

Gobiernos locales y mercado de suelo: la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías urbanas y producción de suelo urbano

Sabrina Lobato

Mg. en Gobierno Local, Profesora Adjunta UNTDF, Becaria doctoral CONICET (CIT-TDF). Lic. en Ciencia Política (UBA), Mg. en Gobierno Local (UNQUI), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria doctoral CONICET en el CIT-Tierra del Fuego. Docente Investigadora Profesora Adjunta en el Instituto de Cultura, Sociedad y Estado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, AeIAS. Categoría V del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores.

E-mail: slobato@untdf.edu.ar

Fecha de recepción: 24/10/2020

Aceptación final del artículo: 4/5/2021

Los gobiernos locales poseen un rol central en la gestión de suelo. Tradicionalmente han orientado su política de suelo a la regulación y administración de la ciudad, a la implementación de políticas provinciales y nacionales y, en menor medida, a la producción de suelo urbano a través de la compra y permuta de tierras, encontrando obstáculos como la escasez de recursos económicos, la existencia de legislación que no se adecúa a las realidades locales y la oposición del sector inmobiliario. En este contexto, cobran relevancia las experiencias de municipios argentinos que han creado instrumentos no tradicionales de producción de suelo urbano. En este artículo, describiremos la política de recuperación de plusvalías urbanas a través de la contribución por mejoras en Río Grande (2012-2016). Abordaremos su fase de diseño e implementación a partir de una metodología cualitativa basada en el análisis documental y bibliográfico y entrevistas a informantes claves. La relevancia del caso radica en el diseño e implementación de una política de recuperación de plusvalías urbanas a través de la contribución por mejoras y en la alícuota para el caso de nuevos loteos que se erige en un 20% de los lotes de esa nueva urbanización, constituyéndose así en un instrumento no tradicional de producción de suelo urbano. También cristaliza que la existencia de normativa que incorpore la función social de la propiedad y un rol protagónico del Estado en la configuración de la ciudad es crucial para avanzar hacia instrumentos alternativos de generación de suelo, pero debe ser acompañada por gobiernos locales con iniciativa y voluntad política para llevar a cabo dichas políticas.

Palabras claves: *recuperación de plusvalías, políticas urbanas, gobierno local, gestión pública.*

Local governments and land market: the contribution for improvements as instrument for the recovery of urban capital gains and production of urban land

Local governments play a central role in land management. Traditionally they have oriented their land policy towards the regulation and administration of the city, the implementation of provincial and national policies and, to a lesser extent, the production of urban land through the purchase and exchange of land, encountering obstacles such as the lack of economic resources, the existence of legislation that is not adapted to local realities and strong opposition from the real estate sector. In this context, the experiences of Argentine municipalities that have created non-traditional instruments for the production of urban land become relevant. We describe the urban capital gains recovery policy through the contribution for improvements in Río Grande (2012-2016). We will approach its design and implementation phase based on a qualitative methodology based on documentary and bibliographic analysis and interviews with key informants. The relevance of the case lies in the design and implementation of a policy for the recovery of urban capital gains through the contribution for improvements and in the aliquot for the case of new subdivisions that is erected in 20% of the lots in that new urbanization, thus becoming a non-traditional instrument for the production of urban land. It also crystallizes that the existence of regulations that incorporate the social function of property and a leading role of state in the configuration of the city is crucial to advance towards alternative instruments of land generation but it must be accompanied by local governments with initiative and political will to carry out these policies.

Keywords: *capital gains recovery, urban policies, local government, public management.*

Introducción

El acceso al hábitat, problemática recurrente en la agenda social argentina, pone de manifiesto la importancia de la generación de suelo urbano. La gestión de la ciudad requiere contar con gobiernos locales con capacidad para diseñar políticas de producción de suelo urbano como también para implementarlas en articulación con diferentes actores sociales.

En este escenario, cobran relevancia las experiencias de municipios argentinos que han avanzado en la creación de instrumentos no tradicionales de producción de suelo urbano como el municipio de Río Grande (Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur) que en el marco del Programa de Gestión Socioterritorial con Enfoque Integral (PGSTEI) diseña e implementa su política de recuperación de plusvalías urbanas a través del cobro de la contribución por mejoras.

Este caso constituye un aporte significativo al campo de las políticas urbanas debido a su contribución al conocimiento sobre instrumentos que denominaremos *no tradicionales* de producción de suelo urbano y de intervención en el mercado de

suelo. Nos proponemos así describir la política de recuperación de plusvalías urbanas a través de la contribución por mejoras en Río Grande (2012-2016) abordando su fase de diseño e implementación a partir de una metodología cualitativa basada en el análisis documental y bibliográfico, junto con entrevistas a informantes claves.

El trabajo posee cuatro apartados. El primero aborda algunas notas teóricas sobre el mercado de suelo y la recuperación de plusvalías urbanas. Luego se describe la configuración urbana de Río Grande, la relación entre los actores en la construcción y problematización del acceso al suelo y a la vivienda como antesala del diseño del PGSTEI y la política de recuperación de plusvalías. Después abordaremos la implementación de la política, los obstáculos surgidos y las formas de resolución para finalizar, en las conclusiones, con un análisis de los resultados de la política y sus implicancias en la construcción de la ciudad.

Estado y mercado de suelo

El mercado de suelo se caracteriza por su irreproductibilidad, la dificultad de creación de ubicaciones similares y por una oferta estructuralmente escasa (Morales Schechinger, 2005).¹ Su precio no está determinado por su costo de reproducción, por lo que expresa la relación del suelo con componentes estructurales y de infraestructura del entorno (Reese, 2020) como también con la normativa urbanística municipal respecto a lo que esta determine sobre factor de ocupación, uso del suelo, dotación de infraestructura y su localización (Fernández Wagner, 2009). El funcionamiento del mercado de suelo se caracteriza por calificar y valorizar diferencialmente al suelo y por proceder a diferenciar a los sectores sociales en el espacio según su acceso al mismo (Reese, 2020), esto da cuenta de la necesidad de la intervención estatal en el mismo.

En Argentina existe una visión predominantemente patrimonialista en el ejercicio de la propiedad del suelo, que resalta el carácter ilimitado del derecho individual sobre la propiedad. Una mirada distinta la constituye el principio de función social de la propiedad: si las ciudades son producto del esfuerzo colectivo, su organización y ordenamiento no pueden determinarse solamente por los derechos individuales y los intereses de los propietarios del suelo (Fernández y Maldonado Copello, 2010). Respecto al sistema jurídico argentino, Maldonado (2013) realiza un exhaustivo análisis histórico-normativo sobre la incorporación, tanto explícita como implícita, de la función social de la propiedad en la Constitución Nacional y en las provinciales, destacando que dicha función fue incorporada por la Constitución Nacional de 1949, luego derogada por la dictadura de 1955 y posteriormente incorporada de manera indirecta en la Constitución de 1994 a través del otorgamiento de jerarquía constitucional a tratados internacionales de derechos humanos.

Si bien la promoción del principio de la función social de la propiedad se encuentra en un estado de dispersión normativa, existen iniciativas que apuntan hacia su

¹ Para un análisis del derrotero teórico sobre la conformación de la renta de la tierra ver Medina (2013).

consecución y la distribución equitativa de cargas y beneficios en la ciudad como los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas.

Recuperación de plusvalías

Las plusvalías urbanas son los incrementos del suelo generados por causas externas a sus propietarios (Molinatti, 2013) en los que el Estado incide a través de su política urbana: al ser artífice del espacio construido, al proveer infraestructura y servicios públicos, al regular los usos de suelo y como agente fiscal (Jaramillo, 2008). En tanto el Estado es el principal valorizador de suelo, se torna imprescindible que el mismo recupere parte de esa valorización. Así, la recuperación de plusvalías urbanas se define como la recuperación pública de la valorización del suelo (o al menos una parte de esta) independientemente del destino final que tengan los recursos recuperados (Molinatti, 2013).

Smolka y Amborski (2003) reconocen dos tipos instrumentos para la recuperación de plusvalías: los de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y los de naturaleza regulatoria que prevén el uso de mecanismos regulatorios que recuperan los incrementos en el valor de la tierra provenientes de cambios en las regulaciones urbanas (generalmente se utiliza alguna forma de contribución en *especie* por parte del propietario).

Tabla nº 1: Instrumentos de recuperación de plusvalías.

Naturaleza	Instrumentos	Destino
Fiscal	Impuestos: - Impuesto predial o Inmobiliario.	Recuperar plusvalías.
	Contribuciones: - Contribución por Mejora o por Valorización.	Recuperar plusvalías.
Regulatorio (se acuerdan ciertas aportaciones en dinero o especie como contraprestación al derecho de desarrollar)	Exacciones, Convenios Urbanísticos o Venta de derechos de construcción.	Recuperar plusvalías y ejercer funciones de gestión y planificación.

Fuente: Elaboración propia en base a los aportes de Smolka y Amborski (2003) y Blanco, Cibils y Muñoz (2016).

El instrumento más utilizado en América Latina ha sido la contribución por mejoras, entendiendo a la misma como una carga impositiva que deben abonar los propietarios de inmuebles por el beneficio y el incremento del valor de sus propiedades generado por la ejecución de una obra pública. Se establece en función del costo de las obras de infraestructura urbana y no en función de la valorización real de las propiedades beneficiadas por dichas obras (Clichevsky, 2001:6-7 en Bazán y Rodríguez, 2009:11) y los fondos recaudados son reinvertidos dentro de los proyectos urbanísticos que los generaron y/o para el financiamiento de otras obras públicas. Esta característica es una debilidad en tanto no contempla otras acciones públicas que inciden en la valorización del suelo. Duarte y Baer (2013:22) sostienen que la contribución por mejora “no fue suficientemente considerada para recuperar la valorización inmobiliaria asociada a las decisiones administrativas del poder público (...) al menos en Argentina donde su implementación siempre se basó en el recupero del costo de la obra pública”.

Aún así, Baer, et. al. (2016) señalan que, en Argentina, en los últimos años un número creciente de municipios han comenzado a implementar políticas de recuperación de plusvalías urbanas como Trenque Lauquen (Duarte y Baer, 2014; Feito, Carabelli y Rabassa, 2017), San Carlos de Bariloche (Medina, 2013), Mar del Plata (Bazán y Rodríguez Iglesias, 2009), Rosario (Baer, et. al. 2016 y Barenboim, Duarte y Finch, 2016) y Río Grande, entre otros.

Río Grande: configuración urbana

Río Grande, fundada como colonia agrícola en 1921, se encuentra en el norte de Tierra del Fuego, AelAS. En su configuración urbana y sociohistórica existe una predominancia del accionar de privados que, a inicios del siglo XX, llevaron a cabo numerosas obras de infraestructura a raíz de las necesidades de sus negocios.

Dada la importancia geopolítica de la isla, el Estado nacional implementó acciones de poblamiento del territorio nacional entre las que se destacan la adjudicación de tierras a privados favoreciendo la concentración en pocos propietarios, especialmente estancieros, y la sanción de la ley nacional 19.640 de Promoción Industrial. A partir de ese momento, la dinámica demográfica provincial se caracterizó por un crecimiento exponencial (entre 1970 y 1980 la tasa de crecimiento anual fue del 57% mientras que a nivel país fue de 18%; entre 1980 y 1990 las tasas fueron de 92,1% y 14,7% respectivamente) (Finck, et. al. 2016 en Lobato, 2018) representando un desafío para el Estado en materia habitacional.

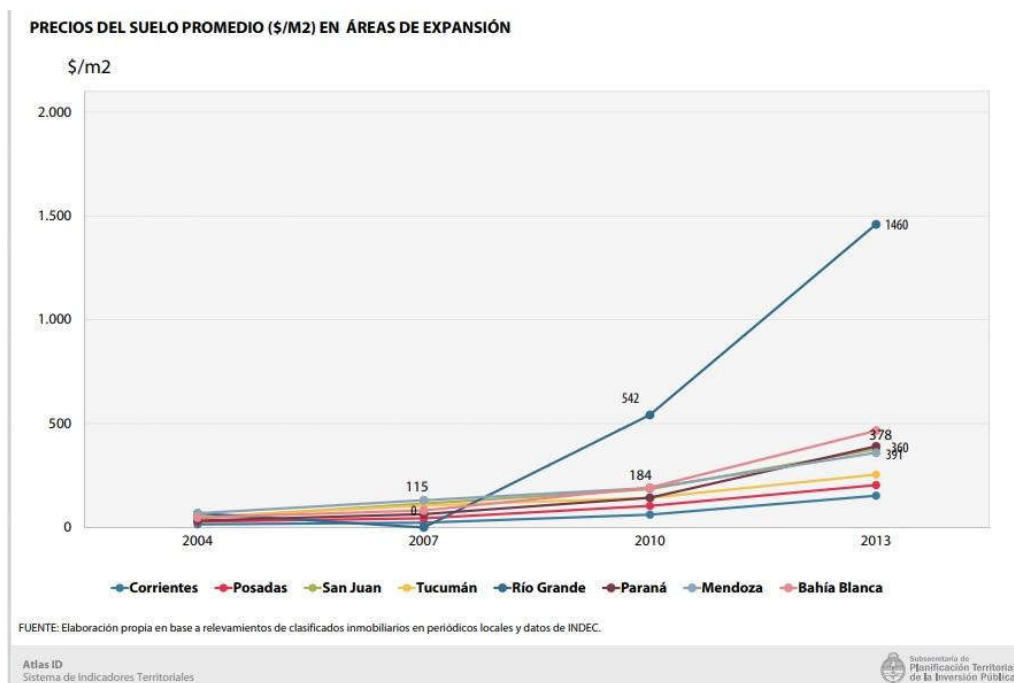
La venta de lotes en el mercado inmobiliario ha sido el mecanismo primordial de acceso a la ciudad, secundado por procesos de autoconstrucción de viviendas² y en menor medida las viviendas sociales construidas por el Estado provincial (Debia y Lobato, 2014). Al analizar la composición de los tejidos residenciales en la expansión de la ciudad (1991-2010) del Atlas ID se observa que el loteo formal implicó el tejido residencial con mayor preponderancia (36%), seguido por los barrios informales

² La ocupación de tierras fiscales con títulos de posesión, cesión de palabra o de manera irregular (Debia y Lobato, 2014) se constituyó también en una característica de la expansión urbana en Río Grande.

(26%), vivienda social (13%) y vacíos urbanos (11%). La relevancia del sector privado en la urbanización de la ciudad ha contribuido a un proceso progresivo de mercantilización del suelo que excluye a numerosos sectores sociales del acceso al suelo urbano y a la vivienda (Pérez, et. al, 2015).

Este proceso se evidencia en la evolución de los precios del suelo en áreas de expansión (Atlas ID) en el que, en el caso de Río Grande, se observa un crecimiento debido a que se multiplican más de 23 veces entre 2004 y 2013, generando un empeoramiento en las condiciones formales de acceso al suelo (Figura 1). Además, según el índice de accesibilidad al suelo (Atlas ID) que está constituido por los precios del suelo y los ingresos familiares y muestra la cantidad de ingresos familiares mensuales necesarios para adquirir una parcela tipo, en Río Grande este índice ha empeorado en los últimos años: mientras que en 2004 una familia necesitaba 13 ingresos mensuales para comprar una parcela tipo, en 2013 el requerimiento de ingresos asciende a 31, aun cuando los ingresos familiares en la ciudad son elevados en comparación al resto del país.

Figura 1: Precios del suelo promedio en áreas de expansión. Período 2004-2013.



Fuente: Atlas Id (2015). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

Esta dinámica de expansión urbana se dio en el marco de una débil intervención estatal provincial y local en el mercado inmobiliario amparado por una normativa regresiva al respecto: la Constitución Provincial, si bien reconoce el derecho a la tierra (artículos 23 y 82) y a la vivienda (artículo 23), no reconoce la función social de la propiedad, no contempla artículos en contra de la especulación inmobiliaria y dispone que las tierras fiscales y su explotación tienen un fin económico destinado principalmente a la actividad agropecuaria. Si bien en 1996 la provincia transfiere a

los municipios la potestad sobre sus tierras fiscales, la política de suelo municipal entre 1991 y 2010 tuvo como eje rector la regulación y administración de la ciudad a través del control en los usos de suelo y no con fines residenciales y cuando produjo suelo urbano lo hizo para destinarlo a obras y servicios públicos a través de la desafectación de espacios verdes (Lobato, 2017).

Como corolario de la dinámica poblacional, el proceso de mercantilización de la tierra y la existencia de un tipo de intervención estatal que no logra revertir la creciente brecha entre la producción capitalista de la vivienda y la demanda social del hábitat (Pérez, et. al., 2015) en 2005 en la zona sur de la ciudad se construyen numerosos barrios informales, constituyéndose este hecho en el momento crítico de la situación habitacional local. Si bien la problematización de la cuestión habitacional en la provincia data desde 1996 con la sanción de la primera ley provincial de Emergencia Habitacional (n° 273) consideramos que es a partir de 2005 que la cuestión habitacional ingresa no sólo a la agenda pública sino también a la agenda política. Dicho ingreso se dio en dos niveles: a nivel normativo con la creación de la Carta Orgánica (CO, 2006) y el Plan de Desarrollo Territorial (PDT, 2010) y luego a nivel fáctico de diseño y efectiva implementación de la política pública en 2012, con la creación del PGSTEI.

La CO establece en su artículo 63 que el municipio debe desalentar la especulación inmobiliaria a través de ciertos recursos como la creación del banco de tierras y la aplicación de mecanismos impositivos y tributarios que graven la tierra no productiva. Así, la acción urbanística local, a nivel normativo, toma un eje rector de carácter progresivo respecto a la Constitución Provincial. En 2010 se aprueba el PDT que crea el sistema municipal de gestión territorial en el que se estipulan diversos tipos de instrumentos y la intervención del municipio en el mercado de tierras. En estos últimos se encuentran la creación del banco de tierras municipal, el régimen de movilización del suelo urbano y la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística, incorporando así la noción de recuperación de plusvalías urbanas por parte del Estado.

El PDT constituye así un “parteaguas en la política de suelo urbano del municipio, no solo por los instrumentos de gestión urbanística que incorpora, sino también por su concepción sobre la tierra y la ciudad” (Lobato, 2017:85) ya que estipula el principio de función social de la propiedad entendiendo que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio, asegurando respuestas a las necesidades sociales como calidad de vida, justicia social y desenvolvimiento de las actividades económicas. Así, el suelo se estructura como un bien de interés público por lo que las condiciones de su utilización se erigen en competencia del Estado.

La CO y el PDT generaron un marco normativo propicio para una política de suelo urbano activa a través de instrumentos de intervención en el mercado de suelo. Sin embargo, este avance a nivel normativo es condición necesaria pero no suficiente de la existencia de un gobierno local con capacidad para llevar a cabo este tipo de políticas; esto da cuenta de la distancia entre la normativa y la efectiva creación de políticas públicas desestimando una relación lineal entre ambas. De hecho, no es hasta 2012 en que se diseña y efectivamente se implementa la política de recuperación de plusvalías en el marco del PGSTEI (Lobato, 2018)

La política de recuperación de plusvalías urbanas

El diseño de la política

El PGSTEI, que tiene como objetivo principal promover el acceso al suelo y a la construcción de una vivienda asequible y eficiente desde un enfoque integral del hábitat y a través de una gestión municipal participativa (Lobato, 2018: 19). Se constituye alrededor de dos tipos de políticas: las preventivas (orientadas a la creación e implementación de instrumentos alternativos de gestión de acceso al suelo y a la vivienda) y las curativas (orientadas a la regularización dominial de la tenencia del suelo y de los barrios informales para mejorar la precariedad habitacional existente). Las políticas preventivas se erigieron alrededor del diseño e implementación de instrumentos de producción de suelo urbano: la contribución por mejoras como política de recuperación de plusvalías, la creación de las Zonas Residenciales de Interés Público Privado y la construcción de barrios municipales.

El PDT establece la participación del municipio en las rentas urbanas generadas por su acción urbanística, fundamentado en que:

Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo (...) incrementando su aprovechamiento generan beneficios que dan derecho al Municipio a participar en las rentas resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbana y ambiental del ejido municipal (PDT, 2010:110).

Como hechos generadores reconoce a la incorporación del área suburbana o al área urbana de inmuebles del área rural, modificación del régimen de usos de suelo o zonificación y la autorización de un mayor aprovechamiento de las parcelas en edificación. Establece que el cálculo de la alícuota será el indicado por la Ordenanza Tarifaria y señala como formas de pago al dinero en efectivo, transferencia de una porción del inmueble objeto de dicha operatoria o con parcelas en otra zona del área urbana del municipio o la construcción de infraestructura de servicios públicos y/o áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de viviendas de población de bajos recursos.

El reconocimiento de la importancia del accionar estatal en tanto valorizador del suelo es recogida por la Ordenanza Municipal 2854 (2010) que en sus considerandos señala que “en los medios urbanos y suburbanos ningún incremento en el precio de la tierra es derivado del trabajo del propietario; por el contrario, son producidos por el esfuerzo de la colectividad (...)”.

La normativa estipula a la contribución por mejoras como el instrumento para recuperar dicha valorización. Este tributo data desde 1993 en la normativa municipal pero estaba orientada solo al recupero del costo de las obras públicas e inversión en infraestructura urbana realizado por el gobierno local. Con el PDT y la mencionada ordenanza, los hechos generadores se amplían (no

es sólo obra pública sino cualquier acción urbanística del municipio que genere una valorización de los inmuebles) y la forma de pago también. Se asiste así a un uso no convencional de la contribución por mejoras (Duarte y Baer, 2013): para las subdivisiones por cambio de zonificación el tributo será del 20% de los lotes del nuevo fraccionamiento y para el cambio de uso se tributará el 20% de la valuación del inmueble, es decir, que el municipio se hará de suelo urbano y de recursos económicos, constituyéndose así en un instrumento no tradicional de producción de suelo.

Estas modificaciones fueron incorporadas por el Código Tributario y Fiscal (2011) en el que se define al tributo como prestaciones pecuniarias que están obligados a pagar al municipio quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad o poseídos a título de dueño; en esta definición ya se incorpora de manera completa a la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías.

En síntesis, con el PDT se brindó el marco normativo necesario para encuadrar y generar una política local de producción de suelo urbano a través de instrumentos no tradicionales. Sin embargo, recién en 2013 la contribución por mejoras como instrumento fiscal de recuperación de plusvalías es reglamentada e implementada.

Del dicho al hecho, la implementación del instrumento

En el contexto de la emergencia habitacional local declarada en 2013, se reglamenta la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías. Las respuestas del sector inmobiliario no se hicieron esperar y un representante del Colegio de Arquitectos expresó a la prensa que:

En otros países puede llegar entre el 3 al 5% en el peor de los casos, cuando acá se está hablando del 20% cerrado (...) Hay colegas que han sufrido el efecto negativo en todo esto porque hay propietarios de tierras que han decidido suspender urbanizaciones (...) hasta tanto no se vea un horizonte de cuál es el alcance de la norma y su forma de aplicación³.

Posteriormente, acudieron al Concejo Deliberante de la ciudad para solicitar una modificación en la alícuota. Un concejal (mc) sostenía lo siguiente:

Lo que yo decía es van a parar lo que son las urbanizaciones nuevas privadas, las van a paralizar, va a crecer el precio, cosa que pasó, lean avisos clasificados de inmobiliarias de abril, mayo a hoy, pasaron 6,7 meses, le dio un auge a lo privado en vez de a lo público, era una solución habitacional que no estaba mal, pero subieron los precios, hubo parálisis de los nuevos parcelamientos (...) Lo que yo solicitaba en ese momento era que el porcentaje sea menos del 20% pero que sea

³ "Inversores frenan urbanizaciones hasta que cambie la ordenanza" (03 de julio de 2013) Diario El Sureño.

efectivo en tierra, cosas que ellos decían 'no, el 20% es lo mejor (...) Yo lo que buscaba siempre era equilibrar la balanza, que sea efectivo en tierra, bajar el porcentual a un 10% a un 12% efectivo pero en tierra, hoy se está dando que no se puede cumplir. (Entrevista a Concejal mandato cumplido, periodo 2012-2015)

Esto cristaliza la existencia de tensiones entre el Ejecutivo Municipal y miembros del Concejo Deliberante de ese periodo (2011-2015) dando cuenta que la relación entre ambos no debe ser soslayada en el análisis de los procesos de políticas públicas locales. En este escenario, el intendente expresó que:

No estamos en contra del negocio privado, al contrario, el negocio privado se beneficia por una decisión muchas veces del Estado de cambiar la zonificación y permitirle la urbanización; urbanizaciones que se han beneficiado durante muchos años con obras que por ahí la provincia o los municipios han realizado, como obras de infraestructura, que también está vigente el cobro de la plusvalía por estas obras que también vamos a aplicar (...) Son tiempos donde hay que ser más creativos, agudizar el ingenio, reordenar recursos, buscar fondos nuevos. (...) la gestión no deja de cumplir los objetivos, por ahí llevará más tiempo; objetivos como la inclusión social, la igualdad o el acceso a la tierra, a la vivienda⁴

Desde el municipio identificaron una falla en el diseño de la Ordenanza Fiscal en tanto no sólo no daba cuenta de las urbanizaciones en curso, sino que también el texto:

Es muy escueto (...) Entonces lo que se tuvo que hacer es reglamentar de alguna manera esa cuestión, después de muchas idas y vueltas con los privados, (...) discusiones larguísimas que teníamos sobre si era o no era confiscatorio. Y resultó ser que, si no me equivoco, la Corte Suprema había fallado en un momento, había un fallo que hablaba de que hasta un 35% no era confiscatorio (Informante clave de la Municipalidad) (Entrevista a funcionario municipal, periodo 2012-2015)

A raíz de lo mencionado y frente a la amenaza de los actores inmobiliarios de no urbanizar, en un contexto de emergencia habitacional, se flexibilizó el cobro del tributo y se estipuló que en casos de subdivisiones por cambio de zonificación y loteos anteriores a mayo de 2013, y en los casos que sea difícil materializar la cesión del 20% de los lotes en la misma urbanización, el municipio podrá aprobar las siguientes propuestas: lotes de igual o mayor superficie en otra ubicación; obras de infraestructuras, equipamiento y mobiliario urbano dentro o fuera de la urbanización que se tramita o en dinero. Sobre la flexibilización del cobro del tributo, un funcionario del Municipio sostenía que:

⁴ Municipio de Río Grande aplicará ordenanza para disponer del 20 por ciento de terrenos urbanizados por privados. (13/06/2013) El Diario del Fin del Mundo. Recuperado de: <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2013/06/13/48298-municipio-de-rio-grande-aplicara-ordenanza-para-disponer-del-20por-ciento-de-terrenos-urbanizados-por-privados>

Esa discusión que te digo con (...) un batallón de gente, que vamos a hacer juicio, que no... llevó a que nosotros nos planteáramos otra forma de tributar. No vale mucho (o por lo menos era el criterio que teníamos o que tenemos) presionar tributariamente al privado para que si o si te de lotes...siempre y cuando le convenga, ¿no? Porque de alguna manera hay que hacer un equilibrio...si el desarrollador con esto que vos le estas pidiendo no puede desarrollar...Si la persona decide no hacer nada, te quedaste sin el pan y sin la torta (...) Entonces se reglamentó ese párrafo de la ordenanza del Código Tributario, en donde se da posibilidad a los urbanizadores de tributar de otra manera. Siempre y cuando el tributo que haga no solamente beneficie a su urbanización sino al resto de la ciudad. Básicamente ese es el espíritu de la reglamentación.

Así, se pueden identificar dos tipos de obstáculos en la implementación del instrumento: uno de tipo procedimental (en el diseño del instrumento) y otro del plano relacional (alrededor de la oposición de actores del sector inmobiliario respecto al porcentaje de la alícuota del 20% en lotes). Frente a esta situación, y aun flexibilizando la forma de pago del tributo, el municipio logró producir suelo urbano con fines residenciales: en el periodo 2012-2016 encontramos que el caso más significativo de recuperación de plusvalías en suelo es el Fideicomiso San Martín Norte debido a que, por la subdivisión por cambio de zonificación, el Municipio obtuvo la cesión de 20 hectáreas de suelo por un valor aproximado de u\$s 2.411.873,84⁵ siendo esta “la mayor transferencia de tierras del dominio privado al dominio municipal en la historia de la ciudad” (Municipio de Río Grande, 2016). Además obtuvo 40 lotes residenciales por una superficie total de 10.000 m² debido a un cambio de zonificación y, dada la flexibilización del tributo, obtuvo u\$s 2.504.255,34 en concepto de materiales e infraestructura para servicios.

Al analizar el peso de la recuperación de plusvalías en el total de la producción de lotes con fines residenciales por parte del municipio (2012-2016) se observa que de un total de 3.336 lotes producidos por el municipio⁶, un 25% corresponden a la recuperación de plusvalías (840 lotes obtenidos por el cobro de la contribución por mejoras). Esto demuestra el potencial del instrumento para constituirse en una alternativa de generación de suelo para los gobiernos locales.

Conclusiones

El acceso al suelo y a la vivienda es una de las problemáticas sociales más acuciantes en Argentina. La ciudad de Río Grande no escapa a esa realidad: el incremento en los precios del suelo por sobre los niveles de todo el país y la débil intervención del Estado en el mercado de suelo da cuenta no sólo de la dificultad en el acceso al mismo sino también de la dinámica vertiginosa de valorización de la tierra en la ciudad. Lo

⁵ Lo que equivalía a \$39.000.000, tomando la cotización de la divisa norteamericana en 2016 del sitio <https://www.cotizacion-dolar.com.ar/dolar-historico-2016.php>

⁶ El total de los lotes que se consignan son los producidos por el municipio a través de diversas herramientas como compra, permuta, contribución por mejoras, zonificaciones especiales, entre otros. Los datos fueron extraídos de documentos oficiales del Municipio.

anterior resalta la importancia de que el Estado local intervenga en el mercado de suelo y recupere parte de esa valorización que ha generado a través de políticas de suelo urbano activas.

El PGSTEI surgió como una respuesta estatal a la problemática habitacional incorporando la producción de suelo con fines residenciales como uno de sus objetivos centrales. El mismo no operó en un vacío sino que estuvo respaldado por la Carta Orgánica y el PDT, dos normativas que implicaron una innovación en el marco jurídico local al incorporar una mirada de la ciudad, del suelo y de la responsabilidad del Estado local en los procesos urbanos que apunta a la distribución equitativa de las cargas y los beneficios de la urbanización como también del acceso a la ciudad.

A partir de una decisión incremental (Lindblom, 1992) se decidió la utilización de un tributo ya existente, la contribución por mejoras, para recuperar plusvalías y generar suelo; dando cuenta que muchas veces los gobiernos poseen las herramientas y/o instrumentos pero se debe dotar a los mismos de nuevas características según el contexto y el objetivo de la política. Así, el pago de la contribución por mejoras con el 20% de los lotes de la nueva urbanización supone un uso no convencional de dicho tributo (Duarte y Baer, 2013) que permite al municipio producir suelo con fines residenciales. No es menor el hecho que esos lotes deban encontrarse dentro de la urbanización que es objeto de la operatoria ya que permite la integración urbana de diversos sectores sociales.

La implementación del instrumento encontró obstáculos de tipo procedimental (en el diseño del instrumento) y de tipo relacional, como la oposición de actores inmobiliarios y del propio Concejo Deliberante de la ciudad, que contribuyeron en la flexibilización del cobro del tributo. Esto da cuenta de la distancia entre la creación de normativa y la efectiva generación de políticas públicas, desestimando una relación lineal entre ambas y poniendo de manifiesto la importancia de contar con un gobierno local con capacidad para implementar este tipo de políticas.

La utilización de la contribución por mejoras como instrumento fiscal de recuperación de plusvalías se erige en una superación de las formas clásicas de producción de suelo como la compra, permuta de tierras y/o la desafectación de espacios públicos, ya que permite generar suelo sin recurrir a mecanismos de mercado con el posterior incremento en sus precios.

El caso de Río Grande demuestra que esta forma de utilización de la contribución por mejora es un instrumento alternativo y no tradicional de producción de suelo urbano que se encuentra al alcance de los gobiernos locales argentinos que pretendan avanzar hacia la democratización de las ciudades a través de la implementación de políticas habitacionales que posibiliten un acceso a la ciudad igualitario para todos/as.

Referencias bibliográficas

ATLAS ID (2015) Sistema de Indicadores Territoriales. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

<https://atlasid.planificacion.gob.ar/default.aspx>. Consultado el 05 de septiembre de 2018.

BAER, Luis, CUENYA, Beatriz, DUARTE, Juan, ALBERTO, Esteban, ITZCOVICH, Pablo y REESE, Eduardo (2016) "La captura de plusvalías en Argentina". En: Andrés G. Blanco B, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz (eds.): *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 17-46.

BARENBOIM, Cintia Ariana, DUARTE, Juan Ignacio, y FINCH, Nadia (2011) "Captación de plusvalías en el frente de renovación urbana del barrio Pichincha, Rosario-Argentina (2003-2010)" *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año 2, n° 3, pp. 15-39.

BAZÁN, Ariana y RODRÍGUEZ IGLESIAS, Germán (2009) *La intervención del gobierno local en el mercado de suelo urbano: el caso de Mar del Plata*. [Ponencia] X Seminario de RedMuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/829/>

BLANCO, B. Andrés G., FRETES CIBILIS, Vicente., MUÑOZ, M. Andrés y VEGA, Adriana (2016) "La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica" En Andrés G. Blanco B, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz (eds.): *Expandiendo el uso de la valorización del suelo. La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 1-16.

DEBIA, Eliana y LOBATO, Sabrina (2014) *Una aproximación al accionar estatal en materia habitacional y urbano en Tierra del Fuego*. [Ponencia] Congreso Pre-ALAS "Estado, sujeto y poder en América Latina: debates en torno de la desigualdad" El Calafate, Argentina.

DUARTE, Juan Ignacio y BAER, Luis (2013); "Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina" Disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf (Consultado el 20 de agosto de 2020)

FEITO, Raúl; CARABELLI, José María y RABASA, Cristian (2017) "Políticas de tierra: plusvalía, urbanización y ampliación urbana en la ciudad de Trenque Lauquen" En Daniela Gargantini (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento: experiencias alternativas de producción sociohabitacional*. Córdoba: Asociación Vivienda Económica (AVE), p. 49.

FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2009) *La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano*. [Ponencia] X Seminario de RedMuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios", Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fernandez%20WagnerRedMuni2009.pdf>

FERNÁNDES, Edésio y MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2009) "El derecho y la política de suelo en América Latina. Nuevos paradigmas y posibilidades de acción" (Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina> Consultado el 10 de octubre de 2020)

JARAMILLO, Samuel (2008) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Colombia: Ediciones Uniandes- Universidad de los Andes.

LINDBLUM, Charles (1992) "La ciencia del salir del paso" en Luis Aguillar Villanueva (comp.): *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, pp. 201-225.

LOBATO, Sabrina (2017) "La política de suelo urbano en los gobiernos locales. El caso de Río Grande, Tierra del Fuego, A.e.I.A.S." *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, Vol.1 No. 5, pp. 74 - 93.

LOBATO, Sabrina (2018) "Nuevas formas de producción de ciudad a nivel local en municipios intermedios argentinos" *Revista Administración pública y sociedad*, No. 6, pp. 2 -26.

MALDONADO, Melinda (2013) "Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina". En: Diego Alfonso Erba (org.): *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*. Estados Unidos, pp. 95-104.

MEDINA, Víctor Damián (2013) "Rentas urbanas y alternativas de recuperación estatal. Aproximaciones al caso de San Carlos de Bariloche y la participación municipal en la renta diferencial" *Revista QUID 16*, n°3, pp.136-156.

MOLINATTI, Catalina (2013) "Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías" En: Diego Alfonso Erba (org.): *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*. Estados Unidos, pp. 133-150.

MORALES SCHECHINGER, Carlos (2005) *Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos*. [Material de aula]Curso "Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con Suelo Urbano", marzo 2005, Programa de Educación a Distancia del Lincoln Institute of Land Policy.

Municipio de Río Grande (2016) *El nuevo modelo de gestión municipal en las políticas de hábitat de la ciudad de Río Grande, 2011-2016*. Concurso de reconocimiento a la buena gestión municipal del Congreso de la Nación Argentina.

Ordenanza Municipal 2854 de 2010 [Concejo Deliberante Río Grande] Tributo por contribución por mejoras. 21 de diciembre de 2010.

Ordenanza Municipal 2934 de 2011 [Concejo Deliberante Río Grande] Código Tributario Municipal. 12 de diciembre de 2011.

PEREZ, Verónica; DEBIA, Eliana; LOBATO, Sabrina y MARTINEZ, Ayelén (2015) *Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego*. [Ponencia] Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad. Buenos Aires, Argentina.

REESE, E. (2020) *Financiamiento de hábitat a partir de valorizaciones inmobiliarias* [material del aula] Curso "Financiamiento de hábitat a partir de valorizaciones inmobiliarias", octubre 2020, Universidad Católica de Santa Fe.

REESE, Eduardo y CATENAZZI, Andrea (2011) "Planificación e instrumentos de gestión del territorio" en Marisa Álvarez (comp.) *Gestión municipal y proyectos integrales. Entre lo estratégico y lo cotidiano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Programa de Mejora de la Gestión Municipal, pp. 75-115.

SMOLKA, Martim y AMBORSKI, David (2003) "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana" *Revista Estudios Urbanos Regionales*, vol. 29, n°88, pp. 55-77.