

# Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

## ALGUNOS INSTRUMENTOS PARA CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS EN LA ARGENTINA (y II)

Como se mencionó en el número anterior, la captación de plusvalías urbanas en Argentina ha tenido una cantidad de dificultades para ser implementada. Pero en los últimos años hay experiencias de proyectos, en algunos casos, como en la ciudad de Buenos Aires, y otros ya de aplicación, como en ciertos Municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires.

La ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno es autónomo desde el año 1996 (y que tiene un estatuto administrativo asimilable a una provincia, y no a un Municipio, como lo era hasta esa fecha) posee posibilidades de desarrollar instrumentos nuevos en términos de planificación y gestión urbana. En el marco del primer gobierno autónomo y con un contexto político favorable, se han dado las posibilidades de elaborar, desde el Poder Ejecutivo y elevar a la Legislatura para su aprobación y posterior implementación, instrumentos nuevos de gestión urbana, entre los cuales se encuentra el proyecto de captación de plusvalías. El mismo forma parte del Plan Urbano Ambiental (PUA), establecido por la Ley N° 71/98. El proyecto contempla:

- a. Cobrar a los propietarios por los aumentos del valor de la tierra atribuible a las inversiones estatales e incorporación de tierra fiscal al área urbana. El monto a cobrar sería un porcentaje (aun no definido) de la valorización. Tampoco se ha decidido si se cobrará a través de la actualización permanente del impuesto inmobiliario o de un nuevo impuesto; en ese caso podría cobrarse conjuntamente con el impuesto inmobiliario (que le llegue al contribuyente en la misma boleta) o cuando se realicen transacciones, aunque esta forma no pareciera tan equitativa, dado lo aleatorias que pueden ser las mismas.

- b. Cobrar a los propietarios por cambios en la normativa, a partir de aumentos en las posibilidades de construir, en determinadas zonas definidas en el PUA («suelo creado»). Esta es otra forma de captación de valorizaciones, en el marco de la Ley N° 71, que podría arribar a soluciones más equitativas. Ello posee como antecedente el proyecto frustrado de 1986, comentado en el número anterior.

La legislación proyectada debería implementarse en consonancia con otras políticas que se ha elaborado en el Plan Urbano Ambiental – banco de tierras, definición de prioridades para la zona sur de la ciudad, plan vial integrador de la ciudad. La asignación de los montos cobrados se realizaría según las prioridades definidas en el PUA; en principio, serían destinados a la compra de predios o inmuebles para vivienda de interés social; ejecución de obras de desarrollo; adecuación de asentamientos urbanos en riesgo; parques y áreas recreativas y expansión de servicios públicos y sociales municipales.

No se desconoce la complejidad existente para el cobro del mismo, y su disponibilidad específica, en particular por la dificultad de contar con cuentas especiales, pero podría estudiarse la posibilidad de implementar un Fondo especial. Por otra parte, y dada la situación socio-económica de la población de la ciudad, quizá deba eximirse de su pago a los propietarios de áreas deterioradas dentro de la ciudad, donde se realicen inversiones públicas estratégicas, justamente para valorizar las mismas e incentivar las inversiones privadas. Es decir que será necesario definir a quien se le cobrará esta valorización, obviamente teniendo en cuenta las complejidades para definir población (que pareciera más justo que definirlo por áreas de la ciudad) que pudieran ser beneficiadas por la exención al pago, como parte de la política de equidad social.

La propuesta no incorpora la valorización producida por cambios de regulación urbana (solo los del suelo creado, que es una forma especial de capturar plusvalías, no es por cambio en la norma, sino por una norma que permite una mayor constructibilidad), pues ésta, por un lado es muy difícil de aplicar, dado los cambios permanentes que debiera haber en la normativa de regulación y los procesos complejos de valorización-desvalorización; por otro, podría haber más desvalorizaciones que valorizaciones, si es que los cambios en la normativa del nuevo Código modifican sustancialmente las posibilidades constructivas en áreas de la ciudad.

Para que el Estado pueda cobrar plusvalías, no es necesario cambiar los marcos legales actuales, pues el Código Fiscal y la Ley Tarifaria de la ciudad de Buenos Aires poseen, en sus cuerpos normativos, la posibilidad de cobrar el impuesto inmobiliario incorporando las valorizaciones definidas por las inversiones en obras públicas o por modificaciones en las normas de uso y ocupación del suelo. Las restricciones, pues, no están dadas a nivel legal, sino a nivel cultural, social y político (y las complejas relaciones entre ellos). Sólo podría captarse la valorización con sentido distributivo, si ése es el objetivo político-social del Estado.

El proyecto posee en su base, el objetivo de equidad. Por un lado, que la población que se beneficia por una mayor valorización a través de acciones públicas, devuelva, por lo menos parte, a la comunidad. Se prevé, asimismo, que las valorizaciones por inversiones realizadas en las áreas prioritarias (por su precariedad, habitadas por población de más bajos ingresos) no sean cobradas a sus habitantes. Por otro, que lo recaudado a través de este gravamen, sea distribuido en las áreas de la ciudad más necesitadas, en especial la zona sur.

Entre los Municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, es de mencionar la experiencia de Malvinas Argentinas y Vicente López. El primero es un nuevo gobierno local creado en el año 1995, como consecuencia de la división del ex Municipio de General Sarmiento, en el marco de una política de racionalización y redefinición de los territorios municipales en la provincia de Buenos Aires. Su estructura

urbana esta caracterizada por la falta de planificación y un importante déficit en materia de infraestructura.

La iniciativa de captación de plusvalías — incluida en el Capítulo XXI de la Ordenanza Tarifaria y Fiscal 489/2001 — está orientada a crear recursos propios que surjan de acciones urbanas que se promuevan y ejecutan por parte del Municipio a los fines de generar un fondo de inversión en infraestructura y equipamiento, recupero de capital y nuevas inversiones que mejoran las condiciones de Desarrollo Urbano del Partido. Se fundamenta en la lógica de que los beneficiarios de una determinada obra o acto administrativo que repercute en un incremento del valor inmobiliario y al cual aporta toda la sociedad contribuyan al financiamiento de esa u otras obras. El mismo está destinado a captar la valorización de los inmuebles en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30 % del valor original, por acciones administrativas y/o inversiones privadas y públicas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio: cambio de indicadores urbanísticos, elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación en el predio, obras de infraestructura de servicios, pavimentos, obras de equipamiento en general

El instrumento diseñado consiste en crear una base imponible resultado de la diferencia entre el valor de los inmuebles (tierra más construcción) antes de la acción estatal y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible. Para aplicarse en cada caso, aun deberá sancionarse una Ordenanza específica Declarativa de Mayor Valor que detalle los actos administrativos u obras que se presume producirán un mayor valor y la determinación de los inmuebles alcanzados

En el municipio de Vicente López se ha reformulado el Código de Ordenamiento Urbano así como la normativa complementaria tributaria, entre 2001 y 2002, tendientes a crear mecanismos e institutos que al interactuar, complementan y potencian su utilización y sus resultados, fundamentándose en la incorporación de la inversión privada para impulsar el

crecimiento de éstas y en la legitimación mediante la implementación de procesos con instancias participativas.

La captura de plusvalías se encuentra en el Código, en el Capítulo de «Aprovechamiento Privado»; el mismo posee como concepto la creación de un tributo por uso de indicadores urbanísticos que afectan a grandes parcelas. Afecta directamente el valor de la tierra. Conforme a un criterio de equidad, se pretende que los privados que se favorezcan con el servicio de prestación de una infraestructura, aporten un tributo que no solo sirve para el mantenimiento de la misma sino también para la materialización de obras y servicios. El concepto de Aprovechamiento se genera con la diferencia del potencial constructivo histórico y los

nuevos ordenadores urbanísticos, dicha diferencia será gravada con un valor por metro cuadrado proyectado, que se puede asemejar a una captación de plusvalías.

En los tres casos mencionados aun faltan etapas que llevar adelante para su implementación, pero nos encontramos mucho más cerca que en décadas anteriores. Lo mismo ocurre con el proyecto que se ha comenzado a desarrollar en la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe. Si realmente podrían ser aplicadas en un futuro cercano, el concepto de equidad social en relación a la captación de plusvalías urbanas en la Argentina pasaría de la utopía a la realidad.

Buenos Aires, marzo 2004

## Argentina

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

### LOS MÉDICOS Y LA CIUDAD

**L**os urbanistas y planificadores hemos elaborado infinidad de investigaciones, teorías y doctrinas alrededor de la ciudad.

El debate tiene ya casi dos centurias, y da muestras de estar recién empezando.

Uno de esos temas tan célebre como recurrente es el de la centralidad/multicentralidad, dialéctica que indica la complejidad de los sistemas urbanos contemporáneos y la búsqueda de mejores situaciones socioambientales para resolver las interrelaciones de grandes masas de población.

Tendencia hacia una gran centralidad primacial («core»), innegable para el nivel de las grandes actividades direccionales a las que tarde o temprano concurre toda la población.

Tendencia contraria o complementaria hacia muchas pequeñas centralidades, innegable también como necesidad acuciante de proximidad a la vida barrial,

descentralización de funciones, disminución de viajes, respeto por la diversidad cultural e histórica de los distintos sectores, y aún como reconocimiento a diversidades geográfico-paisajísticas (como Roma entre 7 colinas, París con sus dos riberas, etc.).

Lo que a veces olvidamos los «expertos en estos temas» es que las cosas pueden ser de sencilla solución, y resolver así las grandes complejidades con medidas prácticas y de efectos múltiples.

Hace unos días conocí este escrito, de autoría de un médico amigo, el Dr. Raúl Semper, de mi ciudad de La Plata.

#### *Comedor universitario*

«En el mes de diciembre/03 se aprobó en el Consejo Superior la puesta en marcha nuevamente del comedor universitario – ya nadie hoy discute su valor para los estudiantes, especialmente los que no son de La Plata, que dada la situación económico-financiera-laboral, los gastos de alquiler, vestimenta, traslación, textos y materiales,