

como por lo que se refiere a la realización de obras y equipamientos públicos con costes extra.

Por último, la exención fiscal, en otro tiempo indicada como un posible e importante instrumento para la ejecución de los planes urbanísticos, no se ha utilizado nunca, incluso porque el Estado siempre la ha querido salvaguardar, sobre todo, la dimensión del gravamen, evitando toda reducción eventual. En la actual situación federalista del gobierno del territorio es muy difícil además, poner en juego los ingresos fiscales de los Ayuntamientos, representados sobre todo por el *Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)* [Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)], aplicado tanto sobre los edificios existentes, como sobre las áreas edificables: con una reducción del IBI las ya exiguas finanzas municipales estarían realmente en crisis. En la proposición de ley sobre los principios generales para el gobierno del territorio citada varias veces con anterioridad, se comienza de todos modos a encarar este problema intentando superar la anomalía que hasta hoy ha distinguido a las

finanzas municipales fundadas en los ingresos del IBI, así pues, ha puesto a los Ayuntamientos en una posición de un conflicto objetivo de intereses entre las imperiosas necesidades de los ingresos fiscales y las que derivan de las cargas y la validez de decisiones urbanísticas que, a veces, pueden desaconsejar el crecimiento de la edificación y el consumo del territorio. La ley considera pues, tanto la fiscalidad conectada o derivada de la intervención de transformación urbanística y de edificación, como la fiscalidad relativa a la ciudad existente, en términos fundamentalmente “de finalidad” es decir, las contribuciones ligadas a las ventajas que derivan de la realización de obras públicas de recalificación de la misma y del apoyo de todas las políticas que comportan incidencias positivas sobre la ciudad y sobre el territorio (incentivos, desincentivaciones, compensaciones), sin olvidar, en lo referente al último aspecto, las necesarias formas de compensación fiscal intermunicipal.

Milán, abril 2007

Traducción del italiano, Sagrario DEL RÍO

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES —AMBA—: ¿IDEAS INTERESANTES O CAMBIOS REALES?

Desde fines de la década pasada, se están intentando implementar nuevos instrumentos de gestión del suelo urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto a nivel de la ciudad de Buenos Aires como en algunos de los 34 partidos (o municipios) que integran actualmente dicha Área.

Los resultados de los mismos han sido diferentes en los distintos ámbitos territoriales, y en especial a partir de los objetivos políticos que han poseído (y actualmente poseen) cada una de las administraciones locales. Es de señalar que los municipios del AMBA pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, y sus autonomías son restringidas, en especial en lo que respecta a la política de subdivisión, uso y ocupación del suelo, en la cual la Provincia aun tiene la primacía al respecto, y a la política tributaria, definida por el Ministerio de

Economía de la Provincia; en lo que respecta a los impuestos inmobiliarios, éstos son cobrados por dicha Provincia y las municipalidades solo cobran las tasas por servicios urbanos.

Por el contrario, la ciudad de Buenos Aires, desde 1996, posee autonomía plena en cuanto a uso del suelo y política tributaria, luego de la reforma constitucional de 10994, que le otorga *status* de Provincia.

Por lo tanto las propuestas y algunas intervenciones, implementando las mismas, poseen diferencias notables en las dos grandes jurisdicciones administrativas en la cuales se divide el AMBA.

La Provincia de Buenos Aires no ha tenido, a través de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda (o el nombre asignado según cada administración) una política activa en términos de iniciativas para la actividad urbanizadora que contemple la articulación el sector público con el sector privado. Tampoco se ha preocupado de proponer una política de captación de plusvalías urbanas. Aunque posee algunos instrumentos que podría utilizar en la relación del sector público y sector privado, no lo ha hecho.

La situación de algunas municipalidades que pertenecen a la Provincia, pese a poseer las limitaciones antes señaladas, han propuesto, y se ha comenzado, aunque muy débilmente a elaborar y parcialmente implementar políticas vinculadas a captar parte de la valorización generada por las acciones públicas.

Los casos de Malvinas Argentinas y Vicente López son los más interesantes de mostrar. En el primero, la iniciativa —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 el incremento de la renta del suelo y la consecuente valorización de los inmuebles en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30% del valor original y se vuelque al mercado inmobiliario. Dentro de esta categoría se considera a las 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 la determinación del valor del inmueble antes de la acción estatal, se tomará la base imponible del tributo por conservación de la vía pública. Para determinar el valor después de la acción del estado se tomará la valuación según los procedimientos instituidos por la Ley Provincial n.º 10707 dentro de los 180 días de producido el hecho imponible. En caso de transferencia del dominio antes de los 180 días se tomará el valor que surja de la escritura traslativa de dominio.

La Ordenanza aún no ha tenido aplicación práctica pero se prevé su utilización en el corto plazo con basamento en dos hechos proyectados: a) La pavimentación de la ruta 197 a través de un proyecto provincial; b) Un importante cambio de

zonificación del sector aledaño al Country San Carlos que extenderá la zona residencial exclusiva del Municipio, elevando considerablemente el valor de las propiedades. 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 Vicente López, a partir de la aprobación de la reformulación del Código de Ordenamiento Urbano y de la normativa complementaria tributaria (Ordenanza Tributaria), en los años 2001-2002, se define la captura de plusvalías, aplicada a un espacio urbano consolidado con alta capacidad de transformación, como es el Parque de la Costa, con una fuerte inversión estatal que genera un importante valor económico a su entorno. Se permite mayor constructividad, pagando un tributo para ello (asimilable al suelo creado). La Ordenanza Tributaria define la base imponible.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, su Código de Planeamiento Urbano ya contempla, desde 2000, algunos instrumentos vinculados a la relación entre el sector público y el sector privado. Pero este se ha consolidado en la propuesta, elevada a la Legislatura a fines del año 2006, del plan Urbano Ambiental en su última versión.

Los convenios urbanísticos se hallan incluidos en el capítulo 8.4 del Código de Planeamiento Urbano y se definen como los acuerdos celebrados entre organizaciones de la administración de la ciudad entre sí o con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de los objetivos de renovación urbana. Se trata de formas asociativas interjurisdiccionales y con participación del sector privado. Son mecanismos que deben facilitar la resolución de excepciones a las normas constructivas y de usos relacionados con grandes emprendimientos no previstos por dichas normas, equilibrando los intereses públicos y privados involucrados. En la propuesta del Plan Urbano Ambiental —PUA—, se propone mejorar la reglamentación respecto de las contraprestaciones que debe proveer el beneficiario, a fin de minimizar el grado de discrecionalidad existente y dotar de mayor transparencia a la negociación pertinente y al destino de los recursos o bienes derivados del convenio.

El PUA define también la promoción de determinadas áreas de la ciudad. Por un lado, hay un Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados, desde el punto de vista de patrimonio. Es un instrumento que ya existe en el actual Código de Planeamiento (en el art. 10.2.1 del mismo) y posibilita el financiamiento de acciones directas y de fomento de acciones privadas (préstamos específicos y eventuales subsidios financiados con el Fondo); en la

reglamentación del PUA será mejorada su implementación. Entre las fuentes de recursos de este Fondo podrían ser incluidos los derivados de nuevos instrumentos económicos propuestos en el PUA (la captación de plusvalías).

También está incorporado al Código de Planeamiento urbano la Capacidad Constructiva Transferible, vigente en la áreas de protección histórica (APH). Las operaciones condicionadas es otro de los instrumentos; se trata de operaciones acordadas entre el gobierno de la ciudad y los propietarios privados para la modificación del derecho de construcción de dichos predios según fórmulas de mutuo beneficio que se concretarían a través de un Convenio Urbanístico Especial; solo será utilizado en casos especiales, en los cuales la mejora en la calidad urbanística y ambiental sea evidente.

Por último, se propone en el documento del PUA que se halla en la Legislatura para su aprobación, los instrumentos económicos, fundamentalmente la captura de plusvalías en los casos correspondientes a cambios de normativas, obras públicas y prestaciones de servicios que impliquen una valorización inmobiliaria. Los recursos obtenidos serán destinados a un Fondo para mejoras que signifiquen una mayor equidad en la ciudad. Es decir que, si se aprueba el PUA, deberá reglamentarse la captación de valorización que solamente existe actualmente, y de manera parcial, por las obras que se realizan de ampliación de la red de subterráneos (que no es una real "captación de plusvalías" sino una contribución de mejoras, a partir de la implementación de la Ley Nacional n.º 23.514). La nueva propuesta se basa en lograr una mayor equidad en la ciudad, a través de la

implementación de criterios tributarios que graven diferencialmente, con criterio de subsidio cruzado, a los distintos sectores, tal que los de mayores ingresos concurren al desarrollo de los restantes sectores sociales.

Lo que no existen antecedentes es sobre los criterios de valoración del suelo en el pasaje de tierra rústica a tierra urbana; esto debería existir, en nuestro caso, en los Municipios del AMBA, dado que la ciudad de Buenos Aires ya no posee tierra rural o a la espera de convertirse en urbana, dado que toda ella se haya urbanizada, salvo algunas áreas en posesión de la ex Empresa de Ferrocarriles Argentinos (las playas ferroviarias desactivadas, de algo más de 100 hectáreas) y otras áreas fiscales. Desgraciadamente, toda la incorporación de suelo a las áreas urbanas o periurbanas —a través de urbanizaciones exclusivas— ha sido realizada a través de compra a precio prácticamente de tierra rural, y luego fue loteada en áreas urbanas de gran valor.

Aún es mucho lo que hay que hacer en materia de política del suelo tendiente a lograr una mayor equidad social, como parte de las políticas sociales, en Argentina en general y en el AMBA en particular. Pero la pregunta es si hay suficiente voluntad política para ello. Es cierto que hay algunas ideas interesantes, pero aun no se vislumbran los cambios reales y por lo tanto es imprescindible concienciar a toda la población para que asuma un papel más activo en los cambios necesarios, sean de aprobación como de reglamentación y de implementación de las normativas.

Buenos Aires, abril de 2007

Rubén PESCI

Arquitecto. La Plata, Argentina

¿VIVIENDA EN SUELO RÚSTICO O AUTOCONSTRUCCIÓN?

Encuentro muy motivante y provocador el tema que afronta este número de Ciudad y Territorio en relación al Proyecto de Ley del Suelo Español y las valoraciones del suelo rural. Y en especial las consecuencias que ello puede tener en el aumento del valor de la tierra y su posible desviación hacia urbanizaciones de baja densidad en medio rústico.

Me gustaría hacer comentarios vinculados a cómo ese proceso se afronta en nuestros países del Cono Sur y en particular en Argentina y Brasil.

Creo que es necesario dividir claramente el tema entre el hábitat en el medio rural y el hábitat en el medio periurbano, producto de las aceleradas sustituciones de suelo rural por suelo urbano en las periferias de las ciudades.

En el medio rural no se deben producir ambigüedades. Si es rural, conviene que lo siga siendo, y en ese caso estamos frente a vivienda individual o pequeños conjuntos de vivienda multifamiliar, como se vienen haciendo desde hace milenios. Creo que no se debe alterar este procedimiento, que ha producido excelente autoconstrucción, generalmente llena de identidad morfológica, climática, tecnológica. A veces es conveniente manejarse con manuales de vivienda