

Eje temático: 08 territorio, sociedades y estados.

Tipo de presentación: ponencia oral.

ARGUMENTOS CENTRALES DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS

Percossi Bossero, Federico Leandro.

(Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente, Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (LINTA-CIC))

Contacto: federico.percossi@fadu.uba.ar

Palabras claves: DESARROLLO URBANO, POLÍTICAS PÚBLICAS, MERCADO DE SUELOS, PLUSVALÍAS URBANAS.

El objetivo de la ponencia es dilucidar los principales argumentos y fundamentos económicos de las políticas de recuperación de plusvalías urbanas. Se trata de un trabajo de carácter cualitativo, donde se repasa la bibliografía clásica sobre los mercados de suelos y la teoría de la renta del suelo urbano, y a su vez, se tomarán casos paradigmáticos de políticas públicas implementadas.

Es debido a las sucesivas crisis económicas, las inestabilidades políticas, el avance de la descentralización y la rápida urbanización, que los gobiernos municipales en el contexto latinoamericano, precisan obtener recursos de forma complementaria a las transferencias intergubernamentales, con el fin de satisfacer las demandas y déficits de infraestructura, equipamiento y vivienda. A su vez, gran parte de la desigualdad que se presenta en el plano urbano y territorial, es consecuencia del modo en el que se distribuyen los costos y beneficios asociados a la producción material de la ciudad entre los diferentes grupos según su condición socioeconómica (Baer, 2011). En contextos de restricciones fiscales y de escasez de suelo servido, es por lo tanto relevante explorar vías alternativas para enfrentar estos desafíos (Blanco et al., 2016a). Es por ello que es fundamental que los gobiernos que se propongan encauzar las fuerzas del mercado hacia un modelo de producción de suelo justo y equitativo cuenten con un diagnóstico sobre las tendencias del mercado de suelo urbano y utilicen políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas.

Realizando un breve repaso sobre el acontecer histórico, se encuentra que es a principios de los años '70 que comienza una reestructuración económica mundial, considerada como una nueva etapa del capitalismo y cuyas transformaciones estructurales políticas, sociales, tecnológicas y culturales afectaron de manera directa a las dinámicas urbanas, como así también un progresivo debilitamiento de los Estados nacionales. Es bajo aquella reorganización, que comienzan a determinarse nuevas modalidades de producción y organización del territorio; es decir, una redefinición de la forma, estructura, funciones, organización y tiempos de transformación. A su vez, dicha reestructuración es generada a través de sucesivas políticas de ajuste, racionalización y modernización, las cuales fueron desarticulando las estructuras burocrático-administrativas y los marcos regulatorios construidos durante la etapa del Estado de Bienestar (Ciccolella, 2012). Es en este marco de globalización económica que las economías nacionales y regionales quedan en gran medida supeditadas a las decisiones supranacionales y a una mayor libertad de acción del capital. Brenner (2003), en su análisis sobre la relación entre las ciudades globales y los Estados nacionales en la Europa Occidental post '70, plantea que la globalización se concibe como una reconfiguración contradictoria de las escalas espaciales, incluyendo aquellas en las que los Estados nacionales están organizados. Desde este punto de vista, los Estados nacionales no están siendo erosionados bajo las condiciones geoeconómicas contemporáneas, sino rearticulados, re-territorializados y re-escalados. La resultante configuración re-escalada de la espacialidad del Estado es provisionalmente denominada como una forma estatal "globalizada".

El nuevo modelo de desnacionalización institucional parcial en el interior del Estado y de cada economía nacional, llevaron a la formación de un orden institucional intermediario que se ubica solo parcialmente dentro del sistema interestatal y que, en realidad, está transformándose en un ámbito institucional paralelo donde se manejen las operaciones transfronterizas (Sassen, 2007: 57). Dichos cambios, obligó a los lugares (países, regiones, ciudades), como condición necesaria para poder mantener o aumentar sus niveles de acumulación y crecimiento, a inclinarse por competir entre sí por Inversiones Extranjeras Directas (IED). De Mattos (2010) plantea consecuencias fundamentales de dicha progresiva profundización de dependencia estructural de las respectivas sociedades nacionales hacia el capital, entre la que se destaca fundamentalmente el hecho de que “con la formación y expansión de un espacio capitalista de acumulación de cobertura planetaria, las perspectivas de crecimiento de un determinado lugar están cada día más estrictamente regidas por las condiciones que ese lugar pueda ofrecer para la valorización privada del capital y que, en consecuencia, en las sociedades en las que esto tiene vigencia, se redujo cada vez más aún la factibilidad de promover objetivos sociales de interés general (y, en especial, de interés para los más desfavorecidos), si esos objetivos no son compatibles con los de los propietarios y/o administradores del capital” (De Mattos, 2010: 84). Esta profundización hacia un régimen de acumulación flexible ha “generado un nuevo modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas determinando la declinación de unas y el ascenso de otras” (Benko y Lipietz, 1994:36) y a su vez ha dado lugar a una competitividad interterritorial expresada en la dura puja por la radicación de inversiones.

Desde el proceso de descentralización del Estado iniciado en la década de los 80's, los gobiernos subnacionales latinoamericanos vienen asumiendo mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos locales, tales como prestaciones de servicios sociales de educación y salud pública, e infraestructuras básicas de agua potable y saneamiento (CEPAL, 2011). A pesar de la creciente importancia en la estructura de financiamiento público, dichos gobiernos subnacionales presentan grandes restricciones fiscales para poder cumplir efectivamente con sus nuevas competencias, siendo que las bases tributarias asignadas por los gobiernos superiores resultan insuficientes. Es de esta forma, que en su gran mayoría, cierran las brechas fiscales por medio de transferencias intergubernamentales, hecho que genera un elevado grado de dependencia hacia el gobierno central (Blanco et al., 2016b: 2). Podemos afirmar entonces, que los gobiernos municipales presentan una necesidad crónica de financiamiento para mejorar sus capacidades de gestión fiscal, de prestación de servicios y de desarrollo de infraestructura regional y urbana (Bonet, De La Cruz, Muñoz y Villela, 2011).

Tal como sostiene David Harvey (1973: 184), “el concepto de renta ocupa una posición decisiva en las teorías sobre el uso del suelo urbano”, y es por ello que es de vital importancia la comprensión de los mecanismos de formación y apropiación de la renta de la tierra urbana en la asignación de precios y usos del suelo y, por lo tanto, en la estructura urbana y el funcionamiento general de las ciudades.

Existen diversas modalidades de renta. La teoría general de la renta de la tierra, es el primer acercamiento a una explicación del funcionamiento del mercado de suelos, a través del análisis del caso agrario. Es allí, desde donde surgen las rentas diferenciales tipo 1 (diferencias en fertilidad y localización) y 2 (diferencias de intensidad de capital sobre la tierra y desigual distribución de capital entre los agricultores) (Ricardo, 1961; Marx, 1959), la renta absoluta (propiedad privada de la tierra y composición orgánica de la agricultura inferior a la media) y la renta de monopolio focalizada (escasez de cierto tipo de tierras) y generalizadas (escasez de tierras agrícolas en general). Dichas rentas interactúan en los diversos terrenos entrelazándose entre ellas (Marx, 1959; Jaramillo, 2010: 30). Dicha teoría fue aplicada años más tarde a los ámbitos urbanos, aunque en este caso, su articulación es compleja, debido a que se compone de una articulación primaria, que corresponde al vínculo con el proceso de producción del espacio construido, y una articulación secundaria que refiere al vínculo del espacio construido en su proceso de consumo, con distintas actividades urbanas (Jaramillo, 2010:129). Dentro de las rentas primarias, tal como hemos visto en el caso agrícola, se presentan la Renta Primaria Diferencial Tipo I y II, y la Renta Absoluta Urbana. En el caso de las rentas secundarias, se presentan la

Renta Diferencial de Comercio, Renta Diferencial de Vivienda, la Renta de Monopolio de Segregación y la Renta Diferencial y de Monopolio Industrial (Jaramillo, 2010: 176). Como podemos ver, dichas rentas consideran las fertilidades del suelo, la propiedad privada y las distancias a determinadas actividades y servicios. Existen muchos más tipos de renta, debido a que es aplicable a cada aspecto que incida en la formación de los precios del suelo.

Entonces, ¿cómo se determina el precio del suelo urbano? Para responder es de central importancia destacar las dos características centrales de este tipo de mercancía. La mercancía suelo tiene varias características únicas, entre ellas está la relativa irreproductibilidad (Topalov, 1979), no tanto por la dificultad de crearlo como soporte físico de actividades en general sino por la dificultad de repetir su ubicación respecto a otras actividades de la sociedad. Por otro lado, los diversos demandantes de espacio concentran cada vez más su preferencia en pocas ubicaciones - como resulta notorio en las ciudades del mundo - pero la creación de ubicaciones similares depende de un gran esfuerzo colectivo muy lento y costoso, por lo tanto la oferta de suelo resulta inelástica, es decir que estructuralmente es escasa. Adicionalmente, las características de ubicación son muy difíciles de destruir pues su duración es de muy largo plazo; aún cuando estas se deterioren con el tiempo sin que el propietario haya tenido nada que ver con ello (Schechinger, 2007). A su vez, Baer (2011) sostiene que el suelo urbano no solo es un bien irreproducible y escaso que se mantiene inelástico en el corto plazo, sino que también aquella mercancía tan peculiar tiene además un valor de uso y un valor de cambio. El valor de uso refiere a la utilidad que tiene el suelo como soporte de las actividades humanas, que tal como lo expresa Harvey (1974:166), "...se forma básicamente con respecto a lo que pudiera ser llamado 'sistema de sostén de vida' del individuo". Por su parte, el valor de cambio o valor relativo de las cosas refiere a la capacidad que tiene un objeto para la compra de otros objetos, capacidad que se deriva de la posesión de dinero (Smith, 1961). Harvey (1974) considera que los valores de uso y los valores de cambio del suelo urbano, y sus mejoras, no se excluyen entre sí. Dicha demanda universal coexiste con una situación de escasez por parte de la oferta. La demanda no compite por suelo para su consumo directo, sino por la actividad urbana que le da soporte. Una parte muy significativa de esta demanda compite por suelo en función de las expectativas de tipo e intensidad de uso que dicho suelo tolera en términos económicos y de normativa urbana. Es sobre esta fertilidad derivada de la posición relativa de un lote urbano, desde donde este tipo de demanda construye expectativas de ganancia económica, y tales expectativas de rentabilidad son precisamente las que estructuran los precios del suelo urbano. Suele decirse así que el precio del suelo está determinado por el mejor y máximo uso o, como lo señala Smolka (1981), por el diferencial de ventanas que proporciona el uso de un suelo por sobre los demás usos (Baer, 2011).

La recuperación de plusvalías se entiende como el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra 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 (Smolka y Amborski, 2003). Si bien ciertas acciones desarrolladas por los propietarios de la tierra pueden incrementar su valor, tal como el embellecimiento, esta situación tiende a ser excepcional. En general es claro que el propietario no hace nada para incrementar el valor del suelo, y se considera socialmente deseable recuperar el valor total o parte del incremento del valor por parte del sector público. Ya los economistas clásicos planteaban que la generación de renta se vinculaba directamente a un proceso de distribución del valor y no a la producción del mismo, es decir, una transferencia de recursos desde el consumidor final de tierra hacia los propietarios de la misma. Desde esta perspectiva, el propietario es considerado un actor que percibe una renta sin realizar esfuerzo económico alguno; es decir, funciona como un actor económico que sustrae ingresos generados por actividades productivas y por ende, de apropiarse de valor sin contribuir a la producción de trabajo o capital. Así es como dicha apropiación de una parte del beneficio que produce la sociedad ha sido definida como una fuente de inequidad, poniendo bajo sospecha la legitimidad real del uso de la propiedad territorial como fuente de riqueza. Tal como definía el mismo Buchanan, cuando editó La

riqueza de las naciones de Adam Smith (1961): “...la renta es el efecto de un precio alto y que todo lo que el propietario gana de este modo lo gana a expensas de la comunidad entera. No hay absolutamente ganancia alguna para la sociedad por la existencia de la renta: se trata sólo del beneficio de una clase a costa de las otras” (Baer, 2011).

Como vimos, el crecimiento mismo de una ciudad genera valor. Entre los diversos motivos por el cual ello sucede, encontramos por ejemplo que el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar hasta 10 veces su precio (Smolka, 2013). A su vez, el aumento de densidades, a través de estimaciones empíricas en Bogotá, muestran que el paso de casas a edificios de 5 a 6 pisos puede elevar el precio del suelo entre 80% y 100%, dependiendo de la localización del sector y su estrato. Además de ello, la realización de infraestructuras necesarias para la urbanización, generan valorizaciones mucho más altas que su costo de construcción y provisión; dichos beneficios sufren variaciones según el tipo de servicio y la localización del suelo. Es de esta forma que la coexistencia de la valorización generada por la urbanización y los déficits habitacionales, plantea una paradoja central para el desarrollo de las ciudades: ¿Por qué razón la infraestructura que permite el desarrollo urbano es escasa si, en promedio, la misma genera un valor mayor que su costo? Shoup (1994) llama a esta paradoja la ‘anomalía de la subinversión’, y sugiere que el problema no es de costo-beneficio sino de flujo de caja dado que, generalmente, la valorización producida por la inversión solo se puede realizar en el futuro, cuando la ocupación del suelo para usos residenciales, comerciales o industriales sea llevada a cabo. La llamada captura de plusvalías justamente trata de solucionar este problema inter-temporal, mediante mecanismos para movilizar parte de la valorización causada por la urbanización y así permitir la inversión misma que la hace posible (Blanco et al., 2016b: 4).

Por último, llegamos a un punto central en la temática: el rol del Estado. Podemos distinguir tres modalidades de participación de dicho actor en la producción de rentas del suelo urbano: i) como agente constructor, a través de la producción de inmuebles para uso propio, utilización colectiva o de consumo privado de vivienda; ii) como proveedor de infraestructura, a través de la producción de redes de transporte y servicios urbanos y/o equipamiento; iii) como regulador de actividades, a través de la reglamentación de tipos e intensidades de usos del suelo urbano. En su rol de agente constructor, el accionar estatal no solo modifica la estructura urbana, sino también el funcionamiento del mercado de bienes raíces. Al poder gestionar, adquirir, demandar y ofertar grandes cantidades de tierra urbana, el Estado puede convertirse en un agente inmobiliario de peso en el mercado. Cuando posee grandes superficies de suelo urbano en desuso, y no lo moviliza para el desarrollo de usos ambientales, sociales (y, por qué no) para fines rentables, el Estado puede reforzar la escasez económica de suelo urbano y contribuir al alza de precios. Además, la inversión en obra pública a gran escala y equilibrada en términos territoriales fomenta la expansión de la renta absoluta; pero cuando los recursos públicos tienden a concentrarse en unos pocos enclaves de la ciudad el mayor aumento se produce en las rentas diferenciales. A su vez, Borrero Ochoa (Baer, 2011) da cuenta que ciertos estudios han comprobado que los mayores saltos en los precios de la tierra urbana se generan precisamente cuando el Estado informa a la comunidad de la construcción de una obra pública o un cambio en la zonificación de usos del suelo. De esta forma, puede advertirse que casi la totalidad del precio supone una sumatoria de plusvalías urbanas montadas sobre el primer acto de dominio (Reese, 2005), es decir, la sumatoria de los conjuntos de valorizaciones capitalizadas por los propietarios anteriores a un momento determinado, que a su vez, están compuestas por: acciones del conjunto de la sociedad, cambios en la normativa urbana, inversiones públicas, ‘esfuerzo’ del propietario (Furtado, 2004).

Para concluir, es menester recalcar que políticos, administradores municipales y analistas fiscales y urbanos entiendan por qué y cómo usar la valorización del suelo para financiar un desarrollo más sostenible, eficiente y equitativo en las ciudades. Las autoridades públicas de a poco, van reconociendo su utilidad para ayudar a resolver tres de los principales problemas que enfrentan las ciudades de la región: debilidad fiscal a nivel subnacional, crecimiento urbano desordenado y déficits habitacionales significativos. Las aplicaciones de estos mecanismos responden a objetivos de diversos intereses de política urbana: financiamiento más sostenible de operaciones urbanas y la recuperación de

inversiones en infraestructura pública, así como para la planificación más ordenada de la ciudad y la gestión más eficiente del suelo urbano. Es indispensable pensar el potencial del suelo como un factor activo y estratégico para la gestión del desarrollo territorial. A su vez, reconocer que la producción de renta es un esfuerzo colectivo, y desde esa base argumentar las políticas de recuperación de plusvalías urbanas. Es fundamental que los estados locales cuenten con legislación para poder desarrollar los instrumentos mencionados, la regulación del suelo urbano es un deber para lograr principios básicos del derecho a la ciudad, tales como la equidad e inclusión territorial. Además, vale la pena recalcar que es tan importante la existencia de dichos instrumentos como así también la implementación y aplicación de dicha política; de lo contrario, el gobernante y el ciudadano, deberán ser conscientes de quiénes son los actores que se benefician. Tal como menciona Morales Schechinger (2007) 'no es difícil encontrar que domina el interés de los pocos que gozan del privilegio de controlar buenas localizaciones escasas dentro de la ciudad'.

Bibliografía

- **BAER, Luis** (2011) *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano*. Tesis de doctorado de la Universidad de Buenos Aires.
- **BENKO, G. y LIPIETZ, A. edits** (1994) *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- **BLANCO, A.; FRETES V. y MUÑOZ A.** (2016a). "Prólogo". En BLANCO, A.; FRETES V. y MUÑOZ A. (eds). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- **BLANCO, A.; FRETES V. y MUÑOZ A.** (2016b). "La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica". En BLANCO, A.; FRETES V. y MUÑOZ A. (eds). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- **BONET, J.; DE LA CRUZ, R.; MUÑOZ A. y VILLELA L.** (2011) "Descentralización", en *La Modernización del Estado en América Latina y el Rol de los Bancos de Desarrollo: Balance y Agente a Futuro*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- **BRENNER, Neil** (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordita". *Revista eure* (Vol. XXIX, N° 86), pp. 5-35, Santiago de Chile.
- **CEPAL (2011)** Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis. Santiago de Chile: CEPAL.
- **CICCOLELLA, Pablo** (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa". En *Eure*, vol. XXV, n° 77, Santiago de Chile, pp. 5-27.
- **CICCOLELLA, Pablo** (2012). "Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización". En *riURB* n°8, Barcelona, Buenos Aires y Palma de Mallorca, pp. 9-21.
- **DE MATTOS, Carlos A.** (2010). "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado". *Revista de Geografía Norte Grande*, 47: 81-104.
- **ECKERT, J. K.** (1990). *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*. Chicado, Ill: Asociación Internacional de Oficiales de Evaluación.
- **FURTADO, Fernanda** (2004). "Teoría e instrumentos para la gestión de políticas". Presentado en curso Políticas de Suelo. Buenos Aires: UNGS-LILP.
- **HARVEY, David** (1973). *Urbanismo y desigualdad*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- **JARAMILLO, Samuel** (2010). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- **MARX, Karl** (1959). *El Capital*, Tomo III. México: FCE.
- **MORALES SCHECHINGER, Carlos** (2007) "Algunas reflexiones sobre el mercado de suelo urbano". Presentado en curso "Mercados de suelo urbano en América Latina". Lincoln Institute of Land Policy.
- **RICARDO, David** (1961). *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Aguilar.
- **SASSEN, Saskia** (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- **SHOUP, D.** (1994). "Is under-investment in public infrastructure an anomaly?" En: G. Jones y P. Ward (eds.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Londres: UCL Press.
- **SMITH, Adam** (1961). *La riqueza de las naciones*. Madrid: Aguilar.
- **SMOLKA, Martim** (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- **SMOLKA, Martim y AMBORSKI, David** (2003). "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana". En *Revista Eure* (Vol. XXIX, N°88), pp. 55-77, Santiago de Chile, diciembre 2003.

- **TOPALOV, Christian** (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. México: Edicol.
- **TRIVELLI, P.** (2006). Algunos antecedentes para un análisis del mercado de suelos urbano. Texto elaborado para el curso “Fundamentos para el análisis de los mercados de suelo en América Latina”, Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, noviembre 2006.