

07

Otra ciudad es posible.

Plan Urbano Integral y mayor intervención en el mercado de suelo.

EXPANSIÓN, COMPACTACIÓN, RENOVACIÓN, VIVIENDA, PLUSVALÍA

Luego de reconocer como problema central la insostenibilidad del modelo de ciudad expandida, por un lado, y la expulsión de población que suponen ciertas intervenciones en la ciudad existente, por otra, a través de sucesivas investigaciones se ha indagado sobre cómo intervenir en la ciudad construida aportando a su sostenibilidad y calidad de vida, evitando que se produzcan fenómenos indeseados y contraproducentes como la expansión sin límites y la expulsión de población, tomando como marco tres ideas centrales: una, la articulación de una acción tendiente a repoblar el centro, renovar y re-densificar los barrios del pericentro, estructurar y completar sus barrios periféricos. Dos, en esos tres ámbitos, articular tres instancias de trabajo: vivienda, equipamiento social y espacio público como estructurante. Tres, a su vez, estas últimas, cruzadas por tres ejes conceptuales y de diseño: calidad de vida, capacidad de adaptación a los cambios y materialidad sustentable. El presente artículo, que se propone en la categoría de *artículo de reflexión*, retoma aquellas elaboraciones para desde allí reflexionar sobre la necesidad de una mayor y más comprometida (con los derechos socioespaciales) intervención en el mercado del suelo e inmobiliario, con recupero de plusvalía por parte del Estado, en el marco de un plan general como camino hacia la construcción de una ciudad democrática, plural e inclusiva.

Another city is possible

Urban Integral Plan and more intervention in the soil market.

Recognizing as central problem the unsustainability of the model of expanded city, on the one hand, and the expulsion of population that suppose certain interventions in the existing city, for other one; across successive investigations has been inquired about how to intervene in the city built contributing to sustainability and quality of life, preventing unwanted and counterproductive phenomena such as unlimited expansion and population expulsion, taking as three central ideas: One, articulate an action tending to repopulate the Center, renewing and re-densifying the neighborhoods of the peri-center, structuring and completing his peripheral neighborhoods. Two, in these three ambits, articulate three instances of work: housing, social equipment and public space as structuring. Three, in turn, the above mentioned, crossed by three conceptual and design axes: quality of life, capacity of adjustment to the changes, and sustainable materiality. The present article, which one proposes in the category of article of reflection, takes again those elaborations for from there thinking about the need of the major and more compromised (with the rights partner spatial) intervention on the soil and real-estate market, with recover of added value by the State, in the frame of a general plan as way towards the construction of a democratic, plural and inclusive city.



Autor

Mg. Arq. Mariano Faraci

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional de Córdoba
Argentina.

Palabras clave

*Expansión
Compactación
Renovación
Vivienda
Plusvalía*

Key words

*Expansion
Compaction
Renovation
Renewing
Housing
Added value*

Artículo recibido | *Artigo recebido:*

11 / 07 / 2014

Artículo aceptado | *Artigo aceito:*

28 / 11 / 2014

Email: marianofaraci@gmail.com

En un intento por aportar a la discusión sobre la necesidad de un modo de desarrollo urbano sostenible, basado en un Plan de Ordenamiento Territorial integral dirigido por el Estado que impida la creciente expansión de la ciudad, la pérdida de identidad de sus barrios tradicionales y los procesos de expulsión de población, con el equipo de investigación que dirijo venimos trabajando desde hace 10 años en una línea que tiene a la ciudad construida como eje de exploración.

En el desarrollo sucesivo de esos trabajos, a partir del hecho de reconocer que la ciudad crece y se transforma, hemos constatado que en términos relativos la población crece, crecen las necesidades, crece la mancha urbana y con ella los problemas y las eventuales respuestas. El territorio se transforma conforme a las lógicas urbanas predominantes en cada época, casi siempre por detrás de las modificaciones que tienen lugar en las estructuras sociales, aunque de manera persistente estableciendo cambios y permanencias.

Córdoba no escapa a las características de ciudad difusa o extendida, verificándose, en las últimas décadas, una acelerada expansión de la ciudad a la que se superponen nuevos procesos de crecimiento territorial y poblacional. A la lógica de crecimiento que alentaba la expansión urbana del siglo XX, conjugando el crecimiento periférico extensivo con la densificación del área central y una lenta consolidación de los barrios tradicionales, se le superpone, a comienzos del nuevo siglo, otra producto de un creciente protagonismo en los procesos de ampliación del capital privado concentrado, que no sólo disloca el espacio urbano consolidado sino que genera nuevas tensiones y pulsa hacia modelos territoriales más difusos.

En consonancia con lo expuesto, a través de las distintas exploraciones realizadas —que contaron con ensayos proyectuales en todos los casos—, como criterio general se consideró intervenir revitalizando la ciudad construida en tejidos existentes para aportar al freno de la expansión de la ciudad de Córdoba y así contribuir a su sustentabilidad con tres ideas centrales: repoblar el centro, renovar y re-densificar su barrios pericentrales, estructurar y completar sus barrios periféricos, en cada caso mediante una estrategia que articula tres instancias de trabajo: vivienda, equipamiento institucional y espacio público como estructurante. Estas últimas, a su vez, cruzadas por tres ejes conceptuales y de dise-

ño: calidad de vida, capacidad de adaptación a los cambios y materialidad sustentable. Esto es, en el contexto de una propuesta de gestión urbana integral —que decíamos es preciso promover y aportar a conformar— que permita reconstruir su tejido social y urbano tradicionalmente heterogéneo, aportando a la revisión de los procesos de segregación residencial y fragmentación social actualmente en desarrollo, evitando procesos de turgurización y de gentrificación, y aprovechando las capacidades ya instaladas en la ciudad, de forma que continúen siendo verdaderos centros y barrios vivos, re-posicionándolos frente a la pulsión que presiona más allá de los límites.

El enfoque es, desde una visión urbana, hacer arquitectura-ciudad, articulando todo lo valorable de las pre-existencias —las permanencias, las continuidades— con las aportaciones de las transformaciones necesarias —los cambios— y, con una mirada contemporánea, correr la barrera de lo posible e intentar devolver al espacio público su condición urbana de ser estructurante de la organización de nuestra Córdoba y con ello poner en valor la propia arquitectura, intentando que ésta, tanto en lo público como en lo doméstico, se constituya en una real opción frente a la oferta suburbana.

Córdoba no escapa a las características de ciudad difusa o extendida, verificándose, en las últimas décadas, una acelerada expansión de la ciudad a la que se superponen nuevos procesos de crecimiento territorial y poblacional.¹ A la lógica de crecimiento que alentaba la expansión urbana del siglo XX, conjugando el crecimiento periférico extensivo con la densificación del área central y una lenta consolidación de los barrios tradicionales, se le superpone, a comienzos del nuevo siglo, otra producto de un creciente protagonismo en los procesos de ampliación del capital privado concentrado, que no sólo disloca el espacio urbano consolidado sino que genera nuevas tensiones y pulsa hacia modelos territoriales más difusos.

En consonancia con lo expuesto, a través de las distintas exploraciones realizadas —que contaron con ensayos proyectuales en todos los casos—, como criterio general se consideró intervenir revitalizando la ciudad construida en tejidos existentes para aportar al freno de la expansión de la ciudad de Córdoba y así contribuir a su sustentabilidad con tres ideas centrales: repoblar el centro, renovar y re-densificar su barrios pericentrales,

1. El crecimiento poblacional de la Ciudad de Córdoba es relativo, Claudio Tecco (MGyDH –FAUD– UNC. 2003) sostiene que entre 1980, 1991 y 2001, la tasa anual media de crecimiento —que mide cuanto aumenta la población en promedio por año cada 1000 habitantes— es sólo de 8,5.

estructurar y completar sus barrios periféricos, en cada caso mediante una estrategia que articula tres instancias de trabajo: vivienda, equipamiento institucional y espacio público como estructurante. Estas últimas, a su vez, cruzadas por tres ejes conceptuales y de diseño: calidad de vida, capacidad de adaptación a los cambios y materialidad sustentable. Esto es, en el contexto de una propuesta de gestión urbana integral —que decíamos es preciso promover y aportar a conformar— que permita reconstruir su tejido social y urbano tradicionalmente heterogéneo, aportando a la revisión de los procesos de segregación residencial y fragmentación social actualmente en desarrollo, evitando procesos de turgurización y de gentrificación, y aprovechando las capacidades ya instaladas en la ciudad, de forma que continúen siendo verdaderos centros y barrios vivos, re-posicionándolos frente a la pulsión que presiona más allá de los límites.

El enfoque es, desde una visión urbana, hacer arquitectura-ciudad, articulando todo lo valorable de las pre-existencias —las permanencias, las continuidades— con las aportaciones de las transformaciones necesarias —los cambios— y, con una mirada contemporánea, correr la barrera de lo posible e intentar devolver al espacio público su condición urbana de ser estructurante de la organización de nuestra Córdoba y con ello poner en valor la propia arquitectura, intentando que ésta, tanto en lo público como en lo doméstico, se constituya en una real opción frente a la oferta suburbana.

A partir de una urbanidad entendida como soporte vital a la vez que cargada de significados, el supuesto consiste en que es posible hacer de la ciudad un lugar más digno para la vida. Para ello se sostiene la necesidad de volver a poblar el centro, no sólo evitar que la gente deje de residir en los barrios pericentrales sino incrementar su población en tanto ámbitos de posible crecimiento, estructurar y generar las condiciones de habitabilidad en los barrios periféricos como límite urbano definido dentro de los cuales se pueda efectivamente vivir. Se trata de desarrollar propuestas sobre formas alternativas de ocupación de los tejidos existentes en la ciudad construida con más espacio público, con viviendas de media y media alta densidad y equipamientos de baja, media y alta complejidad, que satisfagan las necesidades crecientes de los ciudadanos bajo la idea de servicio habitacional, con mayor inter-

vención del Estado en el intento de una redistribución de la plusvalía urbana. Arquitecturas para grupos diversos, de distintos estamentos sociales, buscando repoblar y fortalecer la centralidad de nuestra ciudad, para contribuir así a evitar que ésta se continúe extendiendo, haciéndose cada vez menos sustentable.

Si bien se ha intentado dar respuesta al interrogante sobre cómo se crece, cuánto, dónde, con quién, cabe una mayor y más profunda reflexión sobre la gestión de lo urbano.

CIUDAD. ESTADO, MERCADO, SOCIEDAD CIVIL

La construcción de la ciudad, en términos de gran soporte material que aporte unas infraestructuras urbanas, de saneamiento, salud y cultura, está mediada por mecanismos institucionales —públicos y privados— y por teorías urbanísticas que procuran modelarla.

Aunque desde una aproximación más cercana al oficio de arquitecto la construcción de la ciudad implica la articulación de tres componentes: el espacio público, el tejido urbano y los equipamientos sociales; su desarrollo, integración y equilibrio que definen su calidad en tanto espacio abierto, inclusivo, diverso, plural y democrático, dependen y son producto de una relación de tensión permanente entre Estado, mercado y sociedad civil.

Esto último no es un dato menor a la hora de entender por qué las cosas son como son, ya que esa relación es desigual y las dos grandes fuerzas orientadoras y organizadoras de la sociedad, y por lo tanto de la ciudad, siguen siendo el Estado y los mercados. La coordinación social vertical, centralizada desde la autoridad del Estado, y la coordinación horizontal, descentralizada y lucrativa del mercado, constituyen las dos fuerzas que estructuran la sociedad. La sociedad civil, entendida como un espacio social de actores vinculados por relaciones sociales horizontales de cooperación o reciprocidad y orientados a la búsqueda de objetivos comunes, tiene por delante un camino de crecimiento y expansión y su peso relativo en aquella relación, hoy por hoy y desde siempre, aún es menor y no conviene sobreestimar en exceso.

Cabe precisar que la Argentina —en el marco de esa tensión— viene atravesando, al decir de Antonio Camou, por tres grandes desafíos: el desarrollo económico, la sutura de la brecha social y la modernización del Estado. Los tres van juntos. En lo económico, centran la atención en el objetivo estratégico del crecimiento a largo plazo con estabilidad macroeconómica. En lo social, la prioridad está en la compensación de los efectos negativos del libre juego del mercado mediante una política activa de gerencia del desarrollo social y combate a la pobreza, con énfasis en la centralidad del empleo como mecanismo disparador de las capacidades individuales para progresar socialmente. El fortalecimiento político, institucional, técnico y administrativo del Estado supone, además de criterios de eficiencia en la asignación de recursos, profundizar el trabajo en la provisión de bienes públicos de alta calidad y en políticas activas de complementación Estado–mercado. Eficiencia, calidad, equidad y responsabilidad pública son los principios rectores de la reforma estatal que es necesario profundizar y completar (CAMOU, 2004). En ese contexto, semejante en toda Latinoamérica —con matices y ciertas diferencias—, la ciudad continúa creciendo. Y, como nos lo planteamos a modo de debate, el tema recurrente es acerca de cómo crece, cuánta, dónde, con quién.

TENDENCIAS ACTUALES EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO DE NUESTRAS CIUDADES

Hemos observado que, en el marco de los procesos de globalización, nuestras ciudades presentan características comunes vinculadas a tendencias a la suburbanización y/o periurbanización de sus áreas metropolitanas, desarrollándose a partir de sus núcleos fundacionales originales, desbordando sus límites anteriormente definidos con claridad y desparramándose sobre el territorio con contornos difusos. Esta modalidad de expansión urbana, de concentración expandida de acuerdo con Carlos A. Mattos, «no puede considerarse como un fenómeno enteramente nuevo, sino como la acentuación —y hasta cierto punto, como la lógica y previsible culminación— de un rasgo inherente a la urbanización capitalista, que ya había comenzado a perfilarse en el período desarrollista» (1997).

Los procesos urbanos desplegados a medida que se hacen visibles los cambios socioespaciales en las ciudades han puesto de relieve el concepto de renovación urbana como un nuevo enfoque frente a las concepciones clásicas que muestran cierta dificultad a la hora de definir estos fenómenos. Lo que viene sucediendo es que los nuevos procesos urbanos y sus correspondientes configuraciones se han superpuesto sobre los viejos generando formas y fenómenos más complejos. Se presentan así procesos endógenos que «privilegian» un tipo de crecimiento intensivo al interior de la ciudad existente.

Si bien no existe un modelo de gentrificación latinoamericana, el rol que desempeñan en este sentido los gobiernos locales a través de acciones de mejoramiento de lugares —con una serie de medidas de exención impositiva así como programas de mejoramientos e inversiones ligadas a la promoción del patrimonio histórico y cultural con el objetivo de hacer más atractiva la ciudad para nuevas inversiones privadas— sin ver la totalidad del espacio urbano y al margen de un plan integral para la ciudad, por lo general produce un impacto negativo para los residentes originales toda vez que las intervenciones públicas y la inversión privada no son complementadas con acciones tendientes no sólo a evitar que aquéllos migren sino además a que se integren en un tejido social diverso y plural (SALINAS ARREORTUA, 2013).

Las nuevas lógicas que se despliegan en nuestras ciudades sustentadas en las profundas transformaciones socioproductivas generan cambios en las pautas de conducta social y, por ende, determinan nuevas maneras en que se produce el espacio urbano.

2. Vinculado a este fenómeno, Max Welch Guerra alude —MGyDH (2002)—, que en nuestras latitudes se continúa incrementando el tráfico de autos y no se aborda el problema desde la perspectiva del ahorro fiscal, replanteándose la política del transporte público, que afecta la vida de la población.

"En Latinoamérica las nuevas configuraciones territoriales tenderían a la conformación de grandes aglomeraciones de escala metropolitana policentrales a modo de verdaderos 'archipiélagos urbanos', la extensión en mancha de aceite 'del centro a la periferia' crecimiento característico del siglo XX se reciclaría en una nueva configuración de 'núcleos', nodos concentradores de funciones centrales unidos por una red de movilidad, un modelo fragmentado, una expansión fragmenta.º Esto produce desequilibrios socioespaciales en correspondencia, también, con un Estado debilitado en particular en su capacidad de conducir procesos, aún cuando la gestión de la ciudad es tema central a la hora de pensar el desarrollo" (MATTOS, 2002:4).

Juntamente con una creciente internacionalización de la economía de mercado, articulada en red a escala global, se observa, como señala Fernando Carrión, un movimiento al interior de la ciudad: «El urbanismo fundado en la 'periferización' y expansión urbana, entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente» (CARRIÓN, 2001). El interrogante que surge es si estos procesos de transformación en nuestras ciudades latinoamericanas, en las que, salvando excepciones, los planes de «re–vitalización», «re–generación», «re–adaptación», o «re–funcionalización», que no son sino estrategias de mercado para La «re–producción» del capital a partir de la re–valorización de la propiedad, son factibles de articular con los intereses de la sociedad civil y la mayor regulación del Estado —para quienes es fundamental evitar que la ciudad se continúe expandiendo— de modo de hacer de la ciudad un lugar más digno para la vida. Sucede que respecto de la serie de términos recién mencionados, y que se usan con frecuencia con referencia tanto al análisis de la ciudad como a propuestas de intervención, aun cuando aluden a problemas sociales, muchas veces en su empleo se evita la asociación al concepto de gentrificación en un intento por ocultar el problema de fondo, su carácter de clase social, su significado e implicancias, y pone de relieve, en cambio, el resultado «positivo» evidenciando un momento saludable del mercado. Precisamente, la mejora de una zona ocupada por habitantes de aptitud (económica)

menor llevará a que estos sean desplazados por otros de una aptitud (económica) mayor; esto ocurre cuando se introducen estándares superiores en el lugar siempre que los habitantes de mayor aptitud económica no cuenten con dichos estándares en su zona de origen.

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE EL MERCADO DE SUELO URBANO

Queda claro que los procesos de desarrollo urbano dan cuenta de la organización política y del sistema económico, del pensamiento dominante sobre la mejor forma de organización del espacio y su crecimiento, las características del soporte y la existencia de infraestructura de servicios y, fundamentalmente, de la estructura de propiedad de la tierra. Como ya se ha mencionado, la ciudad es producto de una relación compleja, de tensión permanente entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Específicamente, en lo relativo a la organización y crecimiento del espacio urbano participan distintos protagonistas que pugnan para beneficio de sus propios intereses, siempre orientados a la mayor apropiación de excedentes derivados de la revalorización del suelo. Sucede que la tierra, en tanto mercancía, tiene características particulares; por una parte, por su naturaleza económica, ya que es un bien único, no producido ni reproducible —especialmente por la dificultad de repetir su ubicación respecto de otras actividades de la sociedad—, y por otra, por las condiciones del mercado —atomización, transparencia, grado de monopolización— que impiden escenarios reales y efectivos de competencia en la oferta de suelo.

"Por virtud de que el suelo no es reproducible no tiene un costo de reproducción que determine el precio mínimo que el propietario pueda exigir. Por lo tanto, el precio está determinado esencialmente por el tirón que ejerza la competencia entre los demandantes. Los demandantes finales de suelo no requieren suelo para consumirlo por sí mismo, sino por las actividades que pueden realizar sobre de él; es decir que estarán dispuestos a competir en función de los beneficios que represente dicha actividad. Por ello la demanda de suelo no es directa sino derivada del uso que se le pueda dar. Para dedicar el suelo a usos urbanos se requiere algún tipo de transformación, de mejora, que puede realizar

el mismo usuario o con apoyo de un constructor. En muchos casos esto requiere una cantidad significativa de capital lo que hace surgir a nuevos agentes especializados en el financiamiento y la promoción inmobiliaria; esta última demanda suelo como un insumo intermedio para agregarle infraestructuras y edificaciones y venderlo en un mercado de productos inmobiliarios. La intermediación de la promoción inmobiliaria entre el propietario original y el usuario final ejemplifica aun más el concepto de demanda derivada. La demanda de suelo queda de esta manera fuertemente vinculada con la demanda de productos inmobiliarios finales" (MORALES SCHECHINGER, 2007:2).

A esto cabe agregar que se produce una sobre-ganancia generada por la diferencia entre el precio de venta del inmueble —el máximo que la demanda esté dispuesta a pagar en el mercado— y el costo de la construcción, más el costo de la infraestructura de servicios, más el costo del capital invertido, que el inversionista deberá compartir, si no ceder, al propietario del suelo dada la gran demanda de tierra y la escasez de su oferta. La característica residual del suelo surgirá aun cuando no intervenga un inversionista en la construcción. Debe sumarse también otra diferencia generada por el uso potencial demandado en el futuro. Esta renta será anticipada en el precio por el propietario original, es decir, la renta que determinará el precio no será la del uso actual sino la del uso potencial. Existen muy diversas modalidades en que se presenta la renta del suelo urbano, no obstante la más reconocida es la renta diferencial por ubicación. Hay una serie de causas³ que hacen que el mercado de suelo se encuentre en constante movimiento y que se pone de manifiesto en diversos indicadores, como la cantidad de suelo que se ofrece, la velocidad con que se absorbe, el precio que se pacta. El mercado opera con reglas consolidadas en leyes que, cuando los resultados que producen no satisfacen al conjunto de la población, promueven el surgimiento de otras reglas paralelas, con las que también opera el mercado, ahora de modo informal.

Dada que las características descritas del suelo son comunes para los mercados formales e informales, éstos están íntimamente ligados y funcionan articuladamente.

Los bienes que se ofrecen en el mercado informal son, necesariamente, de menor calidad —mala ubicación, servicios insuficientes o inexistentes, riesgosos e inoportunos— para bajar los costos y aumentar las ganancias. Este tipo de accionar por parte tanto de inversionistas como de propietarios vuelve más rentable la tierra mal ubicada y hace crecer el mercado informal, pero a la vez presiona sobre los límites de la ciudad, contribuyendo a su mayor expansión, provocando que se ocupen importantes sectores de los cinturones verdes y demás tierras rurales, desertificando e impermeabilizando grandes superficies de tierra y generando enormes costos sociales para la provisión de infraestructura y servicios.

Existe conexión tanto entre el mercado formal e informal como entre el propietario y el constructor a través del capital global, y lo que orienta la relación es la búsqueda de los mayores rendimientos. A propósito:

«El proceso implícito es el de la generación de rentas altas del suelo, 'plusvalía', a través del reacomodamiento interno y el crecimiento de la ciudad y su dotación de servicios, así como la autorización a propietarios específicos para que utilicen su propiedad en función de las necesidades colectivas de los habitantes de la ciudad. Estas rentas son esencialmente para beneficio de los propietarios y la ciudad las recupera sólo en la medida en que puede hacer exigible el pago, en efectivo o en especie, por el privilegio al propietario de que se beneficie con las rentas creadas por la ciudad. Los beneficios vía la apropiación de la renta se incrementarán en la medida en que la administración de la ciudad adopte políticas de tolerancia y subsidio al acceso al suelo, éstos reducen los costos y aumentan los precios y por consiguiente aumenten las ganancias. Pero, por otro lado, las ganancias pueden disminuirse si se acrecientan las obligaciones a dotar de servicios y contribuir con el gasto público para que la ciudad pueda por esa vía alentar la construcción de la ciudad y lograr la redistribución de plusvalías» (Morales Schechinger, 2007:7).

3. Incremento de los precios que afectan a la generalidad de los terrenos como los cambios en las tasas de ganancia; otros incrementos afectan a terrenos específicos; etc. Estos incrementos alimentan la especulación por los propietarios o los inversionistas que buscan convertirse en propietarios para capitalizar estos movimientos a su favor.

La intervención en el mercado de la tierra se justifica, además, en el hecho que en el medio urbano un terreno vale por sus características físicas y localización, pero también por los derechos que le son atribuidos, los cuales provienen de una decisión de la administración pública. Ocurre que esta decisión se basa —o debería sustentarse— en la posibilidad de proveer de infraestructuras de servicio y bienes colectivos, cuyas cargas de financiación recaen en toda la comunidad.

Esta situación genera lo que se ha dado en llamar «enriquecimiento sin causa del propietario». Los dos aspectos que en nuestro medio inciden con más fuerza en el valor de la tierra son la accesibilidad y la densidad de construcción admitida por las normas vigentes. Un modo de financiación para la ejecución de proyectos urbanos municipales y regionales consiste, entre los mecanismos respecto de las fuentes privadas, en captar ese incremento —plusvalía urbana— registrado en un bien inmobiliario como consecuencia, en este caso, de la intervención del gobierno local, devolviéndolo así a la comunidad

La regulación de la propiedad del suelo y del mercado se desarrolla en diversas partes del mundo, dependiendo el grado de regulación más que de la inclinación ideológica del gobierno, de la madurez institucional y la conciencia de las consecuencias de este mercado.

SOBRE LA NECESIDAD DE UN PLAN INTEGRAL

El interés público sobre el suelo urbano radica básicamente en que se cuente con elementos que hagan que la ciudad sea productiva, equitativa, convivida e integrada al medio natural. El mercado libre sólo asegura el primero y dificulta o impide la existencia de los demás. Por eso es necesaria la regulación del suelo. En este contexto, es de suma importancia el estudio de los procesos involucrados en el concepto de renovación urbana, las formas de intervención en la ciudad construida. Desde la teoría y la práctica urbana, parece definirse un espectro de acciones, programas y políticas, unos tendientes a la intervención y transformación del entorno construido en una visión físico-espacial, otros más ligados a los conceptos de regeneración y recuperación integrando aspectos de orden socioeconómico, aun cuando todos tienen en común la redefinición del espacio urbano consolidado.

El punto es que estos procesos no perjudican a los habitantes de esa ciudad existente y favorecen el bien común.

Se trata, por un lado, de contrarrestar el crecimiento extensivo y fragmentado con políticas y acciones que tiendan a un crecimiento intensivo. Intentar estas transformaciones dirigidas a partir de fuertes apuestas en nuevos programas, nuevas actividades, articulados con nuevos esquemas de movilidad valorizando y reposicionando amplios sectores de la ciudad construida. Por otro lado, lograr lineamientos y políticas que garanticen crear un soporte urbano más democrático, interconectado e integrado, re-poblando los centros, re-densificando los barrios pericentrales, re-estructurando las periferias, de modo de superar los importantes desequilibrios sociales y las asimetrías urbanas.

El debate sigue estando en la necesidad de intensificar las cualidades intrínsecas del territorio. La ciudad debe tender a aumentar su compacidad para reducir la demanda de recursos más que optar por los modelos de dispersión actuales, que además consumen más territorio. La ciudad compacta es un sistema de mayor complejidad que puede reducir el consumo de recursos mediante la intensificación de los usos y la generación continua de relaciones entre sus componentes. Articulada con una diversidad de tejidos urbanos que favorezcan la legibilidad de la ciudad por parte de sus habitantes, es posible trabajar para la existencia de una identidad colectiva caracterizada por su legibilidad, sentido de pertenencia, accesibilidad, soporte de cooperación, diversidad y capacidad de contener una trama de continuidad con el resto de los tejidos.

Ahora bien, ¿cuál es el mejor modo de alcanzar lo enunciado? ¿El derecho a construir es intrínseco al derecho de propiedad? ¿Privatización o apropiación colectiva de las plusvalías? ¿La organización del territorio debe ser el resultado de la aplicación del plan o del libre juego del mercado?

Claro está que la posibilidad de impulsar estas acciones con éxito radica en la existencia de un plan y de proyectos urbanos que, superando la idea de límite, norma y zonificación, partan de repensar las formas de analizar, de diseñar y de proponer alternativas y estrategias de ordenamiento y gestión del suelo cuya intervención en el mercado alcance, en términos físicos, a orientar el desarrollo urbano de manera coherente y racional y, en términos financieros, a revertir las consecuencias distorsivas propias del funcionamiento del mercado.

Sin un conjunto de acciones de parte de la instancia Estatal concernientes al mercado de la tierra, tendientes a asignar unas reglas de juego para la utilización de los terrenos, dirigidas a la distribución de derechos entre los propietarios y la comunidad, no existe posibilidad alguna de plan de ordenamiento, planes parciales y proyectos que beneficien a la sociedad toda.

La regulación del mercado puede instrumentarse de muchas formas, desde el control total de la oferta —el caso del gobierno de la ciudad que mantiene la tierra en propiedad y la arrenda a largo plazo a diversos usuarios—; la obligación de asumir el costo de infraestructuras; la designación de usos y densidades por zonas; hasta el cobro de impuestos inmobiliarios —en un nivel significativo que reduzca la retención especulativa de terrenos—. En unos casos se busca que la renta del suelo financie las obras de la ciudad, en otros que los propietarios la financien directamente, y en otros se busca asegurar una distribución adecuada de los usos (MORALES SCHECHINGER, 2007).

En este sentido, la recuperación de plusvalías tiene como propósito recuperar, total o parcialmente, para el beneficio público, los incrementos en el valor de bienes raíces provenientes de aquellas inversiones o acciones que emergen de la comunidad más que del sector privado. Existen muchas formas de planificar la ciudad. Es fundamental evitar los procesos de crecimiento que sólo favorecen a los capitales privados en detrimento de lo público, que son los que realizan los grandes desarrollistas y especuladores inmobiliarios. Para evitar que estos procesos dominen la dinámica de crecimiento de las ciudades es preciso tener un plan, un proyecto y una normativa, para poder tener un abordaje integral que permita definir las estrategias de intervención en las distintas áreas de la ciudad.

"Frente a la visión fragmentada y en muchos casos insolidaria que caracterizan tanto al mercado como a las expresiones vecinales de reivindicación barrial, se presenta como imprescindible la recuperación del Estado como regulador del desarrollo urbanístico. Esto no puede realizarse en la tónica del urbanismo centralizado y los planes tecnocráticos de mediados del siglo XX, sino que debe procurar la incorporación de mecanismos de participación que permitan relevar, conocer y evaluar los deseos explícitos y latentes de la ciudadanía sobre la construcción de la ciudad, así como las contradicciones entre los distintos imaginarios colectivos de la ciudad" (CORTI, 2007:2)

Lograr el cumplimiento de estos objetivos, regular el mercado —que trata de controlar los precios—, adquirir suelo —para uso colectivo—, controlar los usos y formas del suelo —para obtener una distribución racional y apropiada de ellos—, es condición para materializar una ciudad para todos.

EL IMPACTO DE LA VIVIENDA

En la articulación espacio público, tejido urbano, equipamientos sociales, la vivienda tiene un peso relativo de destacada importancia. Alrededor del 80% del suelo urbano es ocupado por vivienda, lo que constituye un dato muy significativo en relación al alto impacto que ésta produce en el desarrollo y crecimiento de la ciudad y a la enorme importancia de su distribución en los distintos sectores urbanos.

Por otra parte, los modelos familiares tradicionales del siglo XX han cambiado —la familia tipo ya no es la unidad doméstica—,⁴ no así la oferta del mercado inmobiliario, homogénea y sin alternativas arquitectónicas adecuadas para un tejido social en permanente modificación. La vivienda sufre un desplazamiento de su valor de uso al adquirir un valor consumible, de mercancía, efecto del acelerado proceso de crecimiento metropolitano y modernización capitalista.

Especular es una manera de intervenir no «en» el mercado sino «sobre» el mercado con el fin de obtener beneficio del intercambio de otros, sin contribuir él mismo directamente.

4. «Ámbito social donde los individuos, unidos o no por lazos de parentesco, comparten una residencia y organizan, en armonía o en conflicto, su vida cotidiana». de Olivera, Oerakndina. «Unidades Domésticas y familias censales». En repositorio de revistas académicas y arbitradas de la UNAM: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/dms/article/viewFile/6519/6039>. Consultado: noviembre 2014.

«Especular no es simplemente vender una mercancía a precio más elevado del que se compró, comportamiento que puede ser aceptado sin dificultad como legítimo, sino la utilización de mecanismos como la retención improductiva o movimientos con los terrenos tendientes a producir incrementos de los precios, que pueden o estrangular el aporte de un bien necesario o dificultar, cuando no excluir, la posibilidad de desarrollo de actividades de importancia social o colectiva» (MALDONADO COPELLO, 2003:16)

En la actualidad, existen dos debates vinculados al problema de la vivienda que es bueno relacionar. Por una parte, el de la inclusión de la función social de la propiedad en la reforma del Código Civil y Comercial (con media sanción en la Cámara de Senadores y tratamiento inminente en la Cámara de Diputados) y, por otra, la crisis habitacional. Cabe señalar que en nuestro país se impone la idea que, si existe un «déficit», el Estado debe construir más viviendas pero no regular los mercados de suelo e inmobiliario. De este modo se limita el problema a cuestiones de financiamiento y/o de ejecución de programas de construcción. Por lo que a la manifiesta desigualdad socioespacial no se le da respuesta. Hay importantes ejemplos en el mundo que demuestran la necesidad de articular la planificación con la imprescindible existencia de límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, para así posibilitar la ampliación de los derechos socioespaciales sin afectar el de propiedad en sí, sino condicionándolo a una relación armónica en simultáneo con el interés social y colectivo (Fernández Wagner, 2012). El desafío contemporáneo para la disciplina tiene que ver con nuestra capacidad para incorporar al proyecto las variables de los últimos cambios en soluciones innovadoras. Revalorizar las ideas de un diseño flexible y adaptable como respuesta a los nuevos cambios sociales, políticos y culturales, es una tarea que debe incluirse dentro de las soluciones actuales: romper con esta homogenización en el mercado de la vivienda implica generar nuevas alternativas arquitectónicas acordes con las formas del habitar contemporáneo.

En la actualidad, dos ciudades conviven y pulsan a dos modelos antagónicos, una la ciudad pública, plural y democrática y la otra, la ciudad privada, fragmentada y expulsiva, esto mismo tiene en consecuencia, su expresión en la ciudad construida. Por ello, parece indispensable una planificación sectorial concertada que contemple rasgos específicos de cada área articulando densificación, centralidades barriales / espacio público y movilidad que apunte a mantener diversidad y heterogeneidad social.

Por ello, resulta necesario contar con criterios y estrategias de intervención concretas que, con capacidad de instalación inmediata, autonomía relativa y carácter modélico, se propongan como verdaderas opciones alternativas por escala, calidad de vida, capacidad de adaptación a los cambios y el empleo de criterios de sustentabilidad, frente a las propuestas suburbanas que profundizan la expansión de la mancha urbana. También, frente a aquellas propuestas que, aunque intervienen dentro de la ciudad y respetan la normativa vigente, aumentan la densidad por pura especulación de forma tal que amenazan con extinguir una de las características principales de estos barrios: su identidad.

GESTIÓN URBANA Y RECUPERO Y MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍA

Es fácil advertir la desarticulación —podríamos decir, ya estructural— entre las acciones del Estado, las del mercado y las de la sociedad civil, evidenciando una vez más, si no la debilidad del primero a la hora de regular y fijar políticas en tal sentido, el dejar hacer, que es un modo de hacer política sin establecerla públicamente. En consecuencia, el Estado sin política en materia de vivienda no acompaña o carece de instrumentos para acompañar un plan de ordenamiento urbano, también inexistente. El mercado, con su lógica, no prioriza ni espacios privados ni espacios públicos que den respuestas a los nuevos modos de habitar sino, en su lugar, la obtención del mayor lucro por encima del bien común. Especulación pura.

Al respecto, no sólo es conveniente, es una condición trabajar para articular una política urbana más proclive a un desarrollo ordenado y sustentable, con una política de vivienda complementaria como única forma de evitar la expansión y la especulación. "Es necesario crear un nuevo orden urbanístico y jurídico respecto al derecho a la ciudad y a la propiedad inmueble." El problema de nuestras ciudades no es la falta de planeamiento sino el actual orden elitista y excluyente de las políticas y el urbanismo; «la historia del urbanismo occidental es la historia del conflicto entre políticas públicas y la propiedad privada del suelo» (RESSE, 2010). En relación con ello, cabe mencionar que la Constitución de la provincia de Córdoba, en su artículo 58 dice:

«Todos los habitantes tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna, la que, junto a los servicios con ella conexos y la tierra necesaria para su asentamiento, tiene un valor social fundamental. El Estado promueve las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. A tal fin planifica y ejecuta la política de vivienda y puede concertarla con los demás niveles jurisdiccionales, las instituciones sociales o con el aporte solidario de los interesados. La política habitacional se rige por los siguientes principios:

- Usar racionalmente el suelo y preservar la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales y regionales de la comunidad.
- Impedir la especulación.
- Asistir a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda propia».

Con el fin de lograr las premisas enunciadas en cuanto al ordenamiento territorial, planes parciales y proyectos urbanos y a la vez —y como garantía de la posibilidad de ese logro— con el objetivo de asegurar el retorno a la comunidad de los aumentos de valor que ella misma genera se propone impulsar un conjunto de medidas de gestión del suelo que operen a nivel de la planificación —respecto del ordenamiento—, legislación —tendientes a regular la apropiación—, fiscales —orientadas al control de las rentas.

Las herramientas de gestión están en función de variables que se encuentran en la planificación general de la ciudad, de las leyes, ordenanzas y normativas vigentes, y de los proyectos específicos para el área en la cual se va intervenir.

Sin pretender ahondar demasiado en el tema, se considera conveniente el empleo articulado de una serie instrumentos de regulación del mercado que inciden en la oferta —no en la demanda—, aumentando la calidad e intentando reducir el precio del suelo, tales como los que centran su estrategia en la propiedad pública del suelo, los vinculados al establecimiento de obligaciones a los propietarios para que asuman cargas propias de la urbanización, la venta de derechos de construcción o desarrollo, la obligación de cumplir con estándares de localización, fraccionamiento, urbanización y construcción, y las cargas fiscales.

De todos ellos, resulta de interés debatir, en función de la experiencia de países como Francia y Japón, en el caso de Europa y Asia, o de Brasil y Colombia, en el caso también de América Latina, sobre los alcances del sistema de reajuste de tierras combinado con el de reparto de cargas y beneficios y la venta de derechos de construcción.

A partir del análisis de diferentes casos de reajustes de tierra aplicados en el mundo, W. Doebele identifica dos tipos:

- El primero constituye un método de adecuar el suelo para usos urbanos, de manera más eficiente y equitativa, de tal forma que se garanticen los suelos públicos que ofrezcan un equilibrio paisajístico y ambiental; que garanticen la movilidad y la conectividad de las diferentes zonas; y que soporten las necesidades culturales, educativas, recreativas y de salud de la población. De esta manera los predios originales son transformados, teniendo en cuenta que parte de sus áreas debe ser cedida para las estructuras públicas, y la parte restante debe ser reconfigurada para asegurar un uso más eficiente —pero no por esto menos rentable— del suelo.

5. Catalina Molinatti. Curso: Financiamiento de Ciudades con Suelo Urbano. «Instrumentos de financiamiento mediante la movilización de plusvalía». Centro de Estudios Territoriales, FCEfyN-UNC., 8 de noviembre de 2013.

- El segundo apunta además a recuperar los mayores valores del suelo derivados del mejoramiento de los aprovechamientos y condiciones urbanísticas de los predios, para contrarrestar el fenómeno de los «free-riders urbanos», buscando que los propietarios del suelo de los nuevos proyectos aporten proporcionalmente a los beneficios que reciben. (DOEBELE, 2002).

Con el fin de alcanzar este segundo tipo, se exponen dos posibles mecanismos de financiamiento para movilizar plusvalía:⁵ a) Combinar el Sistema de Reajuste de Tierras con el mecanismo de Reparto de Cargas y Beneficios sobre la proyección del incremento del valor de venta del suelo —Colombia, Japón—; y b) combinar el Sistema de Reajuste de Tierras con el de Venta de Derechos de Construcción —Francia, Brasil—. Los fundamentos para cualquiera de las dos opciones han sido dados, en particular respecto de cómo se beneficia un privado por el producto colectivo de la ciudad, a lo que se puede agregar, jurídicamente hablando, que el derecho de propiedad de la tierra no incluye el derecho de construcción sobre la misma otorgado por una planificación urbana que se supone persigue el bien común.

El mecanismo de recupero de plusvalía por reparto de cargas y beneficios se basa en el concepto de que el suelo urbano contenido dentro del área de actuación va a incrementar su valor por encima del de las «expectativas» actuales como resultado de la aplicación del plan y el proyecto urbano. A esa diferencia, se considera, tiene derecho la sociedad en su conjunto.

El mecanismo de recupero de plusvalía por venta de derechos de construcción se basa en el concepto de que el propietario tiene derecho sobre el suelo y para construir sobre él hasta un límite —techo de densidad— establecido por Estado. La superficie construible entre este techo de densidad y lo máximo permitido por código de edificación pertenece, en tanto derecho, a la sociedad toda y es administrada por el Estado, el que puede disponer de ella vendiéndola al mismo propietario o a un tercero que queda asociado.

De este modo, el mecanismo de reajuste de tierras combinado con el sistema de reparto de cargas y beneficios o el de la venta de derechos de construcción, incluye recupero de plusvalía tanto para costear la urbanización como para distribuir un excedente en la ciudad.

LOS PRINCIPIOS QUE DEBERÍAN ORIENTAR UNA PROPUESTA DE GESTIÓN

Se debería valorar el bien común por sobre el individual, establecer una función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, con la conciliación de los derechos del propietario con las necesidades de la comunidad, sin que ello implique que el propietario del suelo no pueda obtener utilidad económica de su bien.

Asimismo, se entiende la función pública del urbanismo y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios —cargas como los costos de urbanización derivados de las obligaciones urbanísticas (redes de infraestructura, vías, parques y equipamientos); beneficios como el valor del suelo derivado de la norma urbana (metros cuadrados de los diferentes productos inmobiliarios autorizados)—, los cuales se concretan a través de instrumentos de planificación y gestión del suelo que, aplicados articuladamente, constituyen la base para dotar a las administraciones municipales de herramientas concretas para lograr los objetivos de ordenamiento territorial.

Se debería buscar la gestión asociada en tanto es una herramienta importante para la anticipación a los problemas relacionados con la expropiación, con los desfases entre los desarrollos privados y la construcción de infraestructuras públicas, y con la urbanización informal. Se concreta a través de la integración inmobiliaria, la cooperación entre partícipes o el reajuste de tierras, que deben ser aplicados en el marco de unidades de actuación urbanística y/o planes parciales, instrumentos complementarios a un Plan de Ordenamiento Territorial —cuya necesidad se sostiene y de su dependencia y articulación se propone como hipótesis—, dirigido a contribuir al desarrollo, mejoramiento o renovación del territorio.

En conclusión, otra ciudad es posible en la medida en que, en representación del bien común, el Estado tenga una intervención más directa. En tanto se disponga de un Plan de Ordenamiento Territorial que integre una serie de planes parciales y sea una política urbana la regulación del mercado de suelo, incluso del mercado inmobiliario.

Es posible una ciudad sostenible en la medida en que ésta no continúe expandiéndose, en tanto y en cuanto se promuevan acciones para repoblar su centro, para re-densificar los barrios pericentrales, para re-estructurar la periferia. Si las intervenciones urbanas de renovación de tejidos existentes —con la denominación que asuman— incluyen como estrategia el recupero de plusvalía para resolver dos cuestiones: evitar los procesos de expulsión de población incorporando programas de integración social para favorecer la heterogeneidad social; y garantizar la continuidad espacio temporal, recuperando el patrimonio edificado y cuidando el equilibrio entre lo existente y lo nuevo, la escala, de manera de asegurar los rasgos identitarios.

Recién entonces se podrá hablar de una ciudad democrática, plural e inclusiva.

Mientras tanto, es dable intentar estrategias que mejoren situaciones concretas, parciales pero, en lo posible, efectivas. ♣



BIBLIOGRAFÍA

- CAMOU, Antonio (2004).** Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la Universidad y algunas tesis para la discusión. En Bombal, I. G. (Comp.) *Fortaleciendo la relación Estado – Sociedad Civil para el Desarrollo Local*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- CARRIÓN, Fernando (2002).** Balance del proyecto de sostenibilidad social del Centro Histórico de Quito. UNESCO. Disponible en: http://portal.unesco.org/shs/en/file_download.php/c2495b8e81095db693ba7171320b3143balance_proyecto_quito.pdf
- : (2008). Policentralidad: esencia de la ciudad plural. *Centro-h, Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, N° 2, 7–9. Ecuador.
- CARRIÓN, Fernando (Ed.) (2001).** La ciudad construida, urbanismo en América Latina. FLACSO Ecuador, Junta de Santa Andalucía.
- CORTI, Marcelo (octubre de 2007).** Normativa urbanística: la articulación entre planeamiento, participación y gestión. Sobre los conflictos alrededor del Código de Planeamiento Urbano de Buenos Aires. *Tiempo de Gestión*. Revista de la Facultad de Ciencias de la Gestión de la UADER, año III, N° 4. Universidad Autónoma de Entre Ríos. Paraná.
- DE MATTOS, Carlos A. (1997).** Dinámica económica globalizada y transformación metropolitana: hacia un planeta de archipiélagos urbanos. Ponencia presentada en el 6° Encuentro de Geógrafos de A. Latina, Buenos Aires, 17 al 21 de marzo.
- : (diciembre de 2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En *América Latina: cidade, campo e turismo*. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/03mattos.pdf>
- DE MATTOS, Carlos A. y PÉREZ, Luis Riffo (2005).** Globalización, redes, nodos y dinámica metropolitana: el Gran Santiago en los noventa. En De Mattos, Carlos; Figueroa, Óscar y otros (Eds.) *Gobernanza, competitividad y redes: la gestión en las ciudades del siglo XXI*. Santiago de Chile: Colección RIDEAL–EURE Libros.
- DOEBELE, W. (21–22 March 2002).** “Introducer Remarks” in name of the Workshop, Tools for Land Management and Development: Land Readjustment: Lincoln Institute of Land Policy.
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes (2006).** *Instrumentos de Gestión del Suelo. Algunos Elementos de Contexto*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2007).** Algunas Reflexiones sobre el Mercado de Suelo Urbano. Lincoln Institute of LandPolicy.
- SALINAS ARREORTUA, Luis Alberto (2013).** Gentrificación en la Ciudad Latinoamericana. El Caso de Buenos Aires y Ciudad De México. En *Geografos. Revista digital*. Disponible en: <http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal> -ISSN: 2173–1276