestión Urbana:

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
Participación en Plusvalías	Es un derecho del estado a participar en las plusvalías (incrementos del valor de los terrenos) resultantes de acciones administrativas, como cambios en la categorización de la tierra, cambios de uso y mayor edificabilidad que generan ganancias para el propietario. Los pagos a ser realizados en efectivo o en especie (tierra, etc.) son utilizados principalmente para la provisión de viviendas sociales e infraestructura, en barrios que poseen servicios insuficientes, como también para obras públicas de interés general (Botero y Smolka 2000). Además de ser un mecanismo de financiación de obras públicas, por tener una destinación específica, también es un instrumento que garantiza la justicia social y previene la especulación del suelo.	Ley de Participación de Plusvalías, Colombia. La Ley Nro 388 (Ley de Desarrollo Territorial) sobre participación en plusvalías establece que las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo, incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones como el mejoramiento del espacio público y a la calidad urbanística del territorio. Otro ejemplo es la Ordenanza

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
		489/2001 del Municipio de Malvinas Argentinas, PBA. (Captación y distribución de Plusvalías)
Bonificación por zonificación o bonos por densidad	Son instrumentos que implican la aplicación de una zonificación, a través de la cual los constructores obtienen un incremento de la densidad o área cubierta a cambio de proveer algún tipo de beneficio público Se trata de un instrumento que administra los potenciales derivados de incrementos de edificabilidad sobre un índice básico, a diferencia de los que transfieren los derechos.	Un ejemplo es el caso de la provisión de plazas públicas en la ciudad de Nueva York, vivienda social, hacer conexiones subterráneas para los subtes, y mantenimiento de edificios históricos o fachadas, como ha sido el caso en Toronto.
Zonificación inclusiva	El incremento de la densidad se otorga a cambio de que alguna proporción del nuevo edificio provea vivienda social o accesible. Se trata de un instrumento que administra los potenciales derivados de incrementos de edificabilidad sobre un índice básico, a diferencia de los que transfieren los derechos.	Existen más de 200 programas en los Estados Unidos, especialmente en los estados de California y Nueva Jersey
Política de linkage u operaciones interligadas	A cambio de un permiso para construir a una mayor densidad o espacio útil, se le requiere al constructor que realice una contribución, o que provea unidades de vivienda económicas. Se trata de un instrumento que administra los potenciales derivados de incrementos de edificabilidad sobre un índice básico, a diferencia de los que transfieren los derechos.	Estas políticas han sido usadas tanto en Boston y San Francisco, como en São Paulo y Rio de Janeiro
Venta de derechos sobre edificios	Está basada en la separación de los derechos sobre edificios por una parte, y de los derechos de propiedad sobre la tierra, por la otra. Este instrumento ha sido inspirado por el Plafond Legal de Densite Francés (PLD) y popularizado en Brasil como "Solo Criado" ("Suelo Creado"), y le permite al sector público, en principio, recuperar el incremento del valor de la tierra que resulta de los derechos sobre los edificios que están por encima y más allá de un nivel preestablecido. Transfieren los derechos potenciales de construcción.	Ha sido sólo moderadamente exitoso en Curitiba.
Certificados de un derecho potencial a construir	Conocidos como CEPACS—Certificados de Potencial Adicional de Construcción. Estos certificados se utilizan para financiar inversiones públicas. Se utilizan en áreas determinadas, que se verán beneficiadas de una inversión pública que a su vez se financiará con los ingresos generados por la subasta de dichos certificados. Cuanto más confiados los compradores de estos certificados están, en que dichas inversiones se concretarán, mayor es el valor de mercado de los mismos, y consecuentemente los fondos disponibles para efectivamente mejorar el área; y por lo tanto su potencial para absorber la	Esta idea fue concebida para financiar la extensión y la restauración de la Avenida Faria Lima en la ciudad de São Paulo.

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
	capacidad de construcción adicional (como se la designa en los referidos certificados). Transfieren los derechos potenciales de construcción.	
Transferencia de Derechos de Construcción	Es la compra de parte o todos los derechos de desarrollo de un sector determinado, como una parcela histórica, para ser utilizados en otros, en los cuales se desea o tolera un incremento de densidad. Transfieren los derechos potenciales de construcción.	Utilizada durante veinticinco años en varias ciudades de América del Norte incluyendo Chicago, New York, y Toronto Otro ejemplo es la “Transferencia de Derecho de Construir” aplicado en Sao Paulo, Porto Alegre, Recife, entre otras ciudades de Brasil.
Bancos de tierra	En los cuales el estado adquiere grandes porciones de tierra para controlar el uso de la tierra, prevenir especulaciones y capturar para beneficio público, a través de su venta o concesión, las plusvalías que resulten de las acciones públicas o del mercado.	Ha sido utilizado en varias localidades en Canadá y en el programa de Reservas Territoriales de México. Otro caso es el Patrimonio Municipal de Suelo del Municipio de Lleida, España.
Iniciativas de reajuste de tierras	En las cuales los gobiernos, toman, compran, o adquieren tierra en alguna forma y después, usualmente a través de un fondo de tierras, reajustan los patrones de propiedad, redistribuyendo parte o toda la tierra a los propietarios de tierra existentes o a nuevos propietarios. Con este esquema, el gobierno puede retener parte de la tierra para los propósitos que considere necesarios—incluyendo la venta de las mismas para recuperar el costo de la urbanización.	Estos esquemas no han sido aplicados en América del Norte. Algunos ejemplos en América Latina incluyen la innovadora experiencia Mexicana llamada “Canadá”, en la incorporación de tierras de Ejidos en proyectos de vivienda y el proyecto PRORIENTE para financiar la infraestructura pública urbana en nuevas ciudades.
Asociaciones público/privadas	Estas acciones son expresadas en acuerdos que frecuentemente reemplazan el marco regulatorio, involucran permisos para desarrollar tierras y construir estructuras, junto con requerimientos al socio privado para proveer beneficios públicos. Estas asociaciones son usualmente diseñadas para desarrollar grandes proyectos, en áreas específicas de la ciudad.	Ejemplos de estas asociaciones pueden hallarse fácilmente en América Latina: como en Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina), Franja Costera en Asunción (Paraguay), Bio-Bio en Concepción (Chile) y en muchas de las llamadas Operaciones Urbanas conducidas en Sao Paulo (por ejemplo, Agua Branca, etc)
Concesiones	Otorgadas a agentes privados (usualmente extranjeros) para organizar compañías de urbanización y/o hacerse cargo de responsabilidades públicas, con respecto a la provisión de ciertas infraestructuras urbanas o servicios. Estos últimos son financiados, total o parcialmente, por los incrementos de valor de la tierra, que resultan de la internalización de las externalidades generadas. Se debe mencionar que la concesión de tierras y otros contratos de derecho de uso, son utilizados como una palanca para capturar incrementos de valor de la tierra de proyectos desarrollados en tierras públicas.	Entre otros casos, los contratos de concesión están siendo actualmente utilizados en Cuba y también existen algunos intentos aislados en la agencia de desarrollo del Distrito Federal (TERRACAP)
Cesiones Obligatorias:	Son terrenos que se transfieren de manera obligatoria y gratuita al municipio, como una contraprestación a cargo del urbanizador	Cesiones obligatorias de suelo para espacio público. Municipio de Malvinas Argentinas, Prov. de Bs

Instrumento	Descripción e Impacto	Casos
	<p>por el mayor valor que adquiere el suelo al aprobarse una licencia de urbanización. Con dichos terrenos se obtiene suelo para espacios de circulación, equipamiento, servicios públicos y zonas verdes. Los Planes de cada municipio, deben determinar cuanto, como y bajo que condiciones se realizan estas transferencias.</p>	<p>As. Se establece la obligación de los propietarios de realizar cesiones (gratuitas) cuando se producen los siguientes hechos: propietarios que impulsan la creación o ampliación de núcleos urbanos, adquisiciones de lotes sobre la costa, habilitación de loteos, aprobación de planos de edificación y de urbanizaciones cerradas. Ha permitido mejorar la disponibilidad de espacio público, con una intervención directa en la distribución de plusvalías dirigidas al mejoramiento del habitat. Se impidió el crecimiento del déficit de carencia de espacios públicos. La población del entorno accedió, sin costo sobre el presupuesto municipal, a una mejora en la calidad del habitat.</p>
<p>Regularización de la tenencia de la tierra</p>	<p>La regularización y dotación de infraestructura por parte del estado, entrega un capital valorizado a sectores económicamente desfavorecidos y valoriza las inversiones realizadas por las familias. Es un instrumento fundamental para la lucha contra la pobreza urbana. Inciden en la reducción de los precios del suelo en la medida que incorpora al mercado nuevo suelo legal y urbanísticamente apto.</p>	<p>Programa Rosario Habitat. Consiste en la construcción de infraestructura, el ordenamiento del parcelamiento, la legalización de la propiedad y la dotación de equipamientos básicos. Otros ejemplos: Programas de mejoramiento Barrial (varios países de A Latina), Programa Favela Barrio en Rio de Janeiro, Programa de Regularización en Montevideo.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a SMOLKA, M. Y AMBORSKI, D., 2003: "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista EURE (Vol. XXIX, Nº 88), pp. 55-77 y URB-AL, 2005: "Instrumentos de redistribución de la renta urbana".

Como se puede apreciar en la tabla anterior, la "movilización de parte o todo el incrementos de valor atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública o en beneficios de los ocupantes y la comunidad en general", incluye no solo los instrumentos de carácter fiscal o meramente regulatorios, sino también otros instrumentos de gestión urbana, como la concesión, la comercialización o participación de los terrenos que permitan la absorción de plusvalías por parte del estado.

En Argentina, la recuperación de plusvalías se ha limitado a la utilización de los instrumentos fiscales tradicionales como el impuesto inmobiliario, aunque grava de manera muy inequitativa las propiedades, porque las alícuotas y el avalúo se apartan mucho de la realidad del mercado. También se ha puesto en práctica la contribución de mejoras o valorización derivada de inversiones publicas de infraestructura urbana, siendo limitados a la recuperación de los costos de las inversiones.

La compra de terrenos por parte del estado con anterioridad a que se produzcan las valorizaciones derivadas de las obras públicas que se realizaran en un futuro, como captación de plusvalía por incentivos en la construcción, también ha sido alguno de los mecanismos que se han tratado de implementar en la ciudad de Buenos Aires, sin mucho éxito.

Aunque se han intentado modificaciones en la ley de Uso del Suelo y los Códigos de Planeamiento de las diferentes ciudades de Argentina para crear un instrumento que capte las plusvalías por mayor edificación, cambios de uso e incorporación del suelo rural al urbano, muchas de ellas han fracasado por falta de voluntad política.

Esto evidencia que, además de la importancia de la definición correcta del instrumento a utilizar, en función del contexto en el que va a ser aplicado, es de absoluta relevancia la implementación efectiva de los mismos. El problema es que dicha implementación requiere como mínimo (Smolka, 2003):

- i. una adecuada actualización de los catastros. Aún cuando esto pueda parecer simple, en la práctica representa problemas formidables, como aquellos relacionados con la tenencia y el monitoreo de los cambios en los usos de la tierra, en un contexto en el cual la informalidad caracteriza a la mayoría de los nuevos proyectos inmobiliarios en las ciudades;
- ii. la capacidad técnica para evaluar adecuadamente el incremento de valor que será parcial o totalmente capturado. No resulta tan fácil aislar los efectos de las tendencias generales de precios (inflación) y/o otros movimientos seculares que pertenecen al mercado de propiedades, de los cambios de valores observados en parcelas específicas.
- iii. la capacidad política y administrativa (y la voluntad) de realmente aplicar el instrumento de captura de plusvalías. Ello involucra cuestiones que van desde la capacidad de notificar al dueño de la propiedad/contribuyente de las sanciones impuestas en el caso de no cumplimiento/evasión, etc., a otras cuestiones asociadas con el método de pago en sí mismo.

Sin embargo, y a pesar de la absoluta necesidad de continuar profundizando en la temática por parte tanto de técnicos como de los responsables de los gobiernos locales y de generar acuerdos entre los distintos actores involucrados en la aplicación de estas herramientas, estos instrumentos han sido implementados en forma efectiva en numerosos casos y constituyen un primer paso más equitativo para lograr mejores resultados en el tratamiento urbano, y por lo tanto, obtener beneficios para mejorar la calidad de vida de la comunidad beneficiada.

Algunos ejemplos de implementación de instrumentos de recuperación de la renta urbana en Argentina, se realizaron en el municipio de Malvinas Argentinas (Captación y distribución de plusvalías), y en la ciudad de Rosario (Fondos de desarrollo urbano).

5. Impacto de los instrumentos de recuperación de la renta urbana sobre el ambiente urbano

Del análisis de los instrumentos antes descritos y de los resultados de su implementación estudiados, podemos identificar claros efectos e impactos de los mismos sobre la calidad del ambiente urbano.

Estos instrumentos son utilizados, tal como fue descrito, además de cómo fuente para la financiación de la ciudad, como mecanismos de control del crecimiento urbano y la expansión territorial, para reducir los efectos negativos de la especulación inmobiliaria y para su aplicación a los casos de informalidad en los mercados del suelo, mitigando la pobreza urbana en general y mejorando el acceso a la tierra de parte de las familias de bajos ingresos. Se convierten en un elemento interesante para buscar el equilibrio necesario con los bienes urbanos de apropiación individual (por ejemplo, la vivienda) y los de apropiación colectiva (sistemas y servicios públicos).

Es importante destacar que la implementación de los instrumentos de recuperación de la renta urbana, a pesar de las aparentemente similares motivaciones, y/u objetivos, sus impactos sobre el ambiente urbano dependen de diferentes contextos (urbano, socio-económico, político, legal, etc.) en los que se apliquen, y ello puede tener implicancias o resultados diferentes e incluso a veces opuestos. Cualquier semejanza en el uso y los resultados obtenidos por las herramientas empleadas puede llevar así a conclusiones erróneas.

El problema ambiental urbano podría definirse como un desajuste importante y persistente entre dos factores:

- Las actividades y necesidades humanas
- Las dotaciones materiales construidas y los elementos del ambiente

Por otro lado, se podrían distinguir dos tipos fundamentales de problemas ambientales urbanos:

- Los que derivan del desarrollo, y que consisten en actividades humanas que depredan al medio natural.
- Los que derivan del subdesarrollo, y que se originan principalmente por el desfase entre el volumen de las necesidades humanas y las respuestas que se dan a las mismas (déficit de viviendas, por ejemplo). En las ciudades de los países en desarrollo se combinan ambos tipos de problemas ambientales (Amarilla, 1996)

Una adecuada perspectiva ambiental urbana implicaría los siguientes requisitos:

- Centrarse en los procesos ambientales, como se acaba de decir.
- Una comprensión profunda de las relaciones complejas que se establecen entre las formas espaciales y los procesos sociales
- Uso del concepto de totalidad donde importen principalmente las relaciones entre los componentes del sistema.

Los instrumentos de recuperación de rentas urbanas son un ejemplo para alcanzar esta calidad del ambiente urbano.

La distribución de las plusvalías y/o rentas urbanas en el desarrollo de las ciudades necesita de estudios específicos y formas factibles de desarrollar en términos técnicos y políticos, asociadas a la colaboración entre el Estado y el Sector Privado, a través de acciones concertadas o negociaciones, enmarcadas en el principio de beneficio social hacia la comunidad, el adecuado desarrollo de las actividades económicas y la protección del medio ambiente.

Al respecto, existen dos impactos o efectos diferentes pero interrelacionados, que se identifican como los principales y se discutirán a continuación. Ellos son: la provisión de infraestructura urbana y control del uso del suelo.

1. La provisión de infraestructura urbana

La implementación de instrumentos de recuperación de rentas urbanas promueve un incremento en la provisión de infraestructura urbana, o al menos en los fondos necesarios para este propósito.

Además, dado que las necesarias inversiones en infraestructura tienden a generar incrementos en el valor de la tierra, los planificadores consideran no sólo justo sino además económica y financieramente apropiado el diseñar herramientas en las que el mencionado incremento de valor pueda ser utilizado para facilitar la provisión de la infraestructura necesaria.

Las herramientas de recuperación de rentas siempre debieran aumentar la capacidad de las agencias públicas de financiar nueva infraestructura urbana.

2. Control del uso del suelo

Dado que la variación oportuna en las regulaciones sobre uso del suelo y los permisos de urbanización pueden llevar a aumentos sustantivos en el valor de la tierra, y por ende impactar en las utilidades de los desarrolladores inmobiliarios, otra motivación para utilizar herramientas de recuperación de plusvalías es su amplia utilización como mecanismo de control del uso del suelo. Esto puede ser logrado en forma indirecta, cuando por ejemplo son utilizadas diferentes tasas de impuestos a la propiedad como incentivo para alcanzar una mezcla específica de usos del suelo, o directamente a través de la imposición de diversos tipos de exacciones o cargas. Así, se pueden imponer cargas altas en áreas o tipos de desarrollo urbano considerados como menos deseables, o alternativamente, se puede entregar alivio tributario a las áreas o propietarios considerados deseables de acuerdo a algún plan maestro u objetivo de política pública. Por ejemplo, se pueden imponer cargas en áreas más caras o más difíciles de urbanizar (entregar infraestructura necesaria). Por otra parte, contribuciones de impacto u otras cargas podrían eliminarse para usos del suelo que generan empleo o para la construcción de vivienda social, a fin de disminuir costos y asegurar su provisión.

En resumen, hay muchos ejemplos en los cuales los controles del uso del suelo pueden comprometerse a cambio de ingresos negociados provenientes de recuperación de plusvalías, resultantes de la relajación de regulaciones estrictas.

6. Conclusiones

Ante el crecimiento continuo del número de habitantes urbanos, unido al desarrollo económico de las ciudades muchas veces desorganizado y no planificado y la existencia y formación de grandes desigualdades sociales, que se traducen en la apropiación en pocas manos de la riqueza más preciada, que es el suelo, los instrumentos de redistribución de la renta urbana se presentan como alternativa para generar impactos positivos en el ambiente urbano solucionando algunos de los problemas mencionados.

Si bien estos instrumentos no resuelven todos los problemas de las urbanizaciones y el mejoramiento del espacio público, constituyen un paso más equitativo para lograr mejores resultados en el tratamiento urbano, y por lo tanto, obtener beneficios para mejorar la calidad de vida de la comunidad beneficiada.

Los pasos a seguir de la presente investigación consistirán en un estudio empírico de los posibles impactos de los instrumentos aplicados en la Argentina, y en especial la ciudad de Rosario, la cual ha desempeñado una larga tarea en este campo.

7. Bibliografía

- AMARILLA, B. C, 1996: "Una aproximación a la evaluación económica de la calidad ambiental". En Anales LINTA/CIC 1996.
- FURTADO, F., 1997: "Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación". Lincoln Institute Research Report, Brasil.
- MARTÍNEZ PARDO, M., (compiladora), 1985: "Estudios sobre la renta del suelo". Madrid. Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda.
- TODARO, R.: "La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos" Revista EURE. vol. V. N° 15, págs. 37-48.
- HOFFMANN, J., 2003: "Gestión de suelos y plusvalía, El Mercado del Suelo y distribución de la Plusvalía". Chile.
- SMOLKA, M. y FURTADO, F. (eds.), 2001: "Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano". Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile y Cambridge.
- LLOP, J.M., 2004: "La globalización frente a las ciudades intermedias y sus territorios" Revista sobre la Globalización; Arquitectos sin Fronteras; Barcelona.
- SMOLKA, M. Y AMBORSKI, D., 2003: "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista EURE (Vol. XXIX, N° 88), pp. 55-77, Santiago de Chile.
- URB-AL, 2005: "Instrumentos de redistribución de la renta urbana". Europe Aid. Oficina de Cooperación, España.