

Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial.

Víctor Damián Medina

Fundación Bariloche. Becario de postgrado (Conicet)

Licenciado en Sociología (U.B.A.)

damianvictor@yahoo.com.ar

Fecha de recepción: 6 de mayo de 2013

Aceptación final del artículo: 30 de agosto de 2013

La intención de este artículo es aportar una recopilación no exhaustiva de algunas reformas e innovaciones jurídicas relativas al ordenamiento territorial que se sucedieron en Latinoamérica en estos últimos años. En particular, el interés se centra en preceptos constitucionales que habilitaron el diseño de instrumentos de política urbana legitimando la intervención del Estado en los mercados inmobiliarios y la potestad del derecho urbanístico en la planeación de las ciudades. Algunas de estas modificaciones en el plano jurídico podrían, en sus intersticios, desencadenar escenarios más propicios para brindar soluciones a las problemáticas urbanas que involucran estrechamente a la explotación del suelo y su uso. En relación a ello, se describirán una serie de experiencias vinculadas a la recuperación de la renta diferencial (plusvalías urbanas) en países latinoamericanos, incluyendo, también, algunas iniciativas promovidas por municipios argentinos a fin de ofrecer un acercamiento al estado de la cuestión en el país. Por último, se analizará con mayor detenimiento el caso de San Carlos de Bariloche. En orden a este propósito, se analizará la ordenanza 2080 de participación municipal en la renta diferencial del suelo sancionada a fines de 2010, utilizando, complementariamente, entrevistas realizadas a concejales que la aprobaron.

Palabras clave: Estado; renta del suelo; urbanización; políticas urbanas; gobiernos locales

Urban rents and state recovery alternatives. Approximations to the case of San Carlos de Bariloche and municipal participation in differential rent

The intention of this article is to provide a non-exhaustive collection of some legal reforms and innovations concerning territorial management that occurred in Latin America in recent years. In particular, the focus is on constitutional provisions that enabled the design of urban policy instruments legitimizing government intervention in housing markets and the power of urban law in city planning. Some of these

changes in the legal might, in its interstices, trigger more favorable scenarios to provide solutions to urban problems involving closely to land use and usage. In relation to it, some experiences related to the recovery of differential rent (urban capital gains) in Latin American countries will be described, including, also, some initiatives promoted by Argentine municipalities to provide an approach to the state of affairs in the country. Finally, the case of San Carlos de Bariloche will be analyzed in more detail. In order to this purpose, ordinance 2080 of municipal participation in the differential rent enacted in late 2010 will be explored, using, in addition, interviews with councilors who approved it.

Key words: *State; land rent; urbanization; urban policies; local governments*

Introducción

No han sido pocos los estudios urbanos que se han interesado por comprender el modo en que opera la desigualdad social y sus manifestaciones espaciales en la ciudad. Algunos de ellos se decantan por analizar fenómenos típicamente asociados a la segregación socio-espacial; otros, destacando una mayor especificidad del caso estudiado, optan por observar procesos de gentrificación en barrios de rehabilitación reciente o en zonas periféricas altamente demandadas. Sin embargo, aunque estos estudios aluden a situaciones que involucran a las políticas públicas urbanas como elementos incidentes en los fenómenos objeto de comprensión, no son demasiados los abordajes que se propongan contribuir –en algún grado- a la solución de lo que emerge como problemático, y ofrezcan un marco de intervención posible en la formulación de políticas urbanas. Logran adquirir protagonismo –habitualmente en clave antropológica- actores locales, movimientos sociales, grupos de vecinos y/o sectores específicos de la comunidad que representarían respuestas sociales a desafíos planteados por alguna política en particular. No obstante, no suelen ofrecerse alternativas de intervención que superen lo coyuntural de muchos de los problemas que se exponen.

Es importante entonces destacar la potencial utilidad pública y social que puede ser anexada a esta clase de empeños si contribuyen a brindar luminosidad en torno al diseño e implementación de políticas urbanas. En estos términos quisiera encuadrar la relevancia del derecho y la superestructura jurídica en tanto expresiones que ayudan a dilucidar los elementos estructurales que hacen a la permanencia de los órdenes sociales de gobierno, pero también a sus posibilidades intersticiales de subversión. La Sociología a menudo observa las ordenanzas, las leyes y las constituciones como meros plexos normativos extrañas a la realidad social que se pretende estudiar; en el mejor de los casos, cuando se les concede alguna clase de notoriedad, se los suele reducir a un formalismo simbólico cargado de buenas intenciones -pero no “real”- que impide o aplaza la verdadera solución a los problemas sociales. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos, las instituciones creadas por ellos, conforman modos de proceder que deben ser tenidos en cuenta, pues ellos mismos constituyen también la definición de lo que es “solucionable”, pudiendo, a su vez, expandir y filtrar lo que con anterioridad eran necesidades en nuevas expresiones de derecho (Arnaut, 1990).

Algunas de estas expresiones pueden manifestarse bajo el auspicio de preceptos jurídicos que limitan el declamado derecho privado a la propiedad confiriéndole

funciones sociales. En efecto, consideraciones de orden “social” logran habilitar el armado e implementación de políticas públicas condicionadas muchas veces por las potestades alegadas en nombre de ese derecho. Es el caso de la tierra, por ejemplo; más precisamente de los que detentan su dominio que, invocando su condición de propietarios, asumen el mando imprescriptible de lo que pueden o no hacer con ella. En una ciudad esto es particularmente significativo ya que el impacto que causan las decisiones de cada parte afecta, en mayor o menor medida, la configuración espacial de su territorio y las alternativas de planeamiento que puedan ser instrumentadas. Pero, a su vez, la urbanización de una ciudad supone un esfuerzo colectivo que afecta de manera diferencial a los propietarios de la tierra: sus beneficios suelen privatizarse y percibirse como renta mientras que sus costos tienden a exteriorizarse y socializarse como parte de las erogaciones estatales. En este sentido, es pertinente preguntarse acerca de las posibilidades que tienen los Municipios de introducir políticas de recuperación de rentas creadas por su propio accionar, teniendo en cuenta que son los que establecen generalmente las normas y condiciones de urbanización de sus territorios.

Función social de la propiedad

Las políticas públicas se definen por su acción intencional de promoción de cambios y transformaciones pero también por la indiferencia y pasividad ante determinados problemas que pueden resultar de interés público. Por acción o inacción, se manifiesta un posicionamiento ideológico-político que marca la impronta general de las políticas públicas. A su vez, el marco legal habilita en mayor o menor grado las acciones de gobierno que pueden ejecutarse, lo que limita muchas veces la prosecución de políticas que apunten a la transformación e intervención activa en problemas acuciantes para la sociedad.

En tiempos relativamente recientes la situación urbana de muchas ciudades latinoamericanas ha dado muestras palpables de la necesidad de contar con instrumentos que les permitan a los Estados intervenir oportunamente en los mercados inmobiliarios. Sin embargo, no pocas de las políticas urbanas que tratan de ser implementadas y se orientan en este sentido encuentran serios obstáculos para su ejecución. A pesar de ser un bien natural no renovable –cuyo uso es irremediable-, y no ser objeto de procesos de inyección de trabajo social que permitan ampliar su oferta, el dominio del suelo no escapa a las prerrogativas que se invocan en nombre de la propiedad privada y las transacciones que lo sujetan como mercancía. Supone la contradicción abierta entre la accesibilidad a un bien tan escaso y elemental como irreproducible y la propiedad privada como forma de apropiación histórica de las cosas. Sin embargo, bajo la influencia decimonónica del pensamiento iusnaturalista, históricamente se ha postulado la necesidad jurídica de definir taxativamente la inviolabilidad de la propiedad y el derecho natural a ella; esto ha tenido su expresión superestructural en los Estados modernos de occidente, que han tendido a reducir los vínculos entre las personas y las cosas a una relación privada y excluyente. Ha supuesto también un espiral correlativo en los tempranos preceptos jurídicos de muchos Estados

latinoamericanos,¹ en los que se ha sobredimensionado la intervención pública al concebirla como un factor limitante externo. Raramente es considerada su validez, incluso en los casos en que arduamente se pruebe y justifique un interés público (y se abonen las indemnizaciones correspondientes), lo que marca la pauta de como la propiedad en tanto derecho absoluto puede llegar a condicionar las políticas de suelo y el planeamiento general del territorio.

No obstante, en estos últimos años algunos países de Latinoamérica han adoptado definiciones jurídicas tendientes a asignar funciones sociales a la propiedad en las que además de considerar derechos también se establecen deberes. Esto ha permitido imponer obligaciones y responsabilidades a los propietarios de la tierra en nombre de los intereses de la comunidad, y en el ámbito urbano ha contribuido a desglosar y esclarecer un criterio de diferencia concreto entre el derecho a la propiedad y lo que puede hacer el propietario en nombre de ese derecho. No es factible entonces invocar potestades inherentes a la propiedad para justificar el uso y explotación discrecional del suelo. El derecho a construir se desprende de cualquier tipo de atribución declamada en nombre de la propiedad para formar parte obligada del conjunto de decisiones urbanísticas que la función pública – enmarcada en el derecho urbanístico- crea más conveniente de acuerdo a las políticas de planeamiento que pretendan ser ejecutadas. Esto da una cabal dimensión de las competencias que puede asumir la función pública del urbanismo si define y prioriza como interés común y necesidad colectiva el acceso al suelo urbano en términos de vivienda, servicios, infraestructura y demás equipamiento.

La renta de la tierra

La cuestión en torno al uso de la tierra como elemento productivo y el rol económico de los terratenientes ha sido discutida en los albores del capitalismo y en el transcurso de lo que significó su definitivo despegue entre los siglos XVIII y XIX. Smith, Ricardo y Marx² pueden citarse entre los más renombrados pensadores que analizaron la renta de la tierra y sus efectos, pero también confluyeron en su estudio Malthus y, más tardíamente, Henry George.³

¹ Por ejemplo, en Argentina, esta concepción se expresa en el artículo 17 de la Constitución Nacional de 1853 en el Capítulo “Declaraciones, Derechos y Garantías” donde se determina que: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella...”

² La “Riqueza de las Naciones” de Adam Smith fue publicado por primera vez en 1776. David Ricardo publicó “Principios de Economía y tributación” en 1817; en tanto, Carlos Marx dio a conocer su obra magna, “El Capital”, en 1867. Cabe aclarar que el tomo III de esta última, el que trata acerca de la renta de la tierra, fue publicado póstumamente en 1894.

³ Autor de “Progreso y Miseria” (2004), obra publicada en 1879, Henry George fue un economista estadounidense de fines del siglo XIX reconocido por proponer la creación de un impuesto único del 100% a la renta de la tierra. En un contexto en que se ocupaban y valorizaban nuevas tierras hacia el oeste de EE.UU. y la especulación con ellas se tornaba un fenómeno recurrente, pensaba que la causa última de los problemas económicos y la desigualdad social se vinculaba estrechamente a la apropiación privada de la tierra. Acorde a ello, consideraba también que el resto de los impuestos, que en sus términos gravaban injustamente el trabajo y las ganancias privadas, debían ser eliminados (Ramos Gorostiza, 2008). Algunos de estos juicios cobran actualidad cuando se debate si tributos como el impuesto inmobiliario deben gravar solo la base suelo o la totalidad de la propiedad inmueble con las

David Ricardo, sin embargo, sentó las bases constitutivas de la teoría de la renta que se mantienen, en sus principios generales, aún hoy vigentes.

Ricardo (1973), a diferencia de Smith, quien afirmaba que la renta surgía de las condiciones naturales de la tierra, sostiene que en realidad es una porción de trabajo productivo apropiado por el terrateniente. Ahora bien, este trabajo puede ser más o menos productivo de acuerdo a las calidades de la tierra, o como Ricardo las llamaba, sus “energías productivas”. Esto es lo que en definitiva habilita a su dueño a exigir una renta, las desiguales aptitudes que éste bien escaso e irreproducible representa para los que desean hacer uso de sus recursos y propiedades naturales, definiendo esta desigualdad en función del grado de fertilidad de las tierras puestas a producir -de las cantidades de bienes primarios posibles de obtener- y de la mayor o menor accesibilidad de éstas al mercado. La renta aumenta cuando las mejores tierras son ocupadas y el inversor capitalista se ve obligado a utilizar tierras de inferior calidad; las tierras de peor calidad suponen una cantidad de trabajo mayor para igualar la productividad de las mejores tierras. De acuerdo a esta idea, las tierras que no se utilizan por no alcanzar un umbral de calidad óptimo para ponerlas a producir no arrojarían renta (esto es algo que luego Marx rebatiría). Sólo es posible la existencia de renta por esta característica “especial” de la tierra, su cualidad finita y sus condiciones diferenciales. Si la tierra fuera igual, si no se distinguiera una de otra, por su ubicación o por sus cualidades productivas, y si fuera una fuente de recursos ilimitados, no habría renta.

Aunque Ricardo compara estas propiedades con las de otros bienes naturales, reparando en la particular escasez y calidad diferencial de la tierra como rasgos claramente identificatorios de la misma, no subraya con igual deferencia que la tierra, en un régimen de producción capitalista, es objeto de dominio privado. Esta condición es la que destacará Marx (1995) al desarrollar el concepto de renta absoluta, pues la sujeción jurídica de un bien finito e irreproducible les permite exigir a sus propietarios una renta aún en las tierras de peor calidad.

Costos y beneficios del proceso de urbanización

Al desarrollar conceptualmente los principios que gobiernan el surgimiento de la renta de la tierra, Ricardo toma en consideración predominantemente lo que ocurre en la actividad agrícola (en menor medida, también, en la producción minera) pero no expande el espectro analítico al ámbito de las ciudades. Esto es comprensible, puesto que en la época en que desarrolló su teoría todavía los grandes centros urbanos no habían adquirido su protagonismo como receptores del gran capital. La revolución industrial los había situado en el centro de la escena pero todavía su crecimiento y proliferación era incipiente: la irrupción que había significado el capitalismo aún no remitía su propio desarrollo al desarrollo de las ciudades.

Como se ha señalado, el suelo, en tanto elemento de emplazamiento básico, es un recurso limitado para el emprendimiento de cualquier tipo de actividad humana,

mejoras edilicias incluidas (algo que George desaprobaba, pues el capital y el trabajo que supone la construcción serían parte del objeto imputable).

pero más aún si las características de dichas actividades requieren del acondicionamiento del entorno y la provisión de determinadas redes de infraestructura para que funcionen adecuadamente. El suelo urbano, en este sentido, no sólo es un factor de producción para el desarrollo eficaz de las actividades económicas situadas en una ciudad, sino que también es un complemento que condensa bienes y servicios útiles para la calidad de vida en sociedad. El conjunto de elementos que lo conforman constituye un sistema espacial construido colectivamente con un valor de uso específico y complejo, diferenciado de cada una de sus partes, que tiene un efecto concreto y útil de aglomeración (Topalov, 1979).

El Estado no es un agente ajeno a este proceso: las rentas y las sobre ganancias por localización que tienen los inmuebles en una ciudad son consecuencia también de las mejoras relativas a los procesos de urbanización fruto de acciones de regulación del suelo y/o inversiones en obra pública (Topalov, 1979 y Jaramillo, 1982) que el Estado ejecuta en nombre de todos los habitantes. La organización de los accesos urbanos, la habilitación de transportes colectivos, la zonificación, los metros cuadrados de edificación permitidos y la autorización de loteos en sitios de singular belleza natural, por ejemplo, son parte constitutiva del conjunto de ventajas diferenciales que pueden otorgársele a los predios. También, la inversión pública y las obras de infraestructura indican las circunstancias que atraviesa el crecimiento de una ciudad y los puntos nodales en la configuración espacial del territorio que implica la llegada de servicios tales como el agua potable, la electricidad y el gas. Esto con frecuencia se traduce en la valorización del suelo privado como consecuencia de acciones ajenas a las mejoras que en su territorio pudiera haber hecho cada propietario, manifestándose en beneficios diferenciales captados como rentas urbanas (habitualmente denominadas “rentas diferenciales” o “plusvalías urbanas”) potencialmente capitalizadas en el precio del suelo.

En el marco de estas consideraciones es entonces que la regulación del mercado inmobiliario adquiere interés público concreto y la recuperación de la renta del suelo generada por acciones del Estado uno de los principales objetivos que las políticas urbanas deben alcanzar. Si los costos –en infraestructura, en acondicionamiento de zonas precarias, conductos viales, zonificación y extensión del ejido urbano, etc.- son afrontados por el conjunto de la sociedad, correspondería que los beneficios –expresados en la renta que perciben los propietarios del espacio construido- sean igualmente compartidos.

Desde este punto de vista, la función social de la propiedad es un precepto jurídico que además de propiciar en lo legal un mayor margen de maniobra a las intervenciones públicas también contribuye a reconocer que el proceso de urbanización entraña en realidad un proceso colectivo de construcción del espacio que es enfrentado y soportado por toda la sociedad. Teniendo en cuenta esto, no es casual que muchos de los instrumentos de recuperación de la renta diferencial⁴

⁴ Un conjunto integrado por los impuestos a la propiedad inmueble, las contribuciones por valorización o mejoras y los mecanismos regulatorios (Smolka, 2003). A pesar de que los impuestos a la propiedad no suelen considerarse como una forma de recuperación de plusvalías, puesto que no son contraprestaciones particulares de propietarios sino imposiciones universales, pueden ubicarse en esta clasificación si se considera que la cantidad fiscal que habitualmente gravan se calcula sobre la base de un porcentaje aplicado al valor de la propiedad. Diferente es el caso de las contribuciones, basadas en

hayan apelado a la figura de la función social de la propiedad para hacer valer en el orden jurídico la justificación de su aplicación.⁵

La experiencia latinoamericana

Si bien una considerable cantidad de países a lo largo del siglo XX estableció en sus constituciones la figura de “función social de la propiedad”, como la constitución italiana y española, o la Argentina misma en 1949 reformada bajo el gobierno de Perón (luego derogada), en los últimos años fueron algunos países latinoamericanos los que en mayor medida han dado interesantes pasos, reconociendo -explícita o implícitamente- la importancia de redefinir los derechos y obligaciones que debe caberle a la propiedad privada en los procesos sociales de urbanización. En este sentido, países como Colombia o Brasil han tratado de encauzar este concepto, presente en sus respectivas constituciones, en formulaciones concretas y atendibles por el derecho de acuerdo a prescripciones sujetas a circunstancias específicas que el desarrollo urbanístico trae aparejado. También, ya sea en la sanción de leyes nacionales, como en normativas establecidas en gobiernos sub-nacionales, se reconoce la función pública del urbanismo en la delineación y planificación del espacio y la prioridad que debe corresponderle al interés colectivo. La figura jurídica de la función social de la propiedad ha habilitado que en estos países se materialicen algunos principios de recuperación de la renta diferencial con un mayor resguardo legal.

En esta línea se encuentra la experiencia de Colombia (Maldonado Copello, 2004), que sostenidamente ha avanzado en la captura de plusvalías urbanas. En 1997 se sancionó la ley 388 que aunque pervive con dificultades técnicas de aplicación presenta ideas sistematizadas y claras acerca de cuáles son las prerrogativas urbanísticas de dominio público y sus principios. Entre ellos se destacan, además de la función social de la propiedad, la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano y la prevalencia del interés general por sobre el particular. Afín a ello, en este país se ha instrumentado la denominada participación en plusvalías, la cual permite al sector público recuperar parte del mayor valor de los terrenos generados por cambios en la normativa urbanística, como alteraciones en la categorización de la tierra, cambios de uso y mayor edificabilidad, que pueden alterar fuertemente los valores de los terrenos y crear ganancias para sus propietarios.

cargas fiscales que apuntan habitualmente a recuperar el costo de las inversiones en obra pública y rara vez el plusvalor que pueda derivar de ellas. En cuanto a los mecanismos regulatorios, vinculados a cambios en la normativa como la recategorización de usos y/o modificaciones en los indicadores urbanísticos, lo que se acuerda con el propietario -a menudo- es algún tipo de contraprestación material, o lo que comúnmente se conoce como contraprestación “en especie”, que tenga por sentido algún beneficio público. Como se demostrará luego, este es el tipo de instrumento sobre el que se basará la recuperación de la renta diferencial en San Carlos de Bariloche.

⁵ Debe señalarse que el principio de recuperación de plusvalías tiene una historia extensa en América Latina, tanto en su base teórica como en su aplicación en política pública, aunque no haya sido encuadrado necesariamente en proclamas constitucionales o leyes que confirieran explícitamente una función social a la propiedad, materializándose frecuentemente en normativas fiscales y regulatorias ad-hoc (Furtado, 1997).

Algunos gobiernos locales de Brasil ya habían adoptado distintas herramientas de gestión urbana, que fueron consolidadas en 2001 y generalizadas en la ley nacional 10.257, denominada “Estatuto de la ciudad” (Fernandes, 2004). En este país el suelo creado es una de esas herramientas de recuperación de la renta diferencial, llamado venta de derechos de edificios o derechos de edificación: todo terreno edificado que traspase el nivel preestablecido de los pisos permitidos habilita al Estado a recuperar parte de los beneficios que derivan de esa mayor capacidad constructiva (Henaó González, 2005).

En la Argentina no existen leyes similares a las mencionadas que aludan a la función social de la propiedad, aunque circulan proyectos en danza como el de Silvia Augsburger (2009) que, inspirada en la ley 388 de Colombia, propone una ley de ordenamiento territorial que hace referencia entre sus principales objetivos a la recuperación de plusvalías. En esta dirección converge el proyecto de la diputada fueguina Nélica Belous (2009), en el que se destaca como principio a priorizar “la función social y ecológica de la propiedad”. También, la organización multisectorial “Habitar Argentina” presentó en el Congreso un proyecto de ley de ordenamiento territorial (2011) en el que se discute el carácter social que debe corresponderle a la propiedad de la tierra y las políticas de recuperación de plusvalías. Más recientemente, el Concejo Federal de Planificación y Ordenamiento territorial (COFEPLAN), organismo en el que participan la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, trabajó en un anteproyecto de ley de ordenamiento territorial (2012) en el que figuran estos principios.

La dificultad mayor, como se planteó más arriba, se relaciona directamente con el derecho de propiedad individual contenido en la Constitución Nacional y en el Código Civil.⁶

De todos modos, aunque no existan leyes específicas como las que se sancionaron en otros países, algunas constituciones provinciales aluden a la función social de la propiedad en varios de sus artículos. Entre las ciudades que se ampararon en ellos puede mencionarse a la ciudad de Rosario, que ha incursionado en alternativas tendientes al ordenamiento territorial y la recuperación de la renta diferencial por acciones públicas apoyadas en sendos artículos de la constitución provincial de Santa Fe, que prescribe derechos y deberes a la propiedad destacando su función social.⁷ El artículo 15 establece que “La propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada con el fin que cumpla una función social.” (1962). Por su parte, el art. 28 expresa que “La provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme a la función social de la

⁶ “La sociedad Argentina –por su configuración histórica en el territorio- tiene una extendida tradición ‘patrimonialista’ en el ejercicio de la propiedad del suelo. Ello, ha generado que la especulación esté naturalizada por el sistema de prácticas sociales y jurídicas. De ese modo la condición de propietario otorga derechos también para ejercer la plena voluntad sobre el uso de una determinada porción del suelo urbano. Lo más grave es que de este modo se legitima socialmente que este derecho se encuentre por encima de otros derechos de los ciudadanos. Por ejemplo un propietario puede decidir no construir nunca una gran parcela en el centro de una ciudad” (Wagner, 2009: 7).

⁷ Si bien hay otras constituciones provinciales que reconocen la función social de la propiedad –además de las que aquí se mencionan-, como por ejemplo la constitución de Córdoba y Salta, la intención del artículo no es ser exhaustivo en este aspecto sino, simplemente, evidenciar su existencia jurídica.

propiedad...” (1962). Algunos municipios de la provincia de Buenos Aires⁸ han tratado de avanzar en este sentido y también se registran antecedentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en algunas localidades del interior del país, aunque muchas de las iniciativas finalmente hayan quedado perentoriamente archivadas.

La constitución de Río Negro no expresa categóricamente, más allá de lo esbozado en el preámbulo, algún tipo de vínculo o principio social al que deba responder la propiedad, aunque varios de sus artículos parecerían pecar de notorias y “subversivas” referencias a este respecto. Así, por ejemplo, el artículo 74 señala que “La Provincia con los municipios ordena el uso del suelo y regula el desarrollo urbano y rural...”, contemplando entre sus pautas la utilización del suelo acorde a las necesidades de la comunidad y “...El cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor originado por planes u obras del estado” (1988). El artículo 75 también respalda esta interpretación: “La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad...” (1988). La ordenanza 2080 de participación en la renta diferencial aprobada en San Carlos de Bariloche en octubre de 2010, cita a los mencionados artículos en el contexto de sus argumentaciones mientras que en Viedma se han discutido y aprobado una serie de iniciativas que colocan en el centro de la escena el rol social que debe corresponderle a la propiedad del suelo.

La trama urbana de un destino turístico de montaña

Históricamente, el crecimiento urbano de San Carlos de Bariloche se ha caracterizado por haber tomado forma en una ciudad situada entre los límites de un Parque Nacional. Dueña de un marcado interés turístico, gracias a sus excepcionales bellezas naturales que ofician de contorno a su promocionado paisaje, la expansión espontánea de la mancha urbana expresa un consumo progresivo de las áreas aledañas a la costa del lago Nahuel Huapi y los bosques nativos. Típicamente, el crecimiento de esta localidad rionegrina se tradujo en la dilatación de los límites municipales hacia el oeste del casco urbano original, incorporando en este proceso tierras de Parques Nacionales que en su gran mayoría fueron loteadas (Vapnarsky, 1983). En esta ciudad, al igual que otras en Latinoamérica (Godoy, 2007), se ha desencadenado la ocupación temprana del territorio en desmedro del necesario acondicionamiento de sus espacios (es decir, a la inversa de lo que idealmente debería suceder). Durante décadas se ha subdividido a lo largo y ancho de su extensa superficie sin que ello correspondiera o estuviera vinculado prioritariamente a necesidades de desarrollo urbano (Abaleron, 1992). La liberalización que ha distinguido la ocupación del espacio ha derivado en una dispersión generalizada de los asentamientos urbanos en los que puede reconocerse como rasgo sintomático la falta de infraestructuras, la carencia de equipamientos urbanos y la baja calidad de los servicios que debe prestar el municipio, como la recolección de basura y la limpieza general. La gran superficie a

⁸ Entre otros, Malvinas Argentinas (ordenanza fiscal 489 de 2001) y Trenque Lauquen (ordenanzas 3184 y 3185 de 2009).

cubrir, 45 kilómetros de largo por 9 de ancho aproximadamente, junto a la baja densidad y dispersión de sus habitantes hace que los servicios públicos -en los casos en que se los preste- sean sumamente onerosos.

El tipo de crecimiento característico de la ciudad puede ser analizado en términos de lo que se conoce como urbanización difusa (sprawl), es decir, un tipo de urbanización dispersa, poco compacta y con tendencia a la suburbanización (Borja, 2007). Esto probablemente deba vincularse al hecho de que Bariloche, como otros tantos destinos turísticos (Zingoni, Martínez, y Quartucci, 2007 y González et. al., 2009), tiene la particularidad de conformar un mercado inmobiliario no sólo atravesado por la oferta y demanda local sino que además, por su trascendencia a nivel local e internacional, es foco de intereses externos que posiblemente hayan incidido –y continúen haciéndolo en el presente- en la modulación de los precios de los inmuebles y, en consecuencia, en la ocupación de diversas áreas, paisajísticamente estratégicas de la ciudad. Áreas alejadas del casco céntrico que por la singularidad y belleza del paisaje natural son muy valoradas por turistas que deciden vivir temporalmente durante buena parte del año, pero también por parte de aquellos que habiendo sido turistas deciden, por la calidad del ambiente y la tranquilidad que pueden encontrar, residir en ella de manera permanente (Grippio y Visciarelli, 2007).

En tanto, los diversos diagnósticos que tomaron parte en las decisiones políticas vinculadas al planeamiento de la ciudad poco contribuyeron a resolver los problemas derivados de su trama espacial. Las políticas de planeamiento ejecutadas podrían sintonizar con las definiciones incrementalistas de las políticas públicas (Lindblom, 1996 y Tamayo Sáez, 1997) que consideran y describen la decisión política como una acción coyuntural carente de toda planificación y adecuada para “salir del paso” ante distintas problemáticas públicas que surgen en la agenda gubernamental.⁹ El municipio se ha limitado a administrar irregularidades y gestionar la institucionalización de situaciones anómalas y ajenas a la normativa establecida sin poder sobrellevar iniciativas propias de transformación que lograran reorientar las tendencias de crecimiento de la ciudad.¹⁰ Así, por ejemplo, ha ocurrido con la autorización de usos e indicadores urbanos en espacios naturales muy distantes de las áreas urbanas, que de acuerdo al código de planeamiento de 1980 debían preservarse o regenerarse; o el mismo Estado comprando tierras a bajo costo, con usos e indicadores muy restringidos que desalentaban su ocupación, para posteriormente urbanizarlas. Esto ha fomentado la especulación de muchos propietarios que, atentos a una mayor liberalización de la normativa, retienen la circulación de sus inmuebles a la espera de obras de infraestructura o habilitaciones comerciales que los beneficien

⁹ Lindblom (1996) señala que de esta forma, “paso a paso”, los cambios van a tener mayor oportunidad de sostenerse y consolidarse en el tiempo; las acciones radicalizadas, en tanto, tienden a fracasar por el antagonismo que produce su drasticidad. Como diría el autor: “Se trata del cambio político que ocurre a pasos pequeños”. En definitiva, la hechura de las políticas es una cuestión de escalas progresivas; si se quiere, puede considerársela una teoría más “realista” respecto a cómo se ejecutan y procesan los cambios en la arena política.

¹⁰ Se debe tener presente que San Carlos de Bariloche formó parte de Territorios Nacionales hasta la provincialización de Río Negro, en 1958. Las obras y regulaciones anteriores a ese año estuvieron a cargo del Estado Nacional a través de la gestión de Parques Nacionales, que decidió en buena parte la orientación de su crecimiento urbano.

gratuitamente. También debe señalarse la compleja trama normativa que regula los usos del suelo en la ciudad. En la actualidad conviven el Código de Planeamiento y de Edificación de 1980 y el Código Urbano de 1995, además de un conjunto de ordenanzas que los modifican parcialmente. Esta superposición de normas y procedimientos, muchos de ellos incompatibles, contribuye a la opacidad de las reglas de juego y al afianzamiento de intereses inmobiliarios que sacan partido de ella para adecuarse a uno u otro código según la conveniencia del momento. En el polo opuesto, muchos otros terminan pagando un precio muy alto para hacerse de un terreno y construir sus viviendas. Entre los pocos que sí pueden hacerlo también se incluyen los que acceden de manera informal o construyen sobre lotes que todavía no cuentan con la infraestructura y los servicios básicos necesarios.

La recuperación de la renta diferencial en San Carlos de Bariloche

En relación a lo antedicho han nacido una serie de iniciativas locales que apuntan a brindar distintas respuestas a estas problemáticas, entre las cuales las que se vinculan al déficit socio-habitacional se reconocen como las más acuciantes. Varias son las organizaciones en Bariloche que han enfatizado su emergencia y el necesario protagonismo que debe asumir el Estado a fin de ofrecer soluciones, o al menos atenuarlas.

En el contexto de estas preocupaciones y en el marco de otras políticas públicas implementadas que denotan, al menos como intención formal, no sólo la intervención directa del Estado municipal en políticas de vivienda sino también su potestad como agente de planeamiento de la ciudad, se sancionó la ordenanza 2080 en octubre de 2010. Con el propósito de justificar el derecho a participar de la renta urbana diferencial, la misma revelaba:

El establecimiento de derechos sobre la renta diferencial de la tierra en favor del estado municipal es un mecanismo que apunta a corregir uno de los fenómenos más inequitativos de nuestra ciudad: el funcionamiento espontáneo y sin regulación alguna del mercado de la tierra que, con el aporte de importantes recursos fiscales, genera incrementos considerables en los precios de ciertos terrenos. Esta situación deriva en grandes beneficios hacia un puñado de propietarios que mantienen en esto un papel pasivo, mientras los fondos para soportar el desarrollo de la ciudad resultan crónicamente escasos. Mediante el cobro de los derechos regulados en la presente Ordenanza se intenta brindar al estado la capacidad de recuperar para la comunidad, al menos, una porción de los incrementos en los valores inmobiliarios que se encuentren íntimamente ligados a decisiones estatales, rescatando de esta manera para el conjunto de los ciudadanos parte de los frutos del esfuerzo colectivo (Ordenanza 2080-CM-2010).

La ordenanza enumera algunas de las problemáticas urbanas de Bariloche que se describieron más arriba y el rol trascendental que le cabe al suelo en el desarrollo de las múltiples actividades que se desencadenan en la ciudad. Su contribución a la solución de algunas de las necesidades habitacionales de la ciudad constituía la columna vertebral de sus argumentos y el sentido de su emergencia, por lo que su utilidad como mecanismo de intervención estatal remitía sobre todo a la captura de recursos para hacerles frente, opacando en cierta medida su cualidad como

herramienta de regulación del uso del suelo urbano. En este orden, cobra mayor dimensión la participación del Estado en las decisiones de planeamiento y el rol que ocupa como agente productor de beneficios apropiados por el sector privado en forma de renta a través, principalmente, de excepciones a la normativa urbana.

Más adelante, luego de citar una serie de antecedentes jurídicos, entre los que resaltan artículos de la Constitución de Río Negro y la Carta Orgánica de la ciudad, que habilitarían la participación del Municipio en la renta diferencial, se destaca el encuadre de esta atribución en consonancia con el carácter social al que debe responder primeramente la propiedad de la tierra. Y más aún, no pretende ser una medida aislada: la intención es integrar el derecho público de recuperación de la renta diferencial a una línea de política de Estado que reconozca en el urbanismo una función pública.

El Estado, en sus diferentes niveles y de acuerdo con la distribución de competencias, ejerce la función pública del urbanismo. A este respecto debe aclararse que cuando la ordenación del territorio es elevada a función pública, ello implica que desde ese momento los planes de ordenamiento urbano y las normas urbanísticas tienen un alcance de carácter obligatorio y no meramente facultativo, es decir ya no son vistos como los lineamientos de lo que 'nos gustaría' que fuera un proyecto de ciudad, sino que tienen fuerza coercitiva para los actores involucrados en el proceso de urbanización, comenzando por el propio Estado. La participación en la renta diferencial urbana es un instrumento que debe ser puesto en marcha en Bariloche por la autoridad municipal, quien debe tener asignadas las competencias sobre los actos urbanísticos de cambios de uso o aprovechamiento del suelo a que den lugar los mayores valores del suelo urbano, de modo que se encuentra plenamente legitimado para imponer un derecho por éste concepto. (Ordenanza 2080-CM-2010).

Se reconoce entonces que la urbanización es un proceso colectivo en el que se deben no sólo compartir los costos que la misma trae aparejado, en recursos fiscales e inversión en obra pública, sino también sus beneficios, los cuales históricamente han sido privatizados.

A fin de analizar los puntos más destacados de la ordenanza -sobre todo aquellos que a priori denotaban un mayor compromiso con la controversia- se realizaron entrevistas a dos de los concejales que la aprobaron: el Doctor Darío Rodríguez Duch-promotor de la iniciativa y representante de la fuerza política "Afirmación para una República Igualitaria" (A.R.I.)- y Claudio Otano, de la "Unión Cívica Radical" (U.C.R.). Estos dos informantes clave brindaron testimonios esclarecedores respecto a los pormenores del tratamiento y posterior aprobación de la ordenanza.

Renta diferencial y participación municipal

El derecho a la participación municipal en la renta diferencial se aplica en principio a todos aquellos propietarios de bienes inmuebles ubicados en los límites jurisdiccionales de la ciudad que como consecuencia del accionar público hayan sido beneficiarios de mayores incrementos en el valor de sus propiedades. Los hechos generadores se circunscriben:

1. a las decisiones administrativas que a partir de reformas en la normativa permitan hacer uso de un mayor (y mejor) aprovechamiento constructivo de los terrenos, y

2. a aquellas acciones regulatorias del Estado municipal que habiliten una mayor diversificación de los usos, es decir el arco de alternativas de explotación que puede tener un inmueble (para desarrollar la actividad que más convenga a los intereses de su propietario), cambios en los parámetros urbanísticos y la ampliación de las áreas urbanas y suburbanas.

Es decir, ambas referidas a actos administrativos que disponen de manera indirecta una mejora en las condiciones de explotación de los terrenos. En cambio, no formaron parte de los hechos generadores -como sí lo eran en un principio en el proyecto original- las acciones directas del Estado vinculadas a la ejecución de obras e inversiones públicas localizadas.

Por otra parte, se impusieron excepciones que redujeron el alcance de la ordenanza. Los beneficios potenciales que podría obtener el erario público por actos administrativos que supusieran un mayor aprovechamiento constructivo del suelo no incluyeron a los emprendimientos “hotelero-turísticos” y a las pequeñas y medianas empresas. Los complejos “hotelero-turísticos” fueron merecedores de tal privilegio en virtud de lo que muchos consideran el motor de la economía y principal fuente de empleos de la ciudad: el turismo.

A propósito de ello, esto es lo que expresaban los dos concejales, uno de ellos especialmente ajeno al sustento analítico y argumental de la ordenanza:

Hoy tenemos una realidad en Bariloche de que invertir es muy caro, invertir en términos de infraestructura turística es muy caro y que tenemos competencia, o sea, no podemos encarecernos más. No podemos generar más trabas a la inversión privada en materia turística cuando tenemos San Martín de los Andes, Villa La Angostura, y tenemos competencia en Chile también, que ninguno de ellos tiene este sistema. Nosotros no podemos darnos el lujo de generarles más acciones en el costo que ya tiene, porque la verdad es muy caro invertir acá; son hoteles que requieren construcciones muy específicas, normas carísimas, llevar los servicios. Es caro. (Concejal Otano, 2011).¹¹

El concejal que llevó adelante el proyecto original, en cambio, se lamentaba por esta concesión. Al referir las alternativas y discusiones que precedieron a la sanción de la ordenanza, señalaba:

Porque, primero que nada, hubo mucho lobby en ese sentido. Es decir, había concejales que te decían “yo ni en pedo te doy los 8 votos”. Porque ellos, de alguna manera, están muy cerca de ciertos proyectos. De todas maneras si es cierto, y eso te

¹¹ Es oportuno reiterar que los beneficios concedidos por el Estado a través de la habilitación de usos e indicadores urbanísticos, no contemplados originalmente en la normativa, se traducen en un mayor y mejor uso del inmueble. En consecuencia, la recuperación de plusvalías no comporta un cargo extra; solo afecta a aquellos propietarios que, habiendo solicitado excepciones a la normativa, disponen de condiciones de explotación superiores a la media. Los promotores inmobiliarios que dirigen los emprendimientos constructivos, incluidos los hoteleros -si estuvieran alcanzados por el gravamen-, participarían al Municipio la renta diferencial creada en su carácter de propietarios del suelo, no en tanto promotores (Jaramillo, 2008).

lo puedo conceder, que en situaciones de crisis, como ya ha estado Bariloche –igual esto fue antes del volcán-, decíamos: “bueno, tratemos de no meterle la mano en el bolsillo a lo que genere muchas fuentes de trabajo genuinas en Bariloche, que es propiamente el turismo”. Entonces los proyectos turísticos, aún con mi desacuerdo, tuvimos que decidirlo así porque si no no nos daban los ocho votos para que se aprobara, concretamente. Eso es un hecho real de política; entonces había concejales que no querían. (Concejal Rodríguez Duch, 2011).

En cuanto a las excepciones a las consideradas pequeñas y medianas empresas, si bien se esgrimían justificaciones de orden social y económica y el grado de precariedad que evidenciarían muchos de estos emprendimientos, no se fijaron criterios claros que llevaran a establecer categóricamente qué empresas podrían ser definidas como “pequeñas y medianas” y qué empresas no. En las entrevistas, hasta un trabajador independiente con pocos recursos podía encuadrar en esta caracterización:

No hay una manera de diferenciar formas específicas. Se iba a prestar a confusión la fiscalización, y porque también iba a cargar injustamente, por ejemplo, ejemplo básico: Barrio Frutillar, ese barrio está en el alto; son lotes grandes esos, cuando se loteo, pero son baratos, tiene mucha gente trabajadora. Yo decía: mañana viene un carpintero, trabajó veinte años como carpintero, necesita independizarse y armarse en su lote, un galpón o un mini establecimiento. Seguramente eso va a estar fuera del código, porque va a ocupar un cachito del tercio libre. Ahora, ¿eso va a entrar en la normativa? ¿Pequeña o mediana industria, comercio? ¿Vamos a cargar a ese tipo que está generando una movilidad social con más costos? (Concejal Otano, 2011).

En tanto, el concejal del A.R.I. expresaba:

Lo de pequeña y mediana empresa me pareció bien, porque ponéle que venga un gaucho que quiera instalar un galpón en un lugar y pida un parámetro especial ahí, que necesita ir a rango tres. Por ahí se le puede pedir la excepción si con eso va a dar laburo a gente. (Concejal Rodríguez Duch, 2011).

Otro de los puntos candentes de la ordenanza tenía que ver con la cantidad o el monto a recuperar en concepto de participación en la renta diferencial. Considerando que los incrementos en los volúmenes de valor de los inmuebles favorecidos remiten exclusivamente a acciones emprendidas por el Estado municipal, el interés medular recaía en saber cuánto del mayor valor generado se estaba dispuesto a alcanzar. En el caso de Colombia, y algunos municipios de Argentina que intentaron llevar adelante políticas de este tipo, el monto a recuperar usualmente propuesto tendía a oscilar entre un 30 y un 50% de la renta generada.

Frente a ello, la ordenanza enunciaba una intención mucho menos ambiciosa: ante cualquiera de las situaciones mencionadas, descontando las excepciones, se estableció que el porcentaje a participar alcanzaría el 30% del mayor valor creado en el inmueble.¹²

¹² Para estimar el plusvalor o la renta diferencial generada por acciones del Estado Municipal se dispuso la creación de un registro de corredores y martilleros inmobiliarios con domicilio real en la ciudad. Luego, mediante sorteo, uno de estos profesionales se encargaría de fijar, inicialmente, un precio

Eso fue más que nada para buscar un término medio, que ponga, ponéle, que busque el consenso, buscar un término medio para una primer experiencia. Arrancar, no con lo máximo, sino con algo más medio, y después, la evolución de la ordenanza sabrá si eso es poco, si es mucho; si hace falta retocarlo se puede modificar, se puede agregar algo. No te olvides que acá estamos hablando de algo que nunca se hizo, que nadie se ha acostumbrado y que de golpe lo impongas. Por eso se habló de un término medio, para ver qué impacto tiene (Concejal Otano). Sí, hay casos en que es verdad, es hasta el 50. Lo que pasa es que también operaba esto de decir, tampoco podemos generar que se vayan las inversiones, que no haya inversiones. Ya de por sí, con el 30 te puedo decir que es una barbaridad de plata. Con el 30 no está mal, fue como un acuerdo al que llegamos entre varios concejales. (Concejal Rodríguez Duch, 2011).

En cuanto a las obligaciones de pago de los propietarios, lo remarcable es que se idearon alternativas no monetarias para la cancelación de las mismas, es decir, que no implicaran la transacción de dinero contante y sonante. Se contemplaban pagos “en especie” que podían incluir la realización de obras y/o servicios de utilidad pública, preferentemente en los barrios más postergados de la ciudad, la transferencia de inmuebles para el Banco de Tierras municipal y/o propuestas afines.

Respecto a los canales institucionales relativos a la puesta en práctica de la ordenanza, el hecho clave a resaltar lo constituyó la revitalización de un procedimiento normativo dispuesto en el código urbano de 1995 pero de muy escasa utilización: el denominado “rango tres”. En la ordenanza 2080 toma un rol central al ser el medio de tránsito obligatorio para la aprobación o no de los convenios urbanísticos entre el Estado y los particulares. Acerca de las virtudes de este procedimiento, Rodríguez Duch señalaba:

Estaba en el sistema pero nunca lo habían usado. Lo habían usado 1 o 2 veces en más de 10 años, lo cual era retrucho porque habilitaron 10.000 excepciones sin rango tres; porque el rango tres hace transparente todo: va a audiencia pública, va al concejo de planificación municipal, va al concejo deliberante, es decir, hace que todos tengan que debatir. (Concejal Rodríguez Duch, 2011).

En efecto, el “rango tres” es un procedimiento destinado a aquellos proyectos que por sus excepcionales dimensiones, requerimientos constructivos, o usos no considerados en la zonificación original dispuesta en los códigos, se alejan groseramente de los mismos y necesitan una aprobación especial.¹³

comercial (por metro cuadrado) anterior a la acción generadora y, posteriormente, el nuevo precio de referencia. De la diferencia de estas dos mediciones surgiría el monto generado por el Estado y se calcularía el 30% a percibir en concepto de participación municipal (una vez deducidas las cesiones obligatorias de espacio público y/o reserva fiscal), realizando la correspondiente liquidación el Departamento Tributario de la Secretaría de Hacienda y Economía de la ciudad. Si existieran desacuerdos entre las partes, del Municipio o del particular, se procedería a una nueva valuación. Si ese fuera el caso, el precio definitivo se fijaría teniendo en cuenta las dos mediciones.

¹³ Este procedimiento, circunscripto a los llamados “emprendimientos especiales”, corre a solicitud del sector privado interesado: luego de ser analizada la viabilidad de la propuesta por el Ejecutivo, la Unidad Coordinadora, órgano conformado por los asesores técnicos del Concejo municipal, analiza el dictamen del poder Ejecutivo y aprueba o rechaza el proyecto urbanístico; en el ínterin de este proceso se supone

Una vez finalizada esta etapa, si el veredicto general es positivo, se aprueba por ordenanza el convenio urbanístico entre el Municipio y el sector privado en el que, además de establecer las condiciones que harían efectivo el monto de la participación, detallando la acción urbanística del Municipio y el beneficio que recibiría el sector privado, se acuerda la forma de pago y el plazo máximo para realizarlo.¹⁴

Transcurridos tres años, sólo se presentaron dos proyectos de ordenanza sujetos a la nueva normativa. Uno de ellos, refiere a la aprobación de un fraccionamiento (proyecto 249/12); el otro, que finalmente se convirtió en ordenanza, solicitaba la aprobación de usos e indicadores especiales para el supermercado “La Anónima” (ordenanza 2341-cm-12). Ambos enumeran un conjunto de obras de infraestructura y cesiones de tierra (descontando las cesiones obligatorias y las áreas de reserva fiscal) que las partes se comprometían a participar como renta diferencial. Sin embargo, no se mencionan los procedimientos de avalúo y si intervinieron o no los peritos inmobiliarios para calcular el mayor valor generado por el accionar público. Mucho menos, si las cesiones y las obras de infraestructura comprometidas por los particulares correspondían al 30% de recuperación establecido.

Consideraciones finales

La ordenanza expresa un avance en la optimización de políticas urbanas decididas a incorporar la participación del Estado en las rentas extraordinarias que se generan a partir de su accionar. Avalando la idea de que en las manifestaciones espaciales de la ciudad concurren variables que denotan los procesos colectivos que las atraviesan, la participación del Estado municipal en las rentas extraordinarias contribuye a la legitimación de la función pública del urbanismo, revalidando su potestad en la planificación y ordenamiento del territorio.

De todos modos, aunque se establece como principio general la necesidad de recuperar las rentas generadas por la acción del Estado, su legitimidad se reduce al momento de fijar las condiciones en que se hace efectiva su aplicación. Excluyendo los casos concretos en que fue puesta en práctica, que de hecho se reducen a la aprobación de solo un convenio urbanístico, el propio contenido de la ordenanza, en los términos en que fue sancionada, siembra interrogantes respecto a su utilidad y contribución a la resolución de los problemas urbanos de la ciudad.

En primer lugar, como ya se mencionó, se eliminaron del proyecto original, como hecho generador o causal de renta diferencial, las inversiones en infraestructura y obra pública. En segundo lugar, solamente se recupera un 30 por ciento del mayor valor generado; porcentaje menor si se lo compara con alguna de las experiencias

que también participan en jornadas de audiencia pública las Juntas Vecinales, los colegios de profesionales y el resto de la población que se interese por las consecuencias del proyecto.

¹⁴ Se estipulaba además que los convenios urbanísticos debían ajustarse prospectivamente al avance del Plan Estratégico. Sin embargo, este plan, que propone intervenir de manera integral sobre distintos aspectos de la ciudad además de los urbanos (sociales, económicos, culturales), aún no ha sido finalizado y no ha supuesto hasta el momento algún tipo de condicionamiento concreto que defina la aprobación (o no) de los mismos.

reseñadas más arriba (Colombia, por ejemplo). Por último, pero no por eso menos importante, se concedieron excepciones que en gran medida reducen el alcance de la norma. Si los capitales que se destinan a los emprendimientos hoteleros-turístico son los que potencialmente manifestarían un mayor interés en socavar normas y solicitar indicadores urbanísticos especiales más acordes a sus propósitos (en una ciudad turística, recordemos), no son claros los beneficios urbanos que podrían derivarse de una ordenanza que exceptúa de su aplicación a los principales generadores de las situaciones que se pretenden regular. En este sentido, es llamativo que uno de los concejales entrevistados observe en la norma (que él aprobó, recordemos) una “carga” que se aplica a los privados y no una participación o devolución al Estado por beneficios diferenciales otorgados.¹⁵

Por otro lado, sería deseable que esta iniciativa, que refiere en sus argumentos a las circunstancias particulares de ocupación del suelo en Bariloche y su relación con el entorno natural, insistiera sobre los efectos perjudiciales que puede tener para el medio ambiente el progresivo crecimiento urbano y la apropiación del paisaje. También debe considerarse el impacto que intervenciones de este tipo pueden tener en la modulación de los precios de los inmuebles, de modo tal que se conciban como parte integral del armazón de políticas públicas abocadas a resolver el problema de acceso al suelo en la ciudad. Es decir, que la participación en la renta diferencial se constituya en una herramienta de regulación que persiga criterios claros y coherentes integrados a un plan y no que reedite la burocratización de un trámite más que hay que atravesar para la habilitación indiscriminada de usos y capacidades constructivas. De este modo, serían útiles preceptos claros de lo que se desea como ciudad, en los que se evalúe el impacto y la demanda inmobiliaria de los proyectos que solicitan aprobación, contemplando las alternativas que pueden resultar viables en el marco de la planificación del territorio.

Aún así este es un primer paso que apunta a reflexionar acerca de los procesos que hacen a la planificación de la ciudad y los beneficios particulares que trae aparejados. Debe resaltarse, entonces, el hecho de que se revisen las asociaciones positivas entre las acciones públicas y los beneficios que absorben los propietarios con la valorización de sus inmuebles, sobre todo considerando que aún pervive la creencia que observa en el proceso de urbanización un innegable medio de valorización gratuita del suelo privado (se cree todavía que esto es indicativo de dinamismo económico, crecimiento, progreso, etc.). También, aunque no agote los alcances de las políticas que tienen al suelo urbano como protagonista, constituye un precedente de gran utilidad para el desarrollo progresivo de políticas que legitimen la instrumentación de distintos mecanismos de intervención pública en el mercado inmobiliario. Por ello es deseable que iniciativas municipales de esta naturaleza encuadren en marcos jurídicos supra locales que avalen enfáticamente, y con mayores elementos, el alcance de estas experiencias. Es importante que se instale en el debate y en la contienda política la función social que debe corresponderle a la propiedad, de tal forma que cumpla con las obligaciones y condiciones necesarias que posibiliten respetar la traza urbana, la protección

¹⁵ Del mismo modo, es probable que la razón de este principio no halle comprensión y/o aceptación entre los habitantes (que pueden interpretar este intento de participación estatal como un tributo extra que se le impone al contribuyente), lo que podría dificultar su aplicación práctica.

ambiental, la salud y otras necesidades de carácter colectivo y se pueda contribuir, desde el derecho urbanístico, a diseñar una ciudad que priorice el interés general por sobre los espurios intereses sectoriales.

Bibliografía

- ABALERON, Carlos Alberto (1992); *Tendencias de crecimiento poblacional y espacial en San Carlos de Bariloche con énfasis en el sector marginal: Informe final*. Biblioteca Fundación Bariloche, Bariloche.
- ARNAUT, Alberto (1990); "Antonio Azuela, la Ciudad, la Propiedad Privada y el Derecho". *Revista Desarrollo Regional*, número 33 [versión electrónica]. (Disponible en www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/3311.doc Obtenido el 8 de abril de 2013)
- AUGSBURGER, Silvia (2009); Proyecto de "Ley de Uso del Suelo y Ordenamiento Territorial y Urbanístico". (Disponible en <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/Proyecto%20AUGSBURGER%20Ley%20de%20Ord%20Territorial%20Presentaci%F3n%202009.pdf> Obtenido el 12 de abril de 2013)
- BELOUS, Nélica (2009); Proyecto de "Ley de Desarrollo Urbano Territorial Nacional". (Disponible en <http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes96/PROYECTO%20DE%20LEY%20Belous-%20DESARROLLO%20URBANO%20TERRITORIAL%20NACIONAL.%20REGIMEN%20-%20202563-D-2009.pdf> Obtenido el 12 de abril de 2013)
- BORJA, Jordi (2007); "Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades". *Revista Eure* volumen XXXIII, N° 100: 35-50. Santiago de Chile, Chile. (Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000300003&lng=en&nrm=iso&ignore=.html Obtenido el 8 de abril de 2013)
- CONCEJO DELIBERANTE DE MALVINAS ARGENTINAS (2001); Ordenanza fiscal 489/01. Capítulo XXI "Tributo por Contribución por Mejoras". (Disponible en http://www.estudiogarciaortiz.com.ar/files/ponencia_sobre_plusvalia.pdf Obtenida el 26 de agosto de 2013)
- CONCEJO DELIBERANTE DE TRENQUE LAUQUEN (2009); Ordenanza 3184/2009 (Disponible en <http://www.hcdtrenquelauquen.gob.ar/ordenanzas.html?sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=17> Obtenida el 26 de agosto de 2013) y Ordenanza 3185/2009 (Disponible en <http://www.hcdtrenquelauquen.gob.ar/ordenanzas.html?sobi2Task=sobi2Details&sobi2Id=18> Obtenida el 26 de agosto de 2013)
- CONCEJO FEDERAL DE PLANIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL COFEPLAN (2012); "Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial". (Disponible en http://www.cofeplan.gov.ar/html/doc_institucionales/doc/anteproyecto.pdf Obtenido el 26 de agosto de 2013)
- CONCEJO MUNICIPAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE (2010); Ordenanza 2080-CM-2010 de "Plusvalía Urbana". (Disponible en

http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=477 Obtenida el 8 de abril de 2013)

CONCEJO MUNICIPAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE (2010); Ordenanza 2341-CM-2012. (Disponible en http://www.concejobariloche.gov.ar/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=478 Obtenida el 26 de agosto de 2013)

CONCEJO MUNICIPAL DE SAN CARLOS DE BARILOCHE (2010); Proyecto de ordenanza 249/12. (Disponible en <http://www.concejobariloche.gov.ar/proyectos/Proyecto%20249-12%20Autorizar%20la%20subscripcion%20de%20convenio%20aprobar%20medidas%20sobre%20fracciones%20expropiadas.pdf> Obtenido el 26 de agosto de 2013)

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO (1988); (Disponible en http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_riogro.pdf Obtenida el 8 de abril de 2013)

CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA DE SANTA FÉ (1962); (Disponible en <http://www.concejorosario.gov.ar/resources/legislacion/constitucionprovincial.pdf> Obtenida el 8 de abril de 2013)

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994); (Disponible en http://www.pjn.gov.ar/cne/compendio/legislacion/Constitucion_Nacional.pdf Obtenida el 8 de abril de 2013)

FERNANDES, Edésio (2004); “Del código civil al estatuto de la ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil” En Boletín mexicano de Derecho comparado, nueva serie, año XXXVII, Nº 109, 41-69 [versión electrónica]. (Disponible en <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/fernandes-2002.PDF> Obtenido el 8 de abril de 2013)

FURTADO, Fernanda (1997); *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: debilidad en la implementación y ambigüedad en la interpretación* [versión electrónica]. Informe parcial del proyecto The Experience with Value capture Mechanisms in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy. (Disponible en http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/Furtado_Instrumentos_para_la_Recuperaci_n_de_Plusval_as.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)

GEORGE, Henry (2004); *Progreso y Miseria*. (Versión electrónica disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/textos/h-george/index.htm> Obtenido el 26 de agosto de 2013)

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Ministerio de planeamiento y Obras Públicas (2006); Programa “Urbe y Tributación: instrumentos económicos para la gestión del suelo. Conceptos, antecedentes y propuestas”. Consejo del plan urbano ambiental. (Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/copua/plusvalia.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)

GODOY, Susana Margarita (2007); *La gestión del suelo en la política urbana*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO Argentina. Diploma superior en gestión y control de Políticas Públicas de FLACSO. (Disponible en <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/monografias/godoy.pdf> Obtenido el 8 de abril de 2013)

GONZÁLEZ, Rodrigo; OTERO, Adriana; NAKAYAMA, Lía y MARIONI, Susana. (2009); "Las movilidades del turismo y las migraciones de amenidad: problemáticas y contradicciones en el desarrollo de centros turísticos de montaña". En *Revista de Geografía Norte Grande*, volumen 44 [versión electrónica]. (Disponible en http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N44/art04.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)

GRIPPO, Silvia y VISCIARELLI, Stella (2007); "La acción territorializadora del turismo residenciado: su relación con las políticas públicas y la promoción inmobiliaria". En *Ciencias Sociales Online* volumen IV, nº 2. Universidad de Viña del Mar-Chile. (Disponible en http://www.uvm.cl/csonline/2007_2/pdf/Grippto-visciarelli.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)

HABITAR ARGENTINA (2011); "Proyecto de Ordenamiento Territorial". (Disponible en <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbnxqb3JuYWRhc2hhYml0YXR8Z3g6YjY0ZmViYmY1MDYwZjY4> Obtenido el 26 de agosto de 2013)

HENAO GONZÁLEZ, Gloria (2005); "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá. Marco teórico y experiencias internacionales". En revista digital *Café de las ciudades*, volumen 35, año 4. Publicación electrónica obtenida el 8 de abril de 2013 en http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_35_1.htm

HERNÁNDEZ, Raúl y MOCHKOFISKY, Graciela (1974); *Notas sobre un ejercicio de simulación del uso del Medioambiente: El caso de San Carlos de Bariloche*. Biblioteca Fundación Bariloche, Bariloche.

JARAMILLO, Samuel (1982); "El precio del suelo urbano y la naturaleza de sus componentes". Ponencia al XIV Congreso interamericano de planificación: La tierra en el desarrollo urbano. Morelia, México. Publicado en *Relación Campo*. Ciudad SIAM.

LINDBLOM, Charles (1996); "La ciencia de 'salir del paso'", en Aguilar Villanueva, Luis (Comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Ángel Porrua, México.

MALDONADO COPELLO, Mercedes (2004); "El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial". (Disponible en <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?x=11389534> Obtenido el 8 de abril de 2013).

MARX, Carlos (1995); *El Capital. Tomo III*. Fondo de cultura económica, México.

RAMOS GOROSTIZA, José Luis (2008); "Henry George y el georgismo". *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*. En Biblioteca de la Universidad Complutense. (Disponible en <http://eprints.ucm.es/6692/1/0006.pdf> Obtenido el 26 de agosto de 2013)

RICARDO, David (1973); *Principios de economía política y tributación*. Fondo de cultura económica, México.

SMOLKA, Martim y AMBORSKI, David (2003); "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación Inter-americana". *Revista Eure* volumen XXIX, Nº 88: 55-77 [versión electrónica]. Santiago de Chile, Chile. (Disponible en <http://www.eure.cl/numero/recuperacion-de-plusvalias-para-el-desarrollo-urbano-una-comparacion-inter-americana/> Obtenido el 8 de abril de 2013)

TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997); "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*. Alianza Universidad, Madrid.

TOPALOV, Christian (1979); *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. (Disponible en <http://es.scribd.com/doc/52839153/Topalov-La-Urbanizacion-Capitalista> Obtenido el 8 de abril de 2013)

VAPNARSKY, Cesar (1983); *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957*. Editorial de la Patagonia, General Roca.

WAGNER, Raúl (2009); “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano”. En el X Seminario RED MUNI. 13 y 14 de agosto de 2009/UNLM. (Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/ponencias_x_redmuni/Urbanizacion/Mesa%202/Fernandez%20WagnerRedMuni2009.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)

ZINGONI, José; MARTÍNEZ, Silvia y QUARTUCCI, Elisa (2007); “Causas y Efectos de la Valorización del Suelo Urbano en Destinos Turísticos de la Cordillera Andino Patagónica: El caso de San Martín de los Andes”. En *Revista Ciencias Sociales Online* volumen IV, Nº 2: 37-53. Universidad de Viña del Mar, Chile. (Disponible en http://www.uvm.cl/csonline/2007_2/pdf/zingoni-martinez-quartucci.pdf Obtenido el 8 de abril de 2013)