



Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Department of Urban and Regional Development



Johannes Jäger

**El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e
implicaciones para las políticas locales en Montevideo**

SRE-Discussion 71

1999

SRE

El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo¹

Trabajo para presentar en: 1er. Seminario de Economía Urbana “Una mirada a la ciudad desde la perspectiva económica”/Montevideo.

Organizado por: Unidad Central de Planificación Municipal
Sociedad de Economistas del Uruguay

Johannes Jaeger

Instituto de Estudios Urbanos y Desarrollo Regional

Universidad de Economía de Viena

Augasse 2 – 6

A-1090 Viena, AUSTRIA

Email: h9151097@asterix.wu-wien.ac.at

Muchos fenómenos urbanos como la locación de la industria, los booms de construcción, movimientos migratorios, la polarización social, los asentamientos irregulares, etc., están estrechamente vinculados a los efectos de la renta de la tierra. Al mismo tiempo, la renta de la tierra urbana representa un costo y un ingreso importante para la economía y tiene importantes influencias sobre las políticas locales. Asombra entonces que se analice relativamente poco la renta del suelo cuando se tratan temas urbanos. Frecuentemente se aplican políticas que afectan a la formación concreta de la renta urbana sin que los responsables políticos o tecnócratas estén concientes de ella. La regulación del uso del suelo urbano, en parte importante, se efectúa a través del mecanismo de la renta urbana (otro rol importante juega la regulación del estado, como por ejemplo el zoning). La renta en la superficie se refleja parcialmente en el precio de la tierra o de inmuebles, aunque éstos, debido a la especulación o sub-estimación pueden estar por encima o por debajo del valor real de la renta. Como el suelo urbano es un recurso no renovable, sirve como objeto para mantener valor y particularmente como objeto de especulación. Esta característica del suelo urbano en parte importante es

¹ El presente trabajo forma parte del proyecto P12378-OEK sobre “La relación del desarrollo del espacio económico y la territorialidad y forma de la regulación política. Una investigación comparativa entre la Unión Europea/Austria/Viena y el Mercado Común del Sur/Uruguay/Montevideo” financiado por el Fondo de Ciencias de Austria.

responsable por el fuerte comportamiento cíclico del sector de la construcción, ya que éste está directamente ligado al uso del suelo y a los movimientos especulativos del precio de la tierra.

En la siguiente presentación se dará una breve introducción a los mecanismos de la renta urbana, sus orígenes y sus efectos en la estructura geográfica de la economía, la estructura social y las implicaciones para la distribución entre diferentes sectores económicos y diferentes sectores sociales. Un pequeño resumen del desarrollo urbano en Montevideo, con un enfoque dentro de la conceptualización de la teoría de la regulación, servirá para ejemplificar el rol de la renta urbana en los anteriores modelos de acumulación y bajo el actual patrón de desarrollo. También se analizarán las consecuencias de los modelos de acumulación para políticas locales. El análisis histórico es esencial para una interpretación adecuada de los procesos urbanos actuales. Así, la economía urbana será analizada en el contexto de la economía nacional e internacional. También se analizará el rol de la regulación política (especialmente del gobierno local) para la formación concreta de la renta urbana y la consecuencia en la distribución geográfica de la economía y de sectores sociales, como para la distribución económica entre sectores y las consecuencias para el proceso de acumulación. A partir de las medidas políticas actuales, el presente modelo de desarrollo y a partir de la teoría de la renta urbana, serán presentados brevemente, instrumentos innovadores viables para la política urbana que intervengan en forma progresiva en el proceso de la producción de la renta urbana con efectos económicos y sociales positivos.

1. Conceptualización básica de la renta urbana

En la teoría política-económica se diferencian tres formas principales de la renta del suelo: la renta absoluta, la renta de monopolio y la renta diferencial (intensiva y extensiva). Originalmente estos conceptos eran desarrollados por los economistas clásicos como Smith y Ricardo y por Marx que se preocupaban principalmente de la renta del suelo agrícola. Partiendo de estas concepciones, en los años 70 y 80 se desarrollaron conceptos teóricos de la renta urbana. Particularmente sobre el rol de la renta urbana trabajaron en la realidad de las ciudades latinoamericanas, por ej., Geisse (1979), Lungo (1986) y Pauta (1995). En esta concepción histórica-geográfica o política-económica se analiza el mecanismo de la renta partiendo de un

análisis estructural de la economía. La renta urbana está conceptualizada como producto específico de una sociedad capitalista y representa el pago para un medio de producción que está limitado por factores naturales y/o no producidos en forma capitalista (pero que sí pueden ser efecto de la producción capitalista). En el contexto urbano la renta diferencial y la renta de monopolio juegan un rol clave. La primera es importante para el sector de la construcción y para la estructura espacial de la economía, la segunda tiene efectos centrales sobre la estructura social en el espacio geográfico.

La renta diferencial extensiva representa la base del precio del terreno en diferentes ubicaciones urbanas y puede estar descrita brevemente y esquemáticamente de la siguiente forma: esta renta es el resultado de la ganancia extraordinaria (o diferencial) que pueden lograr los diferentes sectores económicos o grupos de empresas por estar ubicados en cierto lugar favorable (por ej. en el centro financiero). Estas ganancias extras (en comparación a empresas ubicadas en lugares menos favorables, que son las que regulan el precio del sector) pueden potencialmente estar captadas por los dueños de estos terrenos (hasta el punto en que la ganancia diferencial desaparezca y la ganancia no sea superior a la del promedio) y por eso son la base de la renta diferencial (extensiva). Los precios del terreno en el centro financiero y de servicios superiores regularmente son los mayores, ya que en este sector la ganancia diferencial, debido a cierta ubicación, es la más alta. Este nivel de la renta de la tierra, por otro lado, regula que en un área urbana específica solamente se desarrollen actividades económicas con suficiente ganancia extraordinaria, capaces de pagar la renta (véase Lipietz 1974). La renta diferencial intensiva existe debido a la aplicación adicional de capital por unidad de terreno y está reflejada por usos de diferentes técnicas (Kurz 1978). En el contexto urbano una forma importante de renta intensiva surge de las construcciones con relativamente alta edificación y se refleja también en la demolición de edificios bajos que son reemplazados por edificios de mayor altura.

La renta de monopolio es el mecanismo central para la estructuración del espacio social y la segregación urbana. Según su capacidad de pago, diferentes grupos se pueden diferenciar de otros viviendo en un área más cara. Esta forma de segregación social tiene su razón en que la renta de la tierra no es un bien producido

y por eso no tiene un precio de producción, sino que es un residuo de procesos políticos-económicos. Entonces la renta de la tierra en el barrio más exclusivo depende del monto de dinero que pueda destinar el grupo más rico para ocupar este terreno (esto claramente depende de su ingreso, pero también del patrón de consumo de este grupo) (Topalov 1984). Los grupos sociales con menores ingresos pueden destinar menos para la tierra y por eso la tierra que ellos ocupan tiene una renta inferior.

Estos tres tipos importantes de renta de tierra y el espacio económico y social están relacionados e influyen entre sí. Respecto a los efectos distributivos de la renta de la tierra hay que distinguir entre la renta diferencial, por un lado, y la renta de monopolio, por otro lado. La renta diferencial no tiene influencia en el precio del bien producido, surge de la producción y representa la ganancia sobre el promedio obtenido por ciertas empresas. Entonces, ésta representa una mera redistribución de ganancia entre capitalistas y dueños de terreno, aunque surga del trabajo. La renta de monopolio está basada en la reproducción y por eso representa una redistribución entre trabajadores (y capitalistas que están consumiendo) y dueños de tierra. Pero como los costos de reproducción de la clase trabajadora también entran como costo en la producción, tienen su influencia sobre la ganancia (el surplus) en la producción. Dependiendo del modelo de formación de salario, hay diferentes efectos distributivos. También hay que tomar en cuenta que no es claro que toda la renta (sea diferencial o monopolio) sea obtenida por el dueño de tierra. Las luchas dentro y entre las clases sociales, por ej., en forma de competencia directa o por medio de regulaciones políticas, definen quién es capaz de obtener qué parte de la renta urbana. Analizándolas dentro del concepto de la teoría de la regulación (véase por ej. Aglietta 1987), estas luchas se ubican en el contexto de las formas estructurales dentro de regímenes de acumulación que cambian históricamente.

2. Modelos de acumulación, renta urbana y políticas locales en Montevideo

Según Becker/Raza (1999) podemos diferenciar en Uruguay entre un modelo de acumulación caracterizado por ser extensivo entre 1860 y 1929, un modelo de acumulación intravertido entre 1930 y 1973 y un modelo extravertido a partir de 1973. Estos modelos de acumulación, con sus estructuras económicas diferentes,

corresponden a diferentes formas de desarrollo urbano por medio de la renta de tierra. También corresponden a formas estructurales específicas para la regulación de la tierra urbana. Se analizarán los diferentes tipos de acumulación, algunos efectos centrales sobre la renta urbana y la estructura económica y social y el rol cambiante de las políticas locales.

2.1 Acumulación extensiva 1860 – 1929

En la época del desarrollo extensivo dominaban regulaciones liberales referente al sector de construcción y al desarrollo urbano. La vivienda era en gran parte producida en forma capitalista. Lo típico eran casas de inquilinato y conventillos para la clase trabajadora que en un grado importante vivía en viviendas arrendadas (Barran 1984). Precondición para la expansión urbana liberal era la venta de las tierras estatales a privados en el siglo pasado, ya que esta medida era necesaria para que se establezca un mercado de tierras y empiece a funcionar el mecanismo de la renta urbana. En el Montevideo expansivo y en un contexto de una economía abierta con capitales especulativos (en parte importante del extranjero), había ciclos de construcción muy marcados (Alvarez Lenzi 1986: 140, Bertino/Tajan 1998). Este comportamiento cíclico está relacionado directamente con variaciones especulativas del precio de la tierra.

En Montevideo la construcción de infraestructura (principalmente calles y saneamiento) jugaban un rol muy importante comparado con la construcción de edificios hasta fines de los años 20 de este siglo. Con el nuevo patrón de acumulación a partir de los años 30 la producción de infraestructura perdió la importancia que tenía (Bertino/Tajan 1998). Durante el desarrollo extensivo parte importante de la infraestructura, como los tranvías, era desarrollada en forma privada (Jacob 1988). Estos monopolios privados obtuvieron sus ganancias por un lado, por ej., debido al monopolio de transporte y por otro lado, debido a la especulación con terrenos urbanos que compraban antes de poner la infraestructura y los vendían después con infraestructura a mayor precio.

Además de la provisión de infraestructura también hubo regulaciones que exigían, por ej., alrededor de la calle 18 de Julio una altura mínima de una cierta cantidad de metros, lo que llevaba a aumentar la renta diferencial intensiva en esta área.

También hubo obligaciones de cumplir en esta zona con estándares arquitectónicos (estéticos) relativamente elevados (Ricaldoni 1944), lo que contribuyó a un aumento de renta de monopolio. Dueños de inmuebles eran claramente favorecidos con este modelo de acumulación. En esa época los gastos públicos en vivienda eran muy bajos.

Los instrumentos políticos municipales con efectos directos sobre la renta urbana, favorecían principalmente a los propietarios de inmuebles. En suma, se puede concluir que el margen de las políticas municipales era principalmente restringido a la provisión de infraestructura y un tipo de planificación urbana que se concentraba en el favorecimiento de un aumento de la renta urbana. Estas políticas locales no se diferenciaron principalmente de las políticas a nivel nacional, contribuyendo a la estabilización de un modelo de acumulación extensiva con marcadas características rentistas.

2.2 Acumulación introvertida 1930 - 1973

Mientras que durante la fase de acumulación extensiva la provisión de infraestructura contribuía substancialmente en la extensión del área urbanizada y posibilitaba la creación de mayores rentas urbanas, en la siguiente fase de desarrollo hubo importantes políticas que reducían la renta de la tierra. Entre aquellas, las regulaciones de contratos de arriendo de viviendas juegan un rol clave ya que éstas inciden directamente sobre el valor del inmueble y así sobre la renta del suelo. Como el precio de un stock de vivienda ya construido se forma como una renta, una regulación puede disminuir la renta de tierra y también el valor de la construcción. Esta política de reducción de la renta del suelo se explica, en parte, por el nuevo modelo de desarrollo que favorecía el capital productivo mediante la industrialización y está relacionado con las formas estructurales que eran substancialmente diferentes en esta fase de desarrollo. Por otro lado, también es el resultado de una clase trabajadora más fuerte, particularmente en los años 40.

Empezando ya en 1931 – un año de profunda crisis económica – el gobierno nacional introdujo un mes antes de las elecciones modestas regulaciones de los contratos de renta de casas. La contratos eran reducidos en un 10% de su valor (Caetano/Jacob 1990: 143 y sig.). En 1943 – el mismo año en el cuál se

establecieron los Consejos Salariales – se implementaron importantes regulaciones para contratos rentales de viviendas. Como el costo real de las rentas disminuyó (Terra 1969: 15), resultó una disminución de la renta urbana de monopolio importante. Por otro lado la combinación con la regulación de los salarios a través de los Consejos Salariales abría la posibilidad de que parte de la renta urbana reducida se pueda transformar en un costo reducido de mano de obra para los sectores productivos.

Aunque empezando en la era Batllista ya eran introducidas medidas de planificación urbana y conceptos como “La Ciudad de Jardín”, fue después de 1930 que estos instrumentos ganaron suma importancia. En 1933 un tipo de zonificación urbana fue introducido, y en 1939 un departamento municipal para la planificación urbana fue creado (Ricaldoni 1944). Según Cisa (1980: 5), estas políticas tenían una importante influencia sobre el tipo y la forma de expansión urbana. Este auge de planificación urbana tiene que analizarse en el contexto de una industrialización guiada por el Estado, para la cual representaba un instrumento complementario. Mientras que en el modelo de acumulación extensivo la locación de las empresas era casi exclusivamente guiada por la renta urbana en un contexto liberal, en el modelo de desarrollo introvertido la estructura económica concreta era influenciada en parte por políticas de planificación urbana. Las políticas de zonificación tienen una influencia importante sobre la formación concreta de la renta urbana, ya que la zonificación y los reglamentos de construcción determinan el tipo de uso del suelo en un área específica y de este uso depende la forma y cantidad de la renta urbana que pueden obtener los dueños de los terrenos en aquellas áreas. Así, estas políticas influyen sobre la distribución de la renta urbana entre diferentes terratenientes.

Según datos de Bertino/Tajan (1998), la fluctuación del volumen de la construcción en Montevideo era mucho menos marcado, a partir de la crisis de los años 30 comparado con el modelo de acumulación anterior en este siglo. Estos datos reflejan que la especulación inmobiliaria era de menor importancia durante esa época comparada con la anterior.

Las políticas de vivienda se orientaban principalmente hacia la creciente clase media que era apoyada por el Banco Hipotecario del Uruguay que ofrecía créditos para la

adquisición de viviendas en condiciones muy favorables (intereses nominativos fijos del 6% a largo plazo, que representaba una subvención importante durante la época, con una inflación creciente a partir de la crisis económica que comenzó a mediados de los años 50). (Conti de Queiruga 1986: 46). Siguiendo la teoría de la renta se puede suponer que esta medida resultó en un aumento de la renta urbana. Con la crisis económica a partir de 1955 hubo una caída de la construcción (CIDE 1963, Coenen/Montag 1970: 14) y el problema de la vivienda fue más marcado.

Como respuesta a la crisis en 1968 fue creada la ley nacional de vivienda (no. 13728). Esta ley tiene que interpretarse en el contexto del plan CIDE. Como Lombardi (1985: 1) decía, esta ley representaba la culminación de la expansión de las políticas sociales del Estado. Una medida importante de esta ley era la fijación de un nivel máximo del 15% del precio de la tierra del costo total de construcción de viviendas sociales. Esta medida, por un lado restringe la renta urbana y por otro lado contribuye a la locación periférica de viviendas sociales.

Se puede concluir que durante la prevalencia del modelo de acumulación introvertida, debido a formas estructurales específicas (particularmente la regulación de contratos rentales), la renta de la tierra en parte importante fue reducida y/o captada por sectores de capital productivo y de la clase trabajadora. Las políticas municipales por un lado apoyaron directamente a la acumulación con medidas de planificación urbana. Por otro lado el margen de este régimen de acumulación centrado en el área nacional, teniendo importantes características intensivas, permitía políticas municipales que favorecían en mayor grado a los intereses de las clases sociales de medianos y menores ingresos (por ej. con la construcción de viviendas de interés social), ya que esto era funcional para el régimen de acumulación.

2.3 Acumulación extrovertida (1973 –)

2.3.1 La época de la dictadura militar (1973 – 1985)

Con la toma del poder del gobierno militar el modelo de acumulación cambió abruptamente. Al mismo tiempo fueron introducidos importantes cambios en el modo de regulación. Estos cambios se reflejaron en la estructura social y económica de la ciudad. Las nuevas formas estructurales que regulan directamente el desarrollo

urbano también cambiaron substancialmente. Uno de los cambios de las formas estructurales con importante influencia en la renta urbana fue la desregulación de los contratos de arriendo.

El nuevo modelo de acumulación implicó un cambio importante hacia una distribución personal del ingreso menos igualitaria (véase por ej. Errandonea 1989: 113). Esta mayor desigualdad del ingreso es una base central para una mayor desigualdad en la distribución de la vivienda y la creciente segregación social (véase por ej. Veiga 1989). Este fenómeno tiene su explicación en que el precio de la vivienda se forma de acuerdo al mecanismo de la renta urbana (en este caso la renta de monopolio). A través de este mecanismo las viviendas ocupadas por sectores de menos recursos se ocupan por sectores más ricos. Pequeños cambios en la distribución de ingreso, debido a la renta urbana, se transforman en implicaciones importantes para el sector de vivienda.

El aumento de ingreso de sectores altos también fue una de las causas del auge inmobiliario y de construcción a fines de los años 70/comienzos de los años 80. El boom de construcción tuvo su mayor impacto en la costa (particularmente en Pocitos). Así la construcción para los sectores medios y altos que se beneficiaron con la redistribución del ingreso se desarrolló principalmente en la costa (particularmente en Pocitos) y llegó a tomar su expresión material en una mayor segregación social. Otras razones para el boom inmobiliario fueron la liberalización financiera, la política cambiante del cambio de moneda, la existencia de grandes masas de capital especulativo, la apertura de la economía para el capital del extranjero (que vino principalmente de Argentina). Debido a la especulación inmobiliaria este boom resultó en una sobreestimación masiva de la renta urbana, así que a fines del boom los precios de la tierra bajaron, por ej., en la Ciudad Vieja en promedio alrededor de un 80% (véase Barriola et al. 1987: 60).

Una política que acentuó este desarrollo en Montevideo fueron los intentos de reurbanizar el área central en Montevideo a través de relocalaciones de partes de la población hacia la periferia (véase Benton 1986). Estas políticas que posibilitaban el reemplazo de edificios antiguos por construcciones nuevas más altas contribuyeron a un aumento importante de la renta diferencial intensiva. Los cambios en la estructura

económica – por ej., el auge del sector financiero – tuvieron su impacto en un crecimiento de la renta diferencial extensiva y contribuyeron a un aumento de la renta urbana en el centro. Por otro lado la desindustrialización debe haber llevado a una disminución de la renta diferencial para este tipo de actividades en la periferia.

2.3.2 La época democrática (1985 –)

Con la instalación de un régimen democrático no cambió el modelo de acumulación pero sí hubo algunos cambios en el modo de la regulación que mejoraron en cierto aspecto la situación de la clase trabajadora (como por ej. el reestablecimiento de los Consejos Salariales).

Por otro lado hubo desarrollos desfavorables para estos sectores con importantes influencias en la estructura urbana: los contratos de arriendo fueron liberalizados profundamente a partir de 1987. Según la Revista Propiedades (Abril 1998: 4) después de 1987 los gastos del quintil de menores ingresos destinados a arriendo/vivienda subieron fuertemente. Eso (en combinación con la ausencia de represión militar) causó migraciones internas hacia la periferia y resultó en un aumento considerable de los precios de terrenos entre 1991 y 1998 (IMM 1998b). En parte importante las migraciones se efectuaron en forma de asentamientos irregulares. El aumento de la segregación urbana está directamente vinculado al empobrecimiento de estos sectores sociales y al aumento de la renta urbana en el área central. Ya que con las tomas de tierra no se pagan los terrenos, los asentamientos irregulares son un ejemplo muy ilustrativo que la renta urbana no es algo natural sino que se constituye en específicas relaciones sociales o formas estructurales. Para que funcione el mecanismo de la renta urbana, la propiedad privada del terreno y un mercado de tierras son indispensables. Sin estas formas estructurales no hay renta de tierra. La liberalización de los contratos de arriendo junto con el mayor grado de inestabilidad económica y social fueron una razón importante para la disminución del porcentaje de viviendas arrendadas en comparación a viviendas propias. Mientras que durante los años 60 en Montevideo todavía más de un 60% de la población vivía en casas arrendadas (Terra 1969), en 1987 eran 30.8% y en 1997 solamente 23.5% (La Revista Propiedades Abril 1998: 4).

Con el nuevo régimen de acumulación también hubo una segregación acentuada de sectores medios y altos debido a su (relativo) aumento de ingreso. Uno de los cambios en la economía urbana directamente vinculados con este cambio de la estructura urbana social, es la nueva estructura del comercio (de León 1996: 76). Los “shoppings”, que surgieron en los años 80 y 90, transformaron la estructura espacial y económica, ya que están ubicados en el este de la ciudad en la costa, cerca o en las áreas donde viven capas de mediano y alto ingreso. El nuevo modelo de acumulación está basado en un patrón de consumo masivo (que en parte se efectúa en los “shopping”) de una capa relativamente pequeña de altos ingresos, mientras que un alto porcentaje de la población carece de recursos básicos (véase por ej. Longhi 1996).

Otro proceso que claramente diferencia este modelo de acumulación extrovertido del modelo anterior, es la creciente importancia de la inversión pública en el sector de la construcción, que aumentó de un 18.1% en el período entre 1959 y 1969, hasta un 42.8% entre 1970 y 1984 y hasta un 44.8% entre 1985 y 1996 (véase la Revista Propiedades Octubre 1997: 4 a base de datos del BCU). Ya que la mayor parte de la inversión pública se desarrolla en el campo de la producción de infraestructura, se refleja un rol del Estado parecido al que prevalecía durante el modelo de acumulación extensiva. Este aumento de la inversión pública en infraestructura implica un aumento substancial de la renta urbana. Esto es debido a (en general) mayores rentas diferenciales extensivas que son causadas por el aumento de ganancias diferenciales que resultan de una mejor infraestructura. Por otro lado también sube la renta de monopolio en las áreas donde se mejora la infraestructura (aunque baja también en áreas con una infraestructura menor). Un análisis empírico de Rius (1993) con datos de Montevideo entre 1976 y 1989 muestra también que hay una correlación positiva entre aumentos de los gastos públicos locales (que en parte importante incluyen gastos en producción y mantenimiento de infraestructura) con los precios de viviendas. Un aumento de un 1% de los gastos está relacionado con un incremento de un 0.7% de los precios de la vivienda. Por otro lado, se observa que un aumento de 1% de los impuestos inmobiliarios está correlacionado con una disminución de un 0.7% de los precios de las viviendas. Estos datos reflejan los mecanismos de fondo de la renta urbana, aunque en base a los precios que pueden ser diferentes a las rentas debido a la especulación.

Las políticas de saneamiento contribuyeron a un aumento de la renta urbana en la periferia que favorecía a los dueños de inmuebles (dueños de terrenos grandes como dueños de predios de casas modestas). Empezando en 1990 el gobierno local introdujo una cartera de tierra y un soporte técnico para viviendas para sectores de pocos recursos (IMM 1992). Aunque los recursos destinados a esta actividad fueron relativamente pequeños (véase IMM 1998a), los logros eran considerables (IMM 1995, 1998c).

Además de las políticas sociales y de las políticas de infraestructura, también las políticas orientadas directamente hacia ciertos sectores económicos aumentaron su importancia a partir de los años 90 y particularmente después de 1995. Dentro de éstas se encuentran políticas de reurbanización, como por ej., el plan Fénix, la planificación urbana y el ordenamiento territorial, city-marketing, acondicionamiento urbano etc., que parcialmente reflejan gastos importantes de la Intendencia (IMM 1998a). Estas políticas, por un lado, aumentan o reestructuran la renta e intervienen en la distribución de aquélla, por ej., entre dueños de terrenos y empresas y también abren un campo para el capital especulativo. Como constata la Revista Propiedades (Mayo 1994: 10), los precios de los terrenos en la Ciudad Vieja aumentaron dependiendo de la subfunción de cada uno. Esta subfunción está parcialmente definida por políticas de la IMM o, por ej., del Banco Hipotecario del Uruguay. Por otro lado, estas políticas se desarrollan dentro de la lógica de la competencia entre ciudades por la atracción de capital y se dirigen principalmente al capital extranjero. En este contexto se pueden diferenciar políticas defensivas que intentan principalmente abaratar costos para el capital, por ej., apoyando a que las empresas puedan obtener parte de la renta urbana a través de la provisión de terrenos baratos, y políticas ofensivas que tratan de cambiar las condiciones locales de producción para abrir un camino hacia nuevos espacios de acumulación vinculados con desarrollos sociales más progresivos (véase Brenner/Heeg 1999).

Con el cambio del régimen de acumulación en 1973 el margen de las políticas con efectos sobre la renta urbana cambió abruptamente. Políticas que restringían la renta urbana o posibilitaban la captación de aquélla por sectores de capital productivo o por la clase trabajadora, ya no fueron funcionales para el nuevo

régimen de acumulación. Mientras que durante la dictadura la autonomía del municipio era muy restringida, después de 1985 las políticas locales ganaron en importancia. Especialmente después de 1990 las políticas de Montevideo obtuvieron mayor importancia y empezaron a diferenciarse fundamentalmente de las políticas a nivel nacional, muy marcado por ej., en el área de políticas de vivienda (véase Di Paula 1998: 4). Eso fue debido a la presencia de diferentes partidos políticos en el poder a nivel local y a nivel nacional. El presupuesto municipal aumentó fuertemente (IMM 1998a) y con eso también se amplió el espacio para políticas locales. Mientras que durante la época militar el peso relativo de la contribución inmobiliaria disminuyó fuertemente (Barriola et al. 1987: 139 y sig.), durante el gobierno democrático hubo importantes esfuerzos a partir de 1990 para aumentar este impuesto que reduce la renta urbana. Esta política ha estado en contra de la tendencia de la política a nivel nacional, que particularmente a partir de 1990 favorecía el capital rentista (Becker/Raza 1999: 11). Estos procesos muestran que dentro del actual régimen de acumulación hay cierto margen para la aplicación de políticas progresivas con efectos sobre la renta urbana y su distribución, aunque éstas ya no sean funcionales para el régimen de acumulación. A pesar de estas condiciones desfavorables existen espacios para políticas sociales progresivas y para políticas económicas ofensivas a nivel local. Pero queda claro que las políticas a nivel local no pueden lograr demasiado. Políticas redistributivas u orientadas a la economía a nivel nacional siguen teniendo mucho mayor impacto sobre la realidad económica y social.

3. Renta urbana e instrumentos innovadores para políticas locales progresivas

Con la combinación de un análisis histórico-geográfico y la teoría de la renta urbana, se puede analizar cuáles instrumentos de las políticas locales tienen efectos progresivos y cuales son viables, ya que eso depende del modelo de acumulación y del espacio económico que también implica cierta estructura de poder entre diferentes sectores. Aquí solamente se pueden describir muy brevemente algunos instrumentos locales principales (véase más detallado Novy/Becker/Jaeger 1996) que influyen en la renta urbana y en la estructura económica y social de la ciudad y que parecen viables dentro del actual modelo de acumulación aunque no son necesariamente funcionales para aquéllo.

La contribución inmobiliaria es un instrumento importante que permite la transferencia de una parte de la renta urbana de los dueños de inmuebles hacia el Estado, lo que se refleja en una reducción del precio de los inmuebles. Aparte de ser socialmente progresivo, este instrumento tiene consecuencias positivas económicas, ya que contribuye a un aumento de la inversión de capital en el sector real de la economía. Como la producción de infraestructura o cambios en la zonificación que permiten construcciones de mayor altura aumentan la renta de la tierra, es conveniente captar (parte) de éstas rentas posibilitadas por la acción pública a través de contribuciones para este tipo de servicios municipales. Como estas medidas significan un impuesto sobre la renta urbana, tampoco influyen en la dinámica económica ni en la estructura geográfica social. Entre instrumentos innovadores con importantes impactos se encuentran, por ej., impuestos especiales sobre terrenos aptos para la construcción que están demasiado tiempo sin construir. Esta medida por un lado disminuye la renta urbana y por otro lado tiende a disminuir la especulación inmobiliaria. Otro ejemplo de un instrumento innovador es la obligación, a los promotores de terreno que quieren parcelar, de vender una parte de todo el terreno a un precio y a personas elegidas por el municipio, mientras que la otra parte se puede vender libremente. Este instrumento tiene implicaciones muy favorables sobre la distribución entre sectores sociales, disminuye la renta urbana y contribuye a una disminución de la segregación urbana.

Aparte de estas políticas que disminuyen en forma directa la renta urbana hay otro tipo de políticas que influyen en forma indirecta sobre aquélla. Por un lado son las políticas sociales, como por ej., las políticas de vivienda (o el subsidio para el transporte público), por otro lado son políticas con fin económico, como por ej., la reurbanización urbana. Sin considerar el mecanismo de la renta urbana podrían resultar políticas que, por ej., por un lado, exoneran construcciones de viviendas de interés social de impuestos municipales y por otro lado, dejan la formación del precio de los terrenos para estas construcciones en las manos del libre mercado. Políticas “sociales” de este modo resultan más que nada en un aumento de la renta urbana. Ejecutando la planificación urbana y aplicando diversos instrumentos de política urbana conviene analizar en cada caso los efectos sobre la renta urbana, las

consecuencias para la estructura económica y social y las consecuencias distributivas.

4. Conclusiones

La estructura de la economía urbana como la estructura social dependen fuertemente de los diferentes regímenes de acumulación (espacio económico, distribución de ingreso, patrones de consumo, etc.). A través del mecanismo de la renta urbana se forman las estructuras materiales concretas. Por otro lado influyen los modos de regulación en su expresión de formas estructurales sobre la estructura urbana. Parte de estas formas estructurales que corresponden con el régimen de acumulación y son base de su reproducción están influenciadas en su expresión concreta por las políticas locales (infraestructura, planificación, impuestos inmobiliarios etc.). La política local tiene un diferente grado y espacio de autonomía (de políticas más ofensivas a políticas más defensivas), dependiendo del régimen de acumulación. Estas políticas locales por su lado influyen en forma directa e indirecta sobre la renta urbana. Esta influencia sobre la renta urbana tiene consecuencias para la estructura geográfica económica y social, para la estructura de la economía urbana y para la distribución social. Conociendo los mecanismos de la renta urbana se puede analizar cómo y porqué se desarrolla la estructura económica y social urbana. También se puede entender mejor dónde hay espacios para actuar en el campo de la política urbana y se puede asegurar mejor que las intenciones políticas sean cumplidas a través de diferentes instrumentos.

Bibliografía

- Aglietta, M. (1987): *A Theory of Capitalist Regulation: the U.S. Experience*. London.
- Alvarez Lenzi, R., Arana, M., Bocchiardo, L. (1986): *El Montevideo de la expansión (1868 - 1915)*. Montevideo.
- Barrán, J.P., B. Nahum (1984): *Las clases populares en el Montevideo del novecientos*. En: Barran, J.P. et al.: *Sectores populares y vida urbana*. CLACSO. Buenos Aires.
- Barriola, M. et al. (1987): *Ciudad Vieja de Montevideo. Aspectos socioeconómicos y ambientales*. Grupo de Estudios Urbanos. Montevideo.

- Becker, J., Raza, W. (1999): Great Crisis or Permanent Crisis? Some Reflections on a Comparative Periodisation of Austria and Uruguay. Paper presented at: Segundas Jornadas de Historia Económica. Montevideo.
- Benton, L. (1986): La demolición de los conventillos: La política de la vivienda en el Uruguay autoritario. Cuadernos de CIESU-EBO No. 54. Montevideo.
- Bertino, M., Tajan, H. (1998): Estadísticas Históricas. Instituto de Economía. Montevideo.
- Brenner N., S. Heeg (1999): Lokale Politik und Stadtentwicklung nach dem Fordismus: Moeglichkeiten und Beschraenkungen. En: Kurswechsel 2/1999, 103 - 119.
- Caetano, G.und R. Jacob (1990): El nacimiento del terrismo. Tomo 2. Montevideo.
- CIDE (1963): Estudio Económico del Uruguay. Montevideo.
- Cisa, A. (1980): La política de vivienda en el Uruguay. CEPAL/ILPES/R.13. Santiago de Chile.
- Coenen, J., C. Montag (1970): Crisis de la vivienda en el Uruguay. Montevideo.
- Conti de Queiruga, N. (1986): La vivienda de interés social. ITU. Montevideo.
- de León, E. (1996): ¿Hacia un escenario democrático postexpansivo? La coyuntura urbana de Montevideo. En: Revista de Ciencias Sociales No 12, 63 - 77.
- Di Paula, J. (1998): Políticas de vivienda en el Uruguay. Montevideo.
- Errandonea, A. (1989): Las clases sociales en el Uruguay. Montevideo: CLAEH: argumentos No. 13. Montevideo.
- Geisse, G. (1979): Renta de la tierra, heterogeneidad urbana y medio ambiente. CEPAL/PROY.2/R.12. Santiago de Chile.
- IMM (1992): La Ciudad es la Casa de todos. Montevideo.
- IMM (1995): Montevideo mi casa. Montevideo.
- IMM (1998a): División planeamiento presupuestal. Evolución de los gastos e Ingresos. Montevideo.
- IMM (1998b): Análisis del incremento de valores unitarios de la tierra. Período 1991 - 1998. Elaborado por Martha Siniacoff. Montevideo.
- IMM (1998c): Políticas de vivienda. Datos elaborados por Benjamin Nahoum. Montevideo.

- Jacob, R. (1988): Modelo batllista. Variación sobre un viejo tema? Montevideo.
- Kurz, H. (1978): Rent Theory in a Multi-Sectoral Model. En: Oxford Economic Papers, Vol 30 (1), March.
- Lipietz, A. (1974): Le tribut foncier urbain. Circulation du capital et propriété foncière dans la production du cadre bâti. Paris.
- Lombardi, M. (1985): Acerca de „POLITICAS“ y „politicas“ de vivienda en el período neo-liberal (1968 - 1985). CIESU, DT 101. Montevideo.
- Longhi, A. (1996): Sobre la pobreza. Conceptos y medidas para el caso uruguayo. Montevideo.
- Lungo, M. (1986): El problema de la tierra urbana: un ensayo de síntesis teórica. En: Revista Interamericana de Planificación. Vol. XX, No. 80, 84 - 110.
- Novy, A., Becker, J., Jaeger, J. (1996): Grundlinien einer oekosozialen Steuer- und Gebuehrenreform für Wien. Wien.
- Pauta, F. (1995): Renta del suelo y modelo de crecimiento urbano: sus impactos en las ciudades ecuatorianas. En Revista Interamericana de Planificación. Vol. XXVIII, No. 111, 35 - 57.
- Ricaldoni, A. (1944): La planificación urbanística en la evolución de Montevideo. Instituto de Urbanismo, Montevideo.
- Rius, Andrés (1993): Finanzas públicas locales y asignación de recursos (Montevideo, 1975 - 1991). CINVE. Informes de Investigación No. 27. Montevideo.
- Terra, J.P. (1969): La vivienda. En: Nuestra Tierra 38. Montevideo.
- Topalov, C (1984): Le profit, la rente et la ville. Eléments de théorie. Paris.
- Veiga, D. (1989): Segregación socioeconómica y crisis urbana en Montevideo. En: Lombardi, M., Veiga, D.: Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana. Montevideo. 265 – 302.



Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung
Wirtschaftsuniversität Wien
Abteilungsleiter: o.Univ.Prof. Edward M. Bergman, PhD

Roßauer Lände 23/3
A-1090 Wien, Austria

Tel.: +43-1-31336/4777 Fax: +43-1-31336/705 E-Mail: sre@wu-wien.ac.at
<http://www.wu-wien.ac.at/inst/sre>