

Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina

Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano



MARTIM O. SMOLKA

Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano

Martim O. Smolka

Serie de Informes sobre Enfoque en Políticas de Suelo

El Lincoln Institute of Land Policy publica su serie de informes “Policy Focus Report” (Enfoque en Políticas de Suelo) con el objetivo de abordar aquellos temas candentes de política pública que están en relación con el uso del suelo, los mercados del suelo y la tributación sobre la propiedad. Cada uno de estos informes está diseñado con la intención de conectar la teoría con la práctica, combinando resultados de investigación, estudios de casos y contribuciones de académicos de diversas disciplinas, así como profesionales, funcionarios de gobiernos locales y ciudadanos de numerosas comunidades.

Sobre este informe

Las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías indudablemente están provocando interés, y cada vez más aceptación en Latinoamérica. Las iniciativas para entender y experimentar con los principios básicos de la economía detrás de la recuperación de plusvalías ha crecido en número y creatividad e, instrumentos de captura de incrementos en el valor del suelo están siendo utilizados en combinación con prácticas tradicionales. Las razones de su creciente popularidad son variadas: estabilización económica regional y descentralización fiscal; estrategias más progresistas de planificación y administración urbanas; re-democratización, incremento de la conciencia social y demandas por políticas públicas más equitativas; cambios en los enfoques sobre la privatización y las asociaciones público-privadas; influencia de las agencias multilaterales; y consideraciones pragmáticas orientadas a la recuperación de los incrementos del valor de la tierra, para obtener fondos que puedan satisfacer necesidades locales.

Basado en más de 15 años de experiencia en programas de educación e investigación apoyados por el Lincoln Institute of Land Policy en la región, este informe proporciona una revisión abarcadora de los principios de recuperación de plusvalías y sus antecedentes en Latinoamérica y otros países del mundo. Describe las herramientas básicas y los instrumentos utilizados por diferentes jurisdicciones para movilizar los incrementos del valor de la tierra (ganancias inmerecidas o plusvalías), para el beneficio de la colectividad. Concluye con una evaluación de las lecciones claves a ser aprendidas de los muchos ejemplos y casos de estudio presentados a lo largo del debate, y ofrece recomendaciones específicas para ayudar a funcionarios públicos, propietarios y residentes, a entender mejor cómo aplicar la recuperación de plusvalías en sus propias comunidades.

Copyright © 2013 by Lincoln Institute of Land Policy
Todos los derechos están reservados.

 **LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY**

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA
Teléfono: 1-617-661-3016 ó 1-800-526-3873
Fax: 1-617-661-7235 o 1-800-526-3944
Correo electrónico: lac@lincolninst.edu o help@lincolninst.edu
Web: www.lincolninst.edu

PORTADA

En Curitiba, Brasil, el edificio a la izquierda ilustra gráficamente el área que sobrepasa el coeficiente básico —aproximadamente seis pisos— por encima del cual se cobran derechos de construcción. El edificio alto de la derecha también pagó por derechos adicionales de construcción, pero no lo dejó señalado dramáticamente en su diseño.

© GISLENE PEREIRA

ISBN 978-1-55844-293-1

Enfoque en Políticas de Suelo/Código PF035SP



Contenido

2 Resumen ejecutivo

4 Capítulo 1: La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías

- 5 Ganancias inmerecidas derivadas de la promoción de la urbanización por el Estado
- 6 Efectos multiplicadores de los cambios de uso del suelo
- 7 Beneficios extraordinarios derivados de las inversiones en infraestructura urbana
- 8 Los principios de la recuperación de plusvalías
- 11 La creciente popularidad de las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías

14 Capítulo 2: Experiencias internacionales y latinoamericanas

- 14 Antecedentes históricos
- 15 Marco legal
- 19 Utilización en tierras públicas
- 22 Instrumentos seleccionados de recuperación de plusvalías

23 Capítulo 3: La tributación inmobiliaria y las contribuciones de mejoras

- 23 El impuesto a la propiedad inmobiliaria
- 26 Contribuciones de mejoras

36 Capítulo 4: Aportaciones urbanísticas contrapartidas por derechos de construcción

- 36 Aportaciones urbanísticas (exacciones)
- 39 Contrapartidas o cargos por derechos de construcción
- 42 El uso de la OODC en Brasil
- 48 Transferencia de derechos de desarrollo

51 Capítulo 5: Instrumentos de recuperación de plusvalías para grandes proyectos de renovación urbana

- 52 Privatización de tierra pública para renovación urbana: Puerto Madero, Buenos Aires
- 53 Adquisición pública de tierra privada: Nuevo Usme, Bogotá
- 55 Reajuste de tierras
- 60 Subasta de Derechos Adicionales de Construcción: los CEPACS en Brasil

65 Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

- 66 Principales hallazgos y lecciones
- 69 Recomendaciones

72 Referencias

76 Agradecimientos

77 Sobre el autor

77 Sobre el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo



Resumen ejecutivo



© ALVARO URIBE

La Avenida Faria Lima en São Paulo, Brasil, ha sido renovada con fondos obtenidos de la venta de derechos adicionales de construcción, a través de subastas de bonos especiales (CEPACs) en el mercado de valores.

La urbanización en América Latina está asociada a una fuerte presión por la oferta de tierra dotada de servicios, lo que ha generado cambios significativos en el valor del suelo que se distribuyen desigualmente entre los propietarios del suelo y otros actores vinculados. Las políticas e instrumentos fiscales convencionales, descuidan en gran medida tanto la forma como los costos de proporcionar infraestructura urbana y servicios son socializados, así como la forma en que los beneficios se privatizan.

El concepto de recuperación de plusvalías implica movilizar, para el beneficio de la comunidad, parte o la totalidad del incremento del valor del suelo (plusvalías o ingresos inmerecidos) que ha sido generado por acciones ajenas al propietario, tales como inversiones públicas en infraestructura o cambios administrativos en las normas y regulaciones sobre el uso del suelo. América Latina tiene una larga historia de políticas de recuperación de plusvalías, y varios países, particularmente Brasil y Colombia, han aprobado legislaciones explícitas que contienen

consideraciones sobre principios relacionados con la captura de valorización del suelo. Sin embargo, se ha observado que la legislación nacional puede no ser ni necesaria ni suficiente para permitir que ciertas jurisdicciones utilicen estos mecanismos potencialmente poderosos de financiamiento, con el fin de implementar una variedad de instrumentos adaptados a sus necesidades locales.

Este documento sobre recuperación de plusvalías explica su justificación y creciente popularidad, proporciona una breve reseña de sus antecedentes en América Latina y otras partes del mundo, e ilustra sus múltiples formas y persistente presencia en la agenda de la planificación urbana. Las razones de su creciente popularidad son variadas: estabilización económica regional y descentralización fiscal; estrategias más progresistas de planificación y administración urbanas; redemocratización, incremento de la conciencia social y demandas por políticas públicas más equitativas; cambios en los enfoques sobre la privatización y las asociaciones público-privadas; influencia de las agencias multilaterales; y consideraciones pragmáticas

orientadas a la recuperación de los incrementos del valor de la tierra, para obtener fondos que puedan satisfacer necesidades locales.

El presente informe examina tres categorías de aplicaciones voluntarias y obligatorias de instrumentos que afectan usos del suelo (sean existentes, nuevos o que los modifican) en proyectos de desarrollo que comprenden una o múltiples propiedades: impuestos a la propiedad y contribuciones de mejoras; aportaciones urbanísticas (exacciones) y cargos compulsorios o negociados de cobros sobre derechos de construcción o sobre la transferencia de derechos de desarrollo; y un tercer grupo que comprende procedimientos de gran escala, tales como el desarrollo de tierras públicas mediante privatización o adquisición, el reajuste de terrenos y la subasta o venta pública de bonos representativos de derechos de construcción.

Los indicadores del rendimiento de los ingresos, otras inversiones privadas generadas por la recuperación de plusvalías, los efectos de una mayor transparencia en las transacciones y la mitigación de la corrupción en el mercado de la tierra, varían significativamente entre jurisdicciones comparables aplicando el mismo instrumento. Aunque en la mayor parte de las ciudades los ingresos todavía son bajos, la utilización de la contribución de mejoras en Bogotá y de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) en São Paulo, han generado para sus ciudades ingresos que sobrepasan los \$1.000 millones de dólares. Al mismo tiempo, una mayor diseminación de estos y otros instrumentos suele ser obstaculizada por poderosos grupos de interés (particularmente los propietarios del suelo) y por líderes de opinión (incluyendo académicos) desde ambos lados del espectro ideológico. Esto se debe principalmente a la falta de comprensión de los fundamentos teóricos y los aspectos operativos básicos que requiere la puesta en marcha de las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías.

Así, esta revisión sobre la situación de la recuperación de plusvalías en América Latina recomienda avanzar en tres direcciones: aprender de las variadas experiencias de implementación de políticas y herramientas de recuperación de

plusvalías; ampliar el conocimiento sobre la naturaleza compleja de las diferentes aproximaciones a la recuperación de plusvalías; y promover una mayor comprensión entre funcionarios públicos y ciudadanía en general sobre la manera como los instrumentos de recuperación de plusvalías pueden ser utilizados para el beneficio de sus comunidades.

Aprender de las experiencias de implementación:

Si bien los cargos por recuperación de plusvalías en teoría son neutros en relación al uso del suelo y deberían recaer íntegramente sobre los propietarios del suelo, en la práctica, su implementación exige ciertas habilidades administrativas para lidiar con varios factores complejos y con diversos grupos de interés. Además, requiere de una adecuada comprensión de las condiciones del mercado de tierras, de amplios sistemas de monitoreo de la propiedad inmobiliaria, un diálogo fluido entre las instituciones fiscales, judiciales y de planificación, y la decisión política de los líderes de los gobiernos locales.

Ampliar el conocimiento teórico y práctico:

La realización de investigaciones, la documentación y difusión de experiencias de implementación. La presentación de evidencias sobre las formas en que las políticas de recuperación de plusvalías funcionan en las ciudades, son esenciales para superar el desfase entre retórica y práctica y para cambiar los comportamientos y actitudes de los funcionarios públicos, los propietarios de terrenos y la comunidad en general.

Promover una mayor comprensión

pública y participación: Los incrementos del valor del suelo son recuperados con más éxito de aquellos propietarios y otros actores interesados que perciben que están recibiendo mayores beneficios de una intervención pública que los intereses que obtendrían en el ambiente usual de los negocios. Adicionalmente, los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen mayores probabilidades de ser exitosos cuando son utilizados para resolver un problema ya reconocido localmente.



CAPÍTULO 1

La urbanización latinoamericana y el argumento por la recuperación de plusvalías



© ALVARO URIBE

El prominente desarrollo en altura en el área de Barra da Tijuca en Rio de Janeiro fue construido durante las décadas de 1970 y 1980, tal como fue concebido en el plan general de 1969.

La urbanización en América Latina ha producido un gigantesco conjunto de problemas urbanos que van desde vastas áreas ocupadas, generalmente de manera ilegal, con servicios urbanos mínimos, hasta el total desacato de las normas de construcción y uso del suelo en los vecindarios adinerados de algunas ciudades. Este estado de cosas no puede ser atribuido exclusivamente a los factores macroeconómicos más amplios que contribuyen a la pobreza urbana, sino también a la manera como se financia la provisión de servicios e infraestructura, los procedimientos que se aplican en la gestión de los usos del suelo y la forma como se determinan los derechos de propiedad.

La rápida urbanización ocurrida durante el pasado siglo condujo al surgimiento de un robusto mercado de tierras y las ganancias extraordinarias resultantes en gran medida de intervenciones públicas reforzaron los ya fuertes intereses de la propiedad inmobiliaria. En situaciones donde los recursos humanos y fiscales son relativamente escasos, la provisión de infraestructura y servicios urbanos en las áreas que pueden soportar altas densidades, genera incrementos significativos en el valor de la tierra. Estos vínculos entre servicios y precios permiten un gran espacio para la realización de prácticas como una activa especulación inmobiliaria (Jaramillo 1994), clientelismo, y otros tipos de influencias (incluyendo la

corrupción) entre los intereses públicos y privados. Por esta razón, la propiedad es un tema tan importante en la agenda de la política de tierra urbana, y es por eso que la distribución espacial de la inversión pública es tan vulnerable al abuso y al favoritismo por parte de los grupos de interés bien ubicados socialmente (Smolka 2011).

GANANCIAS INMERECHAS DERIVADAS DE LA PROMOCIÓN DE LA URBANIZACIÓN POR EL ESTADO

La expectativa de que un terreno pueda ser designado para usos urbanos futuros o para reurbanización, puede producir significativas alzas en los precios del suelo, incluso antes del inicio de cualquier inversión pública. La apertura del vecindario de Barra da Tijuca en Rio de Janeiro en los años 1970, ilustra el impacto de la inversión selectiva en los incrementos del valor del suelo (recuadro 1.1).

Muy por encima de las rentas inmerechas otorgadas a unos pocos privilegiados, rentas que podrían haber sido utilizadas para financiar inversiones públicas, también surgen costos sociales no contabilizados que resultan de decisiones públicas sesgadas. La economía política de la urbanización latinoamericana ofrece muchos ejemplos de decisiones públicas cuestionables (ineficientes, inequitativas, insostenibles), relacionadas con la distribución espacial de las inversiones en servicios e infraestructura urbana y con la aplicación arbitraria de normas y regulaciones de uso del suelo. No es difícil ver como la expectativa de obtener beneficios extraordinarios a partir de las intervenciones públicas, puede inducir a la complicidad entre propietarios del suelo y gestores públicos.

Por ejemplo, ningún plan ha sido implementado alrededor del complejo petrolero de Itaboraí, cerca de Rio de Janeiro, para capturar parte del gran incremento en el valor de la tierra generado por la enorme

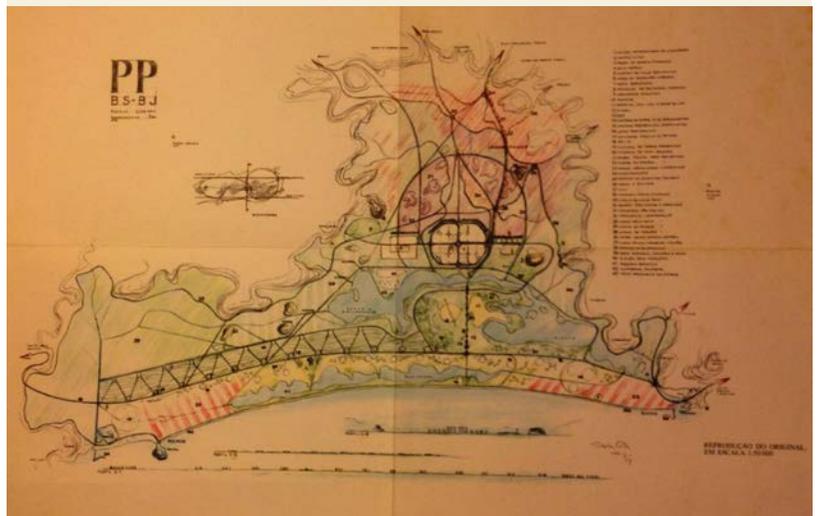
RECUADRO 1.1

Barra da Tijuca, Rio de Janeiro

El área de Barra da Tijuca, que comprende 82 km² de tierra urbanizable, brindó una oportunidad para la expansión de la zona sur de la ciudad (de altos ingresos). Constituía el 10% de la ciudad de Rio de Janeiro y la mitad de la Baixada (bajío) de Jacarepaguá, un área de 160 km² incluyendo 20 km de costa y 122,5 km² de tierra desarrollable.

En 1967 fueron anunciados costosos proyectos de vías de acceso al tránsito que abrieron el área para expansión urbana, como respuesta a la presión de los promotores inmobiliarios que pedían zonas urbanizables más atractivas. En 1969 la ciudad contrató a Lúcio Costa, el planificador urbano responsable del Plan Maestro de Brasilia en los años 1950, y su propuesta para Barra da Tijuca fue aprobada ese mismo año. El Plan Maestro, junto con el acceso directo mediante túneles y una vía expresa elevada construida en 1974, contribuyeron a generar un incremento en el valor de la tierra de 1,900% entre 1972 y 1975. Por comparación, durante el mismo periodo, los precios del suelo en la mayor parte de las áreas más valorizadas de Rio aumentaron en cerca de 435% (Vetter, Massena y Rodrigues 1979).

Los usos propuestos en el Plan y las normas constructivas fueron implementados en 1976 (Rezende 1982; 2005). El proceso estuvo acompañado de frenéticas adquisiciones de tierra que llevaron a concentrar casi el 30% del área nueva urbanizable en solo tres propietarios. Hacia 1980, un solo promotor había acumulado más de 6 km² de tierra, equivalente a cerca de 8% de toda el área de Barra da Tijuca. Algunas de estas adquisiciones están aún bajo investigación judicial.



Propuesta del Plan Maestro de Barra da Tijuca por Lúcio Costa, 1969

FUENTE: PLAN ORIGINAL, ARCHIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE RIO DE JANEIRO

inversión pública en la zona y que podría contribuir a financiar la indispensable infraestructura urbana (recuadro 1.2). Peor aún, no se han propuesto aún medidas efectivas de planificación urbana y de política financiera para prevenir el crecimiento de asentamientos informales en medio de un explosivo mercado inmobiliario alimentado por altas concentraciones de inversión pública y privada (Salandia 2012).

RECUADRO 1.2

Complejo petroquímico de Itaboraí, Río de Janeiro

Como consecuencia del descubrimiento y explotación de los yacimientos pre-salinos de reservas petrolíferas mar adentro de la costa de Río de Janeiro, en el año 2006 la compañía brasileña Petrobras anunció la construcción de un complejo petroquímico en el sector oriental de la región metropolitana, en el municipio de Itaboraí (218.000 habitantes en 2010). Los trabajos se iniciaron en 2008, y en 2009 Petrobras anunció la expansión del proyecto original doblando la capacidad de la refinería prevista para iniciar operaciones en 2015. El proyecto “Complejo Petroquímico Río de Janeiro” (COMPERJ) ocupa un área de 5.400 hectáreas y, con una inversión superior a los \$21.000 millones de dólares, se espera generar hasta 150.000 empleos (Petrobras 2013).

El complejo, localizado cerca del final de la nueva vía circunvalar de Río de Janeiro, el Arco Metropolitano, hasta ahora ha estimulado la creación de 160 negocios nuevos; el espacio comercial y de oficinas se está vendiendo a \$7.000 dólares/m², con un incremento de valor del 40% tan solo en el año 2009. Un lote de terreno sin servicios en una parcelación que anteriormente se vendía por cerca de \$14 dólares/m², ha cuadruplicado el precio alcanzando \$55 dólares/m². Al mismo tiempo, hay una profusión de asentamientos precarios adyacente a este mercado inmobiliario de alta gama, donde, según el Consejo Regional de Corredores del Estado de Río de Janeiro, las propiedades se han valorizado en más de 70% entre 2009 y 2012. Sin embargo, hay poca evidencia, de que Itaboraí esté desarrollando una estrategia financiera para recuperar y/o movilizar socialmente estos incrementos de valor poniendo en marcha planes orientados a un ambiente urbano adecuado, sostenible y socialmente equitativo.

EFFECTOS MULTIPLICADORES DE LOS CAMBIOS DE USO DEL SUELO

Las apuestas son altas cuando se trata de aumentos en el valor de la tierra resultantes de intervenciones públicas, sea en grandes desarrollos como el complejo de Itaboraí o en áreas menores. El llamado multiplicador urbano —la relación entre el precio por metro cuadrado de la tierra designada para usos urbanos con su valor anterior de uso rural (agrícola) en el borde urbano— esta generalmente por encima de 4:1.

En Quito, Ecuador, el multiplicador urbano fue estimado en cinco veces el valor de la tierra no urbanizada en el vecindario de Amagasi Inca (Barcia y Ortiz 1996). Al comparar los valores medios o promedio por metro cuadrado de las transacciones inmobiliarias en parcelas superiores a una hectárea (10.000 m²), con aquellas de lotes entre 250 y 600 m² en el borde urbano de Río de Janeiro, se encontró un multiplicador estadísticamente robusto de seis durante el periodo comprendido entre 1968 y 1984 (Smolka 1994). Más recientemente, Vetter, Massena y Vetter (2011) utilizando datos de una encuesta realizada en la Zona Oeste de Río, encontraron un multiplicador de 4,29. Por otra parte, información recopilada globalmente por Angel y Mayo (1996) ratifica este orden de magnitud para los incrementos en el valor del suelo.

La provisión local de inversiones en infraestructura y servicios urbanos crea las condiciones para viabilizar tres tipos de efectos en los usos del suelo (cambio de uso; mayor densidad, ocupación o edificabilidad; regulaciones de zonificación), que constituyen importantes fuentes de ganancias extraordinarias para los propietarios bien ubicados. Al permitir mayores densidades, edificabilidad ó cambios de zonificación de uso residencial a comercial, se generan enormes incrementos de valor, aunque usualmente

menores (en términos relativos), comparados con el cambio de suelo rural a urbano en lugares donde el valor de base es bajo (cuadro 1.1). Información confiable sobre los efectos de los cambios de normas sobre los precios del suelo es difícil de obtener y son pocos los estudios disponibles sobre el tema.

Un estudio sobre transacciones bancarias relacionadas con cambios de uso residencial a comercial en la Colonia San Benito en San Salvador, El Salvador, realizado por Gustavo Sagastume, asesor en bienes raíces, sugiere que el valor del suelo se incrementó en 108%, al pasar de \$196 a \$407 dólares/m² en 2004. De forma semejante, la información del banco de datos de un promotor inmobiliario, sobre transacciones de propiedades en Bogotá, da indicios de cambios que van de 59 a 151% dependiendo del vecindario (Borrero Ochoa 2007). La misma fuente muestra modificaciones en el valor de la tierra que varían entre 80 y 100% cuando el cambio es de vivienda unifamiliar de un piso a edificio residencial de cinco o seis plantas, e incrementos adicionales de 40% si la edificación alcanza el rango de ocho a doce plantas.

BENEFICIOS EXTRAORDINARIOS DERIVADOS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA URBANA

Un abarcador estudio realizado en tres importantes ciudades de Brasil (Brasilia, Curitiba y Recife), reveló significativas

CUADRO 1.1
Efectos de Cambios de Usos del Suelo en los Precios del Suelo (Datos Estilizados)

Tipo de Cambio de Uso del Suelo	Precio antes del Cambio (US\$/m ²)	Incremento (%)	Precio después del Cambio (US\$/m ²)	Ganancias inmerecidas en 5,000 m ² (US\$)
Conversión de Rural a Urbano	2	400	10	40.000
Coefficiente de Edificabilidad	100	80	180	400.000
Regulación de Zonificación	200	100	400	1.000.000

Fuente: Preparado por el autor.

diferencias en el aumento de valor de la tierra en lotes con diferente localización y distancia al centro de la ciudad, dependiendo del tipo de servicios con que cuentan (Serra, Dowall, da Motta, y Donovan 2005). Por ejemplo, el aumento de valor por metro cuadrado de un lote ubicado en el anillo interior de la ciudad, cuando obtiene servicios de agua, calles pavimentadas o drenaje sanitario, es mucho mayor que el de lotes situados en el anillo exterior. Las diferencias varían en función de los servicios disponibles (cuadro 1.2). En todos los casos, con excepción de la provisión de alcantarillado sanitario en los anillos intermedio y exterior, el incremento del valor de la tierra superaba el costo de la provisión del servicio. Esta excepción se explica porque las menores densidades en los anillos intermedio y exterior permiten a las viviendas instalar sistemas alternativos de manejo de aguas servidas más fácilmente

CUADRO 1.2
Incrementos de Precios del Suelo (US\$/m²) Relacionados a la Localización del Terreno en Municipalidades de Brasil, 2001

Servicios adicionales acumulados	Distancia del Distrito Central de Negocios (km)			Costo de inversión para la provisión del servicio en 1.000 m ² de área útil
	5–10 km (anillo interior)	15–20 km (anillo mediano)	25–0 km (anillo exterior)	
+ Agua	11,10	5,10	3,20	1,02
+ Pavimentación	9,10	4,80	3,40	2,58
+ Alcantarillado	8,50	1,80	0,30	3,03

Fuente: Adaptado de Serra, Dowall, da Motta, y Donovan (2005).

que acceder a suministros de agua o construir calles.

El costo de la inversión de proveer servicios es mucho más bajo que el incremento resultante en el valor del suelo, lo que respalda la pertinente pregunta de Donald Shoup (1994, 236): “¿Por qué es tan difícil financiar una infraestructura pública que eleva el valor de la tierra servida por encima del costo de la propia infraestructura?” Dado que en América Latina existe una insuficiencia crónica de oferta de tierra servida en las ciudades, altos niveles de pobreza urbana, y un abismo entre la base impositiva y las necesidades sociales, el incremento en el valor de la tierra podría proporcionar una fuente sustancial de recursos para mitigar esos habituales problemas, en vez de proporcionar sustanciales beneficios inmerecidos a los propietarios privados.

Por ejemplo, en áreas predominantemente ocupadas por los pobres urbanos, tales como la Zona Oeste de Rio de Janeiro, la tierra completamente urbanizada (servida) alcanzó precios de \$145 dólares por m² en 2011, comparada con áreas formales no urbanizadas vendidas a \$34 dólares por m² (Vetter, Massena y Vetter 2011). Valores similares fueron encontrados en la base de datos de los Indicadores Globales Urbanos, en 13 ciudades de más de 500.000 habitantes en diferentes países (ONU-Hábitat 2008).

Sin embargo, el costo de dotar de servicios la tierra en concordancia con las normas urbanas para proyectos de vivienda de bajo costo varía entre \$10 y \$35 dólares/m², dependiendo de las condiciones topográficas, la calidad de la infraestructura y la escala del proyecto. Estos precios y costos demuestran el potencial que tiene el uso de los incrementos en el valor del suelo para financiar inversiones públicas incluso en el extremo más bajo del mercado de suelo (Bouillon 2012).

LOS PRINCIPIOS DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

La recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por el Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario (figura 1.1). Conceptualmente, aunque todos los incrementos de esa clase son, esencialmente, ganancias inmerecidas, las políticas de recuperación de plusvalías se enfocan principalmente en los incrementos generados por las inversiones públicas y por acciones administrativas tales como el otorgamiento de permisos específicos para el cambio de usos del suelo y desarrollos, inclusive mayores densidades. El objetivo es basarse en los incrementos del valor del suelo generados por las intervenciones públicas, para permitirle a las administraciones locales mejorar el desempeño de la gestión territorial y producir los fondos para brindar servicios e infraestructura urbana.

El fundamento es que los beneficios que le otorgan las autoridades a los propietarios de suelo deberían ser compartidos más justamente con todos los usuarios del suelo. Aún más, el principio de que ningún ciudadano puede acumular riqueza que no resulte de su propio esfuerzo, conocido como “enriquecimiento sin justa causa”, es común en la mayor parte de las constituciones latinoamericanas (Rabello 2012).

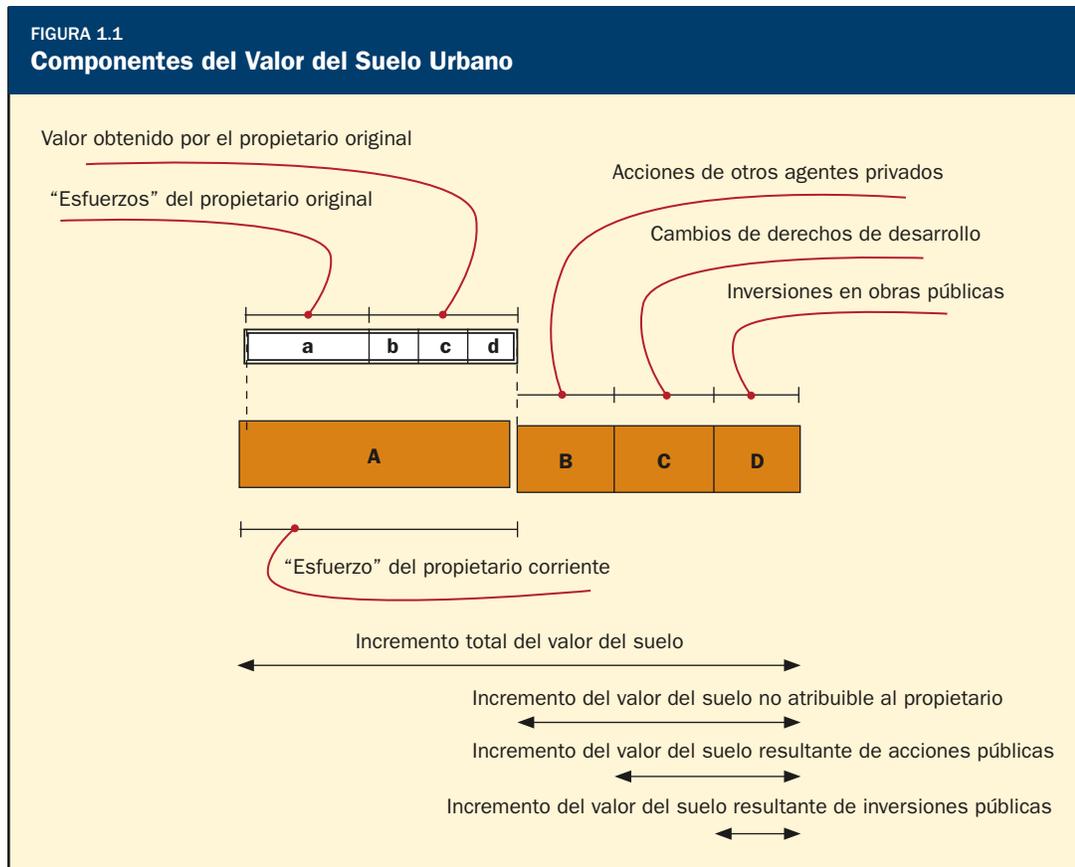
Una aplicación típica de la recuperación de plusvalías le permitiría al gobierno recuperar solamente aquella porción de los incrementos sobre el valor del suelo, creados por su intervención directa. Una aplicación más amplia, haría posible que el gobierno recobrará cualquier aumento en el valor de la tierra derivado de acciones ajenas al propietario — por ejemplo, aquellas que resultaran del impacto directo de las fuerzas del mercado asociadas al crecimiento de la

población urbana o a los impactos indirectos en los valores de la tierra producidos por el uso de subsidios a la vivienda y a los servicios urbanos. En Chile, estos subsidios produjeron incrementos en los valores del suelo de 316% entre 1994 y 2004 y estos incrementos terminaron por absorber el 84% del aumento otorgado por el gobierno a los subsidios para ajustarse al incremento de los precios de la vivienda (Brain y Sabatini 2006).

Otros ejemplos geográficamente más limitados se asocian con la legitimidad de las ganancias extraordinarias derivadas de la proximidad a sitios arqueológicos recientemente descubiertos o a los cambios drásticos en un vecindario, por ejemplo por la llegada de nuevos residentes famosos o tiendas de moda, que hacen al vecindario más atractivo y, por lo tanto, más apreciado que

otros en el área. En todos estos casos, los propietarios adyacentes no han hecho nada para elevar el valor de sus tierras. Entonces, una parte o todo el incremento del valor del suelo debería ser compartido con el público (Brown y Smolka 1997).

El presente informe se centra en los cambios en el valor de la tierra resultantes de acciones gubernamentales directas o de esfuerzos de la comunidad. En consecuencia, por recuperación de plusvalías se entiende el proceso mediante el cual parte de los incrementos atribuidos a los esfuerzos del gobierno o de la comunidad son movilizados, ya sea gracias a su transformación en ingresos públicos como impuestos, tasas, contribuciones de mejoras y otros medios fiscales, o mediante la provisión de mejoras en sitio que benefician a la comunidad. La referencia a los incrementos en el valor y no



Fuente: Adaptado de Furtado (2003).

en el precio de la tierra, indica que el incremento o la apreciación suelen tasarse en relación a los valores estimados, y no necesariamente a su materialización en precios de mercado. En pocos casos, tales como los CEPACs en Brasil, el incremento del valor del suelo es evidenciado en transacciones mercantiles mediante subastas públicas.

La definición operativa de recuperación de plusvalías comprende tres importantes componentes. Primero, se refiere exclusivamente a los incrementos en el valor de la tierra. Así, cuando se calcula la valorización de una propiedad, las ganancias en productividad o los cambios de valor asociados a las construcciones propiamente dichas no son cargados o recuperados.

Segundo, diferentes marcos legales pueden interpretar que los esfuerzos de la comunidad generan incrementos de valor en el suelo en diversas formas, más allá de cualquier intervención pública explícita, bajo la forma de inversiones financieras o de acciones administrativas referentes a los usos del suelo. Los esquemas de reajuste de tierras, por ejemplo, pueden ser promovidos por una entidad no pública, logrando que el incremento resultante del valor de la tierra sea distribuido entre los participantes según criterios establecidos de antemano.

Tercero, el término movilización de los incrementos del valor del suelo se propone de preferencia al de apropiación pública. Este último se refiere a la transformación de los incrementos de valor del suelo derivados del esfuerzo comunitario en impuestos, tasas y similares, para ser utilizados en servicios e inversiones públicas. Sin embargo, la comunidad en general puede beneficiarse más directamente cuando el proceso se aplica a un conjunto de propietarios que son, a la vez, contribuyentes y beneficiarios del incremento de valor, como es el caso de las operaciones urbanas de gran escala.

Aunque la regla general es que las acciones

de cualquier actor que no sea el propietario, en primer lugar el sector público o de cambios sociales más amplios, inciden en la mayoría de los incrementos del valor del suelo, ciertas acciones emprendidas directamente por promotores privados pueden aumentar el valor de sus tierras. Un argumento muy común, aunque falaz, es el de que se puede generar privadamente un aumento en el valor del suelo, cuando un agente privado desarrolla una urbanización cerrada de altos ingresos en una zona de bajo precio, ya que el nuevo proyecto va a aumentar dramáticamente el valor de los terrenos desarrollados. Se puede argumentar que la capacidad de crear externalidades no anticipadas que pueden ser internalizadas en cada lote, debería ser apropiada en parte por el inversionista o promotor como ganancia legítima, así como ciertos beneficios producidos por las fusiones de empresas u otras acciones son obtenidos por los inversionistas de negocios. Sin embargo, algunos de los incrementos de valor acumulados no son intrínsecos al proyecto mismo, sino resultan de condiciones ya existentes en la ciudad.

En el caso de dos urbanizaciones o barrios cerrados idénticos, aquella que esté ubicada en una ciudad en la que encuentra una fuerte competencia de proyectos similares, probablemente va a generar incrementos de valor mucho más bajos que la que esté situada en una ciudad donde aún no se ofrecen alternativas parecidas. Así, un componente significativo de la disposición a pagar por los atributos de una urbanización cerrada (por ej. localización, servicios, etc.), corresponde a la voluntad de pagar por atributos que se pueden encontrar en otras partes en la ciudad, de la misma forma que el valor de un lote individual está determinado por sus atributos diferenciales comparados con otros lotes. En otras palabras, el valor de las externalidades internalizadas, se ve

afectado por el valor general de la urbanización cerrada en relación a la ciudad como un todo.

LA CRECIENTE POPULARIDAD DE LAS POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Se puede encontrar legislación o aplicaciones sobre recuperación de plusvalías a nivel local en la mayor parte de los países latinoamericanos, incluso en aquellos donde no existe legislación nacional al respecto. Son varios los factores que contribuyen a la creciente popularidad de la recuperación de plusvalías como integrante de la caja de herramientas de la planificación urbana.

Descentralización

La tendencia hacia la descentralización fiscal —proceso acompañado de restricciones en las transferencias tradicionales de ingresos, junto con una mayor autonomía fiscal y más responsabilidad en la provisión de servicios— estimula a las municipalidades a expandir sus propias fuentes de ingresos.

Muchas administraciones le están otorgando gran importancia a los impuestos locales sobre las ventas y a otras tasas, al tiempo que pocas están considerando los mecanismos para mejorar el desempeño del impuesto a la propiedad (De Cesare 2012). Ante la reconocida impopularidad de este impuesto, algunas administraciones ven la recuperación de plusvalías como una alternativa interesante. Inclusive, pequeñas municipalidades del estado brasileño de Paraná, que están perdiendo población y, por consiguiente, su parcela de transferencias desde el nivel estadual o federal, han recurrido a la contribución de mejoras como fuente complementaria de ingresos (Pereira 2012).

Planificación y gestión urbana

El cambio de énfasis desde la planificación urbana abarcadora hacia la gestión de la ciudad, durante las últimas décadas, ha creado un ambiente más receptivo a la aplicación de instrumentos basados en la negociación y el relajamiento de las normas existentes (Vainer 2000). Los planificadores municipales encuentran más flexibilidad en



Nutrida participación ciudadana en la tercera Conferencia de las Ciudades en Brasil, 2007.

© MINISTERIO DE LAS CIUDADES, BRASILIA

instrumentos que tienden a ser aplicados en proyectos o áreas específicos, en vez de los tradicionales instrumentos fiscales a nivel de la ciudad.

Esta tendencia ha sido complementada con la presencia creciente de inversionistas privados dispuestos a promover proyectos de desarrollo específicos. Mientras que los promotores prefieren siempre evitar los cargos adicionales, ellos mismos suelen estar dispuestos a dividir a una parte de las ganancias derivadas de derechos adicionales de construcción, como en las llamadas operaciones interligadas y otras operaciones urbanas en Brasil. Algunos profesionales, en especial, los críticos de la planificación urbana abarcadora, encuentran los instrumentos de recuperación de plusvalías útiles como estrategia para viabilizar el desarrollo urbano de gran escala, o como garantía para la sostenibilidad de proyectos individuales. Este enfoque ha configurado el desarrollo urbano reciente a lo largo de la región y en la ciudad de São Paulo en particular.

Redemocratización e incremento de la conciencia social

La redemocratización en muchos países latinoamericanos ha elevado el nivel de la participación popular, aumentado la politización de las inequidades sociales (la llamada deuda social, acumulada durante los anteriores regímenes autoritarios y dictatoriales), y desafiado a los gobiernos a encarar las raíces de esas inequidades. Las demandas sociales, a su vez, presionan a los funcionarios públicos por mayor gasto público. Muchas iniciativas de recuperación de plusvalías están asociadas a y motivadas por la movilización de nuevos y más flexibles fondos para financiar programas sociales especiales.

En el ámbito de la política de suelo, la recuperación de plusvalías ha estado asociada a muchas reformas constitucionales y legislativas que redefinen los derechos de propie-

dad, las obligaciones (generalmente representando la función social de la propiedad y el derecho a la vivienda o, más ampliamente, el “derecho a la ciudad”) y la habilidad de las administraciones públicas de redistribuir los costos y beneficios de la urbanización. Estas ideas contradicen la generalizada y tradicional forma de intervención estatal en América Latina, tipificada por la frase “socialización de costos y privatización de beneficios”.

Agendas neoliberales y privatización

La idea de que quienes sacan provecho de un beneficio proporcionado públicamente (potenciales *free riders*) deberían compensar a la sociedad, es fácilmente aceptada por los proponentes de las corrientes económicas tradicionales dominantes, como algo que se adhiere a principios marginalistas de eficiencia de los precios. La diseminación e influencia de la denominada agenda neo-liberal paradójicamente ha ayudado a reducir la resistencia ideológica a la recuperación de plusvalías.

La tolerancia a los oportunistas o beneficiarios sin contrapartida no es, ciertamente, una idea neo-liberal. En 1974 un alcalde de la Comuna Providencia, ratificado por la dictadura del General Augusto Pinochet en Chile (el paradigma de las prácticas del *laissez-faire* en América Latina), argumentó públicamente que la recuperación de plusvalías era indispensable para llevar a cabo las propuestas de la planificación urbana. En dicha zona de altos ingresos, se propuso un cargo a la propiedad inmobiliaria beneficiaria de la construcción de una nueva avenida (llamada 11 de septiembre en honor de la fecha del golpe de Estado). La propuesta fue bloqueada posteriormente por el Ministro de finanzas, pero la construcción de una línea de metro (subterráneo) bajo la avenida, requirió algunas expropiaciones que fueron compensadas muy por debajo de los avalúos

anticipados por los propietarios, lo que terminó beneficiando indirectamente a la comunidad (Cáceres y Sabatini 2002).

La privatización, por su parte, ha preparado el escenario para el desarrollo de intervenciones públicas más flexibles, asociaciones público-privadas y negociaciones directas sobre usos y regulaciones del suelo. Son significativos los ejemplos de la liberación de tierras públicas al mercado privado del suelo y la mejor coordinación entre la propiedad inmobiliaria y los intereses del sector público en la promoción de nuevas áreas para desarrollo urbano.

Influencia de las agencias multilaterales

Las ideas sobre recuperación de plusvalías han sido promovidas por agencias multilaterales, haciendo énfasis en los cargos por uso y en la recuperación de costos de las inversiones públicas como buenas prácticas. Por ejemplo, se puede encontrar un interés explícito en la recuperación de plusvalías, en la Declaración de Vancouver (ONU-Hábitat 1976), que incluye la Recomendación D3.b:

Las ganancias inmerecidas que resulten de un aumento en el valor de la tierra derivado de cambios de uso, de inversiones o decisiones públicas, o debido al crecimiento general de la comunidad, deben estar sujetas a la adecuada recuperación por agencias públicas (la comunidad), a menos que la situación exija otras medidas adicionales, tales como nuevos patrones de propiedad o la adquisición general de tierra por agencias públicas.

Más recientemente, ONU-Hábitat ha organizado conferencias para entender cómo se practica la recuperación de plusvalías en diferentes regiones y donde se ha utilizado más los instrumentos de recuperación de plusvalías (Sietchiping 2011). El Banco Mundial también ha comisionado trabajos sobre instrumentos alternativos para el

financiamiento de infraestructuras (Blackburn y Dowall 1991) y sobre maneras de liberar el valor del suelo para financiar la infraestructura urbana (Peterson 2009). El Banco Interamericano de Desarrollo organizó un seminario en enero de 2013 para identificar qué se está haciendo en América Latina y la necesidad de más investigación sobre las formas que podrían adoptar los instrumentos de recuperación de plusvalías en sus prácticas de financiamiento en la región.

Consideraciones pragmáticas

Con la estabilización macroeconómica de la mayoría de las economías de la región, la impresionante reducción de la inflación crónica permitió identificar ganancias extraordinarias que pasaban disfrazadas como beneficios inmobiliarios no operacionales. En regímenes altamente inflacionarios, los incrementos de valor del suelo están a menudo integrados a los aumentos de precios que reflejan las expectativas de que los precios aumenten. El oportunismo es otra motivación que aparece por detrás de algunos intentos oficiales de implementar políticas de recuperación de plusvalías, ya que el valor que se recupera puede ser dirigido a recursos o proyectos que no están cubiertos por los impuestos regulares u otros ingresos propios, lo que refuerza la capacidad discrecional de gastos de la autoridad local.

La recuperación de plusvalías emerge a menudo como el sustituto pragmático de un historial de pobres desempeños en la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria y en la aplicación de otros instrumentos. Esta opción es particularmente atractiva cuando, debido a una oposición política activa, la administración local se encuentra en una situación en la que no puede aumentar sus impuestos u otras fuentes corrientes de ingreso al mismo tiempo que lleva a cabo planes de inversión para programas sociales.



CAPÍTULO 2

Experiencias internacionales y latinoamericanas

Las políticas y herramientas de recuperación de plusvalías no están de ninguna manera limitadas al ámbito latinoamericano. Una larga trayectoria de experiencias internacionales, ha demostrado que sufragar, al menos en parte, el costo de urbanización mediante el uso del incremento del valor del suelo que se crea en el proceso, es factible y práctico (Hagman y Misczynsky 1978; Smolka y Furtado 2001; Vejarano 2007; Peterson 2009; Muñoz Gielen 2010; Alterman 2012; Ingram y Hong 2012; Valters 2012; Furtado y Acosta 2013).

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El uso de la valorización para construir nuevas vías y mantener acueductos, ha sido documentado desde épocas tan antiguas como el Imperio Romano, pero probablemente existía desde antes, ya que se basa en el

entendimiento de que si se obtienen beneficios, se debe pagar por ellos (Villamil 2000). Los argumentos en favor de la imposición de tasas a los propietarios que se benefician de algún tipo de inversión pública (vías, puentes y similares), aparecen en Portugal y España en los años 1500 y su aplicación en Latinoamérica se puede verificar ya en 1607 en México (Reyes 1980).

Inglaterra utilizó la valorización alrededor del año 1650 para construir canales a lo largo de los ríos Lea y Támesis y, en 1801, la Cámara de los Lords autorizó una contribución de mejoras para propósitos de desarrollo urbano. Francia comenzó a utilizar la valorización en 1672 para construir parques, carreteras y puentes, y un tipo especial de valorización fue utilizado también después de la Primera Guerra Mundial para la reconstrucción del país. En Italia su aplicación

El Puente del Común, en Bogotá, Colombia, fue construido en 1809 utilizando una forma de contribución de mejoras.



© KAMILI OKARONA/WIKIMEDIA COMMONS

data del siglo 17, cuando se usó para ampliar parques y realizar mejoras en la ciudad de Florencia (Reyes 1980).

En otros lugares del mundo, por ejemplo, Japón se apoyó ampliamente en los instrumentos de reajuste de tierras, para promover la urbanización después de la Segunda Guerra Mundial y esas herramientas fueron también utilizadas en Corea del Sur y Finlandia (Hong y Needham 2007). Taiwán ha tenido un impuesto explícito sobre los incrementos en el valor del suelo desde los tiempos de Sun Yat-Sen, el prócer fundador de la República de China, inspirado en sus principios de igualdad de derechos del suelo. Los sistemas de arrendamiento de tierras públicas recuperan la plusvalía mediante ajustes periódicos en los contratos de esos arrendamientos en Hong Kong y, todavía juegan un papel importante en varias ciudades de Holanda, especialmente Rotterdam.

Las ganancias asociadas a derechos asignados en planes parciales o generales, han sido utilizadas para financiar nuevas áreas de urbanización en muchos países europeos tales como Inglaterra, donde se aplica un impuesto al incremento del valor producto de la rezonificación de la tierra, o Francia, donde el *Plafond Légal de Densité* permite realizar cargos a los derechos de construcción cuando se rebasan ciertos límites.

En España, los municipios capturan parte del incremento del valor en las áreas de expansión urbana solicitando a los propietarios la cesión de entre 5 y 15% de los lotes urbanizados para la municipalidad. Adicionalmente, los propietarios deben aportar la tierra necesaria para la infraestructura, pagar los costos correspondientes a la provisión de servicios, los costos administrativos y un margen de ganancia (Muñoz Gielen 2010).

Desde los años 1970, cerca de 25% de las jurisdicciones en los Estados Unidos han establecido tasas de impacto (*impact fees*) a los

promotores, para financiar la provisión de mejoras en la infraestructura sufragados por la comunidad (Lawhon 2003). En Florida, por ejemplo, fueron recaudados más de \$2.000 millones de dólares durante los años fiscales 2005–2006, con tasas que representaron más del 5% de los ingresos públicos en 48 condados. En los condados más grandes del estado, con población superior al millón de habitantes, como el condado de Orange, estas tasas representaron 28% de los ingresos locales (Burge 2010).

A pesar de la creciente preocupación por la falta de acceso a tierra servida por los pobres urbanos, el principio subyacente de pagar por los costos de urbanización utilizando el incremento al valor del suelo derivado de la propia urbanización, no ha sido adoptado en la mayor parte del tercer mundo. Economías fuertes basadas en el mercado, como Estados Unidos y Canadá, han presentado más activismo en la recuperación de los beneficios inmerecidos resultantes de las rentas del suelo, que los países latinoamericanos, aunque en una forma menos explícita (Smolka y Amborski 2007).

MARCO LEGAL

Los ejemplos más abarcadores y sistemáticos de legislación sobre recuperación de plusvalías en América Latina se encuentran en Colombia, en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, y en Brasil, en la Ley 10.257 de 2001, Estatuto de la Ciudad (*Estatuto da Cidade*). Aunque ambos fueron el resultado de un largo proceso de ensayo y error con otra legislación, ofrecen diferencias significativas entre ellos. El proceso colombiano ha sido acentuadamente un proceso de arriba hacia abajo, mientras que en Brasil la movilización social, asociada al movimiento de reforma urbana, jugó un papel muy importante en la reforma post-redemocratización de la Constitución en 1988, además de otras iniciativas.

La Ley 388 de Colombia, en su Artículo 73, introduce la noción de que las acciones públicas que mejoran los usos del suelo urbano, incluyendo su espacio aéreo, le dan al Estado el derecho de participar en los incrementos de valor del suelo resultantes (plusvalías). El Artículo 74 de la Ley especifica tres fuentes de esos beneficios: la conversión de suelo rural a suelos previstos para usos urbanos; el establecimiento o alteración en la zonificación de usos del suelo urbano; y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo para edificaciones, elevando la densidad constructiva.

El Artículo 79 determina que los consejos municipales o distritales deben establecer la proporción de recuperación de plusvalías entre un 30 y un 50 por ciento del incremento de valor. La Ley incluye otras disposiciones relacionadas con la recuperación de plusvalías, tales como permitir la subasta pública de tierra vacante para ser destinada a la construcción de vivienda social, luego de la debida notificación y plazo a los propietarios; el derecho a favor del sector público de tener la primera opción de compra de la tierra; la adquisición pública de tierra a precios de mercado anteriores al anuncio del proyecto; y la posibilidad de efectuar reajustes de tierras en los planes parciales.

El Estatuto brasileño de 2001, por su parte, incorpora varios principios relevantes a la recuperación de plusvalías que fueron establecidos previamente en el Artículo 182 de la Constitución de 1988. Estos incluyen la función social de la propiedad tal como se refleja en la aplicación del impuesto predial progresivo sobre tierra vacante; la separación entre los derechos de construcción y los derechos de propiedad; nuevos instrumentos como los Consorcios para Operaciones Urbanas, en que participan propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados en grandes áreas de la ciudad que necesitan transformaciones estructurales, financiando

la renovación de estas áreas a través de plusvalías resultantes de la realización de diversas obras definidas en un proyecto de larga duración; el derecho a la primera opción de compra a los municipios que desean adquirir tierras; y el uso de la transferencia de derechos de edificación.

En relación a las acciones administrativas, tales como cargos sobre derechos de construcción, la ley colombiana ha tenido más influencia sobre legislaciones subsecuentes en otros países de la región que el Estatuto brasileño, que contempla un alcance mayor y reclama la recuperación de hasta 100% de los incrementos en el valor de la tierra. Esta diferencia es probablemente debida al lenguaje y la impronta de la legislación española en Colombia, mientras que Brasil fue más influenciado por el precedente francés.

Otros países han aprobado legislaciones nacionales que refuerzan el poder de los gobiernos para movilizar los incrementos del valor de la tierra. La Ley uruguaya de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), establece el principio de la distribución equitativa entre actores públicos y privados de los costos y beneficios que resultan del proceso de urbanización, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas por la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano. En su artículo 46 se observa una provisión explícita de recuperación de plusvalías que autoriza a los municipios a participar de los elevados incrementos del valor del suelo resultado de sus intervenciones.

El instrumento, denominado recuperación de la valorización, exige recuperar como mínimo el 15% del incremento derivado de las acciones públicas. Este cargo, aplicado sobre la totalidad del valor adicional de la propiedad, representa una forma ingeniosa de superar las dificultades de calcular el aumento de valor que resulta de las acciones públicas, ya que el aproximado de 15% es una estimación



© MARTIN O. SMOLKA

Varios tipos de edificaciones ilustran los cambiantes usos del suelo a lo largo del tiempo en la Rambla Mahatma Gandhi, Montevideo, Uruguay.

(o promedio) de la participación del valor de la tierra en el precio final de la propiedad.

El municipio de Montevideo ha estado aplicando un instrumento denominado precio de compensación desde 2001, es decir, antes de la expedición de la ley nacional. En este, se establece un cargo de 10% sobre el valor total de la propiedad o de hasta 10% cuando los proyectos están en áreas estratégicas o hacen parte de planes especiales. En 2011, la ciudad recaudó solamente \$3,8 millones de dólares procedentes de esta fuente, alrededor de 2,5% del presupuesto total de inversiones (cercano a los \$150 millones de dólares). Sin embargo, se espera que algunos nuevos proyectos como FORUM, en el área del Puerto del Buceo y un nuevo centro comercial (Shopping Nuevo Centro), puedan generar cerca de \$5 millones de dólares cada uno.

En contraste, también en Uruguay, la pequeña municipalidad de Maldonado, en el estado de Punta del Este, ha recaudado \$4,5 millones de dólares, algo más de 11% del monto total de sus inversiones, que alcanza \$40 millones de dólares (Mendive 2013).

En Ecuador, el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización) estableció un impuesto de 10% sobre los incrementos en el valor del suelo al momento de transferir una propiedad, una deducción de plusvalías a las expropiaciones para vivienda de interés social y proyectos de regularización, y un reconocimiento explícito del enriquecimiento sin justa causa.

Argentina ha sostenido un continuo debate sobre la legislación nacional, pero en Buenos Aires y otras municipalidades incluyendo a Córdoba, Moreno, Morón, Rosario, San Fernando, Trenque Lauquen y Venado Tuerto, ya cuentan con experiencias concretas y variadas de recuperación de plusvalías. La Ordenanza 3808 de 2011 expedida en Trenque Lauquen, una de las 135 pequeñas municipalidades en la provincia de Buenos Aires, exige que el 12% de los lotes en las nuevas subdivisiones del borde urbano sea transferido al gobierno para vivienda social. Estas cantidades están muy por encima de las cesiones regulares obligatorias de tierras para conservación,

Ciudadanos en el Congreso apoyando el debate sobre la promulgación de nuevas leyes de desarrollo urbano para la Provincia de Buenos Aires, Argentina.



© EDUARDO REESE

calles, equipamientos públicos y similares. La tasa de transferencia ha sido aplicada a muchas solicitudes de rezonificación (afectando el aumento del coeficiente de edificabilidad de 0,8 a 1,2 y la reducción del lote mínimo de 600 a 300 m²), generando para la municipalidad un considerable número de lotes a ser usados en programas sociales (Duarte y Baer 2013).

La progresiva Ley de Acceso Justo al Hábitat para la Provincia de Buenos Aires, aprobada al final de 2012, exige la contribución de al menos 10% del incremento del valor del suelo generado por los grandes proyectos de urbanización con tamaños superiores a 5.000 m²; un 50% de aumento del impuesto a la propiedad en tierras vacantes; una contribución especial en lotes beneficiados por cambios en la zonificación; y oportunidades de reajuste de tierras públicas para programas de vivienda social.

En general, en todos los países de la región y en épocas diferentes, se puede encontrar legislación nacional o local que incluye disposiciones relativas a alguna forma de recuperación de plusvalías. En Honduras, un decreto de 1940, por ejemplo, estipuló

que los propietarios de tierras pagaran un tercio del costo de pavimentación de las calles que bordeaban sus propiedades. En 1976, otro decreto autorizó explícitamente al Distrito Central (Tegucigalpa) a recaudar contribuciones de mejoras. Esta provisión fue extendida en 1984 al municipio de San Pedro Sula y, en 1987 a todas las municipalidades (Kehew 2002). La Ley No. 4240 de 1969 (Ley de Planificación Urbana) de Costa Rica, autorizó las contribuciones de mejoras, y fue ampliada posteriormente en la reforma de 1972. El Plan de Arbitrio Municipal de 1988 en Nicaragua también anticipó el uso de la contribución de mejoras.

En el emblemático caso de Guatemala, el Artículo 132 de la Constitución de 1956 estableció que los propietarios que se beneficiaran de las plusvalías resultantes de las obras públicas, estaban obligados a contribuir con una suma proporcional a tales beneficios. Esta disposición sería reglamentada por la Ley del impuesto a las plusvalías y tasas de mejoras, cuyo contenido también se relacionaba con el carácter social de los beneficios acumulados por la propiedad raíz. Tal como ocurrió con iniciativas similares en la

región, el proyecto fue bloqueado por una fuerte oposición de parte de los propietarios de tierras y otros actores que lo calificaron de socialista.

Venezuela, a través de la reforma de 1999 de la Constitución Bolivariana, incluyó la posibilidad de que los municipios cobraran contribuciones especiales por los incrementos en el valor del suelo que eran resultantes de cambios en el uso del suelo o la densidad. El municipio de Baruta incluyó en sus ordenanzas de zonificación para el desarrollo de La Naya-Las Manitas y la urbanización Las Mercedes, un cargo de 5% de plusvalías. Entre 2002 y 2010, se recaudaron \$9,4 millones de dólares de propiedades localizadas en el área (Montserrat Guzman 2010).

Otros países han presentado diversos grados de éxito en el pleno establecimiento y cumplimiento de su legislación sobre recuperación de plusvalías. En México, la reforma de 1982 al artículo 115 de la Constitución, autorizó a los municipios a recaudar tasas adicionales (definidas por los estados), sobre ciertas acciones asociadas al desarrollo inmobiliario (p. ej., subdivisiones o consolidaciones) y sobre mejoras que cambian el valor de las propiedades. La legislación fiscal en siete estados se refiere a este instrumento como un impuesto a las plusvalías, aunque, en esencia, es una contribución de mejoras que no ha sido completamente implementada a nivel nacional (Perló Cohen y Zamorano Ruiz 2001).

Los funcionarios locales suelen alegar que tienen las manos atadas y evitan tomar acciones, incluso cuando efectivamente están autorizados para aplicar muchos instrumentos de recuperación de plusvalías. Esta es una situación muy común en la región, donde los principios establecidos administrativamente o por ley (a veces, incluso en la terminología explícita de la recuperación de plusvalías), son esencialmente ignorados

en la práctica o, en el mejor de los casos, son implementados parcial o selectivamente en unas pocas jurisdicciones.

UTILIZACIÓN EN TIERRAS PÚBLICAS

La disparidad entre principio y práctica está ilustrada por los desafíos que rodean la adquisición, retención y disposición de tierras públicas. Cada paso en el proceso está fuertemente reglamentado, a menudo con una explícita lógica de recuperación de plusvalías, en prácticamente todas las jurisdicciones de la región, aunque solo unos cuantos lugares tienen un instrumento específico en funcionamiento. Las autoridades adquieren tierra basadas en medidas como expropiaciones, compras directas u otros medios. Cada caso incluye algo de preocupación sobre el “justo precio”, usualmente ordenado por ley, pero más a menudo equivalente al precio comercial (Rabello 2006).

Adquisición pública de tierra

El recientemente expedido Decreto 9050 de 15 de junio de 2012, en Venezuela, procura determinar el precio justo de propiedades en casos de expropiaciones de emergencia para vivienda y asentamientos humanos. El Artículo 2 establece que el precio justo debe basarse en el valor de adquisición más reciente de la propiedad. Si la transacción ocurrió durante el último año, el valor de base debe ser el de la anterior transacción registrada. El Artículo 3 establece que el valor debe ser actualizado de acuerdo a los índices promedio de precios y a las tasas de interés nominales definidas por el banco central. Más importante aún, se añade que bajo ninguna circunstancia el cálculo del precio justo puede considerar influencias o impactos generados por las inversiones públicas o privadas planeadas en el área inmediata, ni los ingresos esperados que se deriven de usos establecidos por las normas

y regulaciones sobre el uso del suelo urbano. También afirma que el precio justo no puede considerar el valor actual de mercado.

Colombia es uno de los pocos países donde se ha diseñado un instrumento específico dirigido al cálculo del precio de adquisición de la tierra pública: el Anuncio del Proyecto, incluido en la Ley 388 de 1997. Bajo esta importante disposición, el valor comercial (para fines de compensación), no puede incluir el incremento atribuido al propio proyecto. En la práctica esta condición congela el precio de adquisición de la tierra al nivel anterior al anuncio del proyecto y, por lo tanto, es un instrumento oportuno para recuperar el incremento en el valor del suelo que, de otra manera, iría a manos del propietario de suelo, o para reducir el precio que la administración local tendría que pagar por la tierra en sus propios proyectos de desarrollo urbano.

Por ejemplo, la ciudad de Bogotá gestionó la adquisición de 62 hectáreas de tierra para el proyecto Nuevo Usme en el año 2000, a razón de \$8,5 dólares por m² y, en 2010, cerca de 80 hectáreas a un precio promedio de \$3,5 dólares por m², cuando el valor comercial típico de tierras similares vendidas por lotificadores piratas, raramente bajaba de \$20 dólares por m² (Pinilla, 2013). Uno de los mayores propietarios en el área del proyecto declaró en su alegato contra la expropiación administrativa, que su tierra valía \$50 dólares por m². De hecho, la tierra fue adquirida en menos de \$2,5 dólares por m² en el año 2000.

Bancos de tierras

Es generalmente aceptado que el stock de tierra pública debe ser utilizado diligente y estratégicamente de acuerdo a prioridades socioeconómicas y de desarrollo urbano. Los bancos de tierras constituyen una manera de adquirir grandes globos de tierra para mantenerlos durante períodos relativamente

largos de tiempo, con el fin de controlar mejor el uso de la tierra, para impedir la especulación y, mediante su ulterior venta o arrendamiento, recuperar para la comunidad cualquier incremento en el valor que sea consecuencia de acciones públicas o del mercado. Las administraciones públicas, frustradas con las reglamentaciones del mercado de tierras, suelen ser seducidas por esta idea, pero su implementación efectiva en América Latina ha sido limitada por varias razones: falta de recursos; otras prioridades de corto plazo que compiten por fondos públicos limitados; complicados procedimientos legales para la adquisición de tierras; influencia local de poderosos intereses inmobiliarios; impactos perjudiciales de altas tasas de inflación; y malas prácticas de gestión.

Nuevamente, aunque se trata de una política urbana casi universalmente aprobada, solo unos pocos países latinoamericanos han empleado los bancos de tierras con efectividad. México ha usado este recurso de la manera más sistemática, mediante su programa de Reservas Territoriales (Brito 1998). En el municipio de Aguascalientes, probablemente la aplicación más interesante, se gestionó un exitoso programa para impedir el establecimiento de asentamientos informales durante los años 1980 y 1990. La administración adquirió tierras mediante la expropiación y otras negociaciones para brindar una alternativa a las ocupaciones informales, mientras que, imponía sanciones a las lotificaciones ofrecidas por parceladores piratas (Jiménez Huerta 2013). A pesar de todo, el programa fue descontinuado cuando un partido de oposición asumió el gobierno.

En términos generales, el sistema de bancos de tierras ha tenido una historia convulsionada en América Latina, ya que se puede disponer fácilmente de los bienes de propiedad pública mediante prácticas clientelistas de



© CLAUDIO ACIOLY

Varias secciones del área costera brasileña, como la playa de Copacabana en Rio de Janeiro, son propiedades públicas dadas en arrendamiento a usuarios privados.

los políticos, y la misma puede destinarse a proyectos cuestionables o ser invadida por familias de bajos ingresos para quienes es más fácil (y más seguro) ocupar tierras públicas que privadas.

Arrendamiento de tierras

Una cantidad significativa de tierra pública ha sido entregada en concesiones de arrendamiento a usuarios privados, quienes pagan una tasa por el derecho a ocupar la tierra por un periodo de tiempo determinado, muchas veces a perpetuidad. Este tipo de arrendamiento es ampliamente utilizado en la región, especialmente en zonas costeras. Los residentes del barrio costero de Copacabana en Rio de Janeiro, por ejemplo, técnicamente no son los dueños de sus propiedades, sino del derecho de uso y transferencia. Los cargos por el derecho de uso tienden a establecerse en un nivel simbólico y su recaudación suele ser ignorada. Sin embargo, cuando se realiza una transferencia, una tasa (denominada *laudêmio*), establece un cargo que representa hasta el 5% del valor de la transacción.

Al igual en el caso de los bancos de tierras, es poca la experiencia con los arrendamientos de tierras como instrumentos de recuperación

de plusvalías para promover el desarrollo urbano en la región. Un caso notorio es el del distrito fiscal y administrativo autónomo del centro histórico de La Habana, Cuba, el cual está bajo el control de la Oficina del Historiador. Mediante una corporación operativa, la Cia. Habaguanex, se restauran edificios para alquilar, dar en concesión o en venta y también vender servicios especiales. Un fondo rotativo creado con los pagos de las concesiones, los ingresos por impuestos y las donaciones internacionales para la preservación histórica, se adiciona a la tasa de 5% recaudada de los negocios que operan en los edificios rehabilitados del distrito.

En una escala un poco menor, el municipio de San Fernando, cerca de Buenos Aires, creó una entidad asociativa público-privada, 51%, de propiedad del municipio y 49% de la CACEL (Cámara Argentina de Constructores de Embarcaciones Livianas). Esta entidad, gracias a un arrendamiento a 20 años, administra la concesión de un parque comercial marino en tierras públicas ribereñas sobre un área aproximada de 5 km². Además de participar de los beneficios de la compañía, la municipalidad recibe de CACEL el pago anual de la concesión y otros impuestos y tasas regulares locales,

que generaron alrededor de \$4 millones de dólares en ingresos durante los últimos seis años. La mitad de estos fondos ha sido utilizada en el financiamiento de unidades de vivienda de interés social y en el mejoramiento de vecindarios de bajos ingresos, y la otra mitad, en el mejoramiento de parques y el acceso público a lo largo de la ribera del río.

INSTRUMENTOS SELECCIONADOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Más allá de las un tanto erráticas aplicaciones, y de cierta forma ubicuas disposiciones institucionales que afectan la gestión de la tierra pública, las autoridades en muchos países han ideado instrumentos para recuperar algunos de los incrementos del valor de la tierra derivados de intervenciones públicas. La variedad de temas abordados bajo diferentes circunstancias institucionales, muchas veces resulta en una interpretación local de los instrumentos utilizados, lo que dificulta enormemente cualquier evaluación objetiva de su aplicación.

Este informe está centrado en instrumentos seleccionados sobre la base de los siguientes criterios: innovación y originalidad; mayor relevancia frente al problema abordado; representatividad en múltiples jurisdicciones; consistencia en la aplicación de los principios fundamentales a lo largo del tiempo; y efectividad en términos de su nivel de impacto.

A pesar de que los instrumentos de recuperación de plusvalías son categorizados convencionalmente como impuestos, contribuciones, tasas, exacciones (aportes urbanísticos) y cargos regulatorios, (Smolka y Amborski 2007), en el presente trabajo se organizan en tres grupos:

- impuestos y tasas, incluyendo contribuciones de mejoras;

- exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción; y
- una variedad de instrumentos utilizados en grandes proyectos de desarrollo urbano.

Estas categorías no son exclusivas, pues un mismo instrumento puede incorporar sutilezas que desafían la clasificación. La Participación en Plusvalías de Colombia, por ejemplo, puede servir como mecanismo de contribución de mejoras en el recobro del costo de las inversiones en obras públicas, o como aportación urbanística para recuperar el aumento de valor resultante de un cambio en las regulaciones de zonificación y aprovechamiento. Además, en Colombia este instrumento es considerado un tributo o contribución, mientras que en Brasil una herramienta similar que cobra por derechos adicionales de construcción (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*, OODC), no lo es. Bajo la legislación brasileña, el derecho de construir no se considera como un componente inherente al derecho de propiedad raíz, sino como una modalidad de uso de la propiedad concedida por el poder público (Rabello 2012).

Análogamente, en la mayor parte de casos en que se emplean exacciones, donde el factor generador es la aplicación flexible en el uso de las normas de uso del suelo, la compensación se hace a menudo por medio de obras públicas que dan soporte a los nuevos usos permitidos. Aunque los ingresos recaudados por todos estos tipos de instrumentos están incluidos en el presupuesto general de los municipios, que es comúnmente administrado por las secretarías municipales de hacienda y tesoro, en algunos casos el recaudo producto de la recuperación de plusvalías toma la forma de compensaciones en especie.



CAPÍTULO 3

La tributación inmobiliaria y las contribuciones de mejoras



© BORRERO OCHOA Y ASOCIADOS LTDA., BOGOTÁ

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria, las contribuciones y las tasas, son recaudados, por regla general, sobre la base de los valores del suelo existentes o sobre los incrementos que esos valores adquieren debido a cambios en las condiciones o usos del suelo. Los ingresos suelen ser usados para sufragar los costos de inversión o mantenimiento de obras públicas, transporte y otras infraestructuras.

EL IMPUESTO A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Los impuestos al valor de la tierra, generalmente recaudados únicamente de la propiedad privada, constituyen una forma de recupe-

ración de plusvalías, en la medida en que el valor del suelo es consecuencia de la acumulación de acciones e inversiones públicas. En este sentido, el impuesto a la propiedad recupera una parte del valor, ya que la tasa de impuesto se aplica tanto a las edificaciones como a la tierra. Este aspecto ha llevado a la equivocada afirmación de que se está ejerciendo una doble tributación, cuando los cargos sobre los derechos de construcción se suman al impuesto regular sobre la propiedad. La Corte Suprema de Justicia de Brasil ha determinado que el cobro de los derechos adicionales de construcción (OODC) no es un tributo sino una contrapartida que se establece sobre el uso del “derecho adicional de construcción que

La Avenida Boyacá en Bogotá, Colombia, es una vía de norte-sur que atraviesa áreas comerciales y residenciales. Esta obra pública recaudó cerca de \$320 millones de dólares por medio de contribución de mejoras.

no hacen parte de los bienes del propietario pues son un bien público que pertenece a la ciudad en su conjunto” (Rabello 2012, 18).

Algunos observadores consideran la recuperación de plusvalías como un reemplazo al cobro de impuestos inmobiliarios, usado en situaciones puntuales o específicas. No obstante, como los impuestos a la propiedad no están asociados a ninguna intervención pública en particular, otros cuestionan si deben ser considerados como instrumento de recuperación de valor.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria es, económicamente hablando, la combinación de uno de los peores impuestos —la parte que se deriva de las mejoras a un bien inmueble . . . y uno de los mejores— el impuesto a la tierra o al valor de un lugar.

William Vickrey (1999, 17),
Premio Nobel de Economía, 1996

Cuando un individuo decide donde va a vivir, por lo general considera el conjunto de servicios que una jurisdicción le ofrece a cambio del pago de impuesto a la propiedad inmobiliaria. La célebre hipótesis de Tiebout propone que el impuesto a la propiedad debe ser visto como un cargo al usuario, porque los contribuyentes pueden escoger cual jurisdicción les ofrece el mayor nivel de beneficios a cambio de una tasa particular de impuestos (Fischel 2005). Esta hipótesis de “votar con los pies” es más débil en América Latina que en los Estados Unidos, porque tanto la autonomía fiscal como la proporción del impuesto a la propiedad en los ingresos locales, son mínimas.

Tiene cierta influencia, sin embargo, en los debates en torno a la búsqueda de mayor autonomía legal en ciertos barrios acomodados, como fue el caso de las discusiones planteadas por los residentes de Barra da

Tijuca en Rio de Janeiro en los años 1990, o como criterio para redistribuir un impuesto predial centralmente recaudado entre municipalidades, en un contexto fragmentado como el del área metropolitana de Santiago de Chile. En ambas situaciones los residentes reclamaban que su contribución impositiva era mayor que los servicios que recibían. Por otra parte, en Bogotá, el pago de una tasa voluntaria adicional de 10%, permite a los contribuyentes escoger cómo este suplemento puede ser gastado entre 10 servicios públicos suministrados por la ciudad, lo que ofrece una oportunidad para que los impuestos locales sean tratados como pagos directos de los usuarios (Pinilla y Florián 2011).

Tributación sobre el valor de la tierra

El impuesto al valor de la tierra ofrece, en teoría, varias características deseables en comparación con el impuesto convencional de inmuebles, que considera tierra más construcción. Sus cargos recaen enteramente sobre la propiedad de la tierra, no distorsiona las decisiones económicas en relación al uso del suelo, y no genera la carga excesiva (*deadweight loss* — pérdida por peso muerto) común a la mayor parte de impuestos (Oates y Schwab 2009). Al mismo tiempo, este impuesto de facto recupera plusvalías, porque el gasto público en mejoras de infraestructura y servicios, las normas y regulaciones que afectan los usos del suelo y otros atributos de localización (externalidades en general), son totalmente capitalizados en el valor del suelo (por oposición a las edificaciones que tienden a ser evaluadas en función de sus atributos intrínsecos).

Los mismos preceptos que solidamente cimentan la tributación sobre el valor de la tierra en la teoría económica, se aplican en principio a la recuperación de plusvalías, ya que los beneficios públicos son capitalizados, en último término, como incrementos del valor del suelo. Al observar los precios del

suelo, estos pueden ser percibidos tanto como la acumulación de todos los incrementos de valor del suelo a lo largo del tiempo, como el valor presente (o descontado) de una serie de servicios de base inmobiliaria que se espera obtener en el futuro.

En la versión más radical, que aboga por la total confiscación de todas las rentas derivadas de acciones públicas, el impuesto al valor de la tierra, en última instancia, eliminaría la necesidad de cualquier otro instrumento de recuperación de plusvalías (George 1992). Debe aclararse que un impuesto sobre la mayoría de tales rentas del suelo, resultaría en una dramática caída de su valor de mercado, ya que el valor presente del flujo esperado de rentas futuras, fuera de impuestos, sería pequeño. El propietario, no obstante, estaría gravado con impuestos periódicos sobre una suma correspondiente al valor total de la renta generada por su propiedad.

Un sistema en el cual el impuesto a la propiedad inmueble recae íntegramente sobre el valor de la tierra tiene pocos antecedentes. La experiencia más significativa se puede encontrar en Baja California, México, especialmente en Mexicali (Perló Cohen y Zamorano Ruiz 1999). En un estudio reciente, López Padilla y Gómez Rocha (2013) encontraron que el cambio a un impuesto basado en el valor del suelo en Mexicali, aumentó las recaudaciones en cerca de 400% durante los últimos 20 años. Hacia 2005, Mexicali lograba un desempeño muy superior al de municipios comparables con una base impositiva convencional, y alcanzaba el nivel de casos reconocidos como de alto rendimiento, como el caso de la rica (en ingreso per cápita), ciudad de Hermosillo. Además, hay indicios de que Mexicali creció con una densidad más alta, tal como se esperaría teóricamente.

A pesar de tales características deseables, las autoridades tributarias en Latinoamérica

tienden a favorecer el impuesto convencional a la propiedad inmobiliaria, sobre tierra y mejoras, debido a la facilidad de observar y registrar las transacciones de mercado, en contraste con los métodos más indirectos de avalúos de tierras en áreas construidas. Tales autoridades, se muestran reacias a implementar los impuestos al valor de la tierra, en parte porque puede ser un impuesto regresivo para un gran número de familias de bajos ingresos, para quienes la tierra tiene un peso mayor en el valor de la propiedad que las precarias estructuras de sus viviendas (De Cesare et al. 2003).

Incremento temporal de la tasa de impuesto a la propiedad inmobiliaria

La recuperación de plusvalías también puede asociarse con un aumento temporal de la tasa de impuesto a la propiedad, como cuando se aplica un cargo adicional para financiar infraestructuras urbanas de gran escala, que benefician a todos los residentes, directa o indirectamente, en proporción al valor de sus bienes inmuebles.

Por ejemplo, para pagar por una línea nueva de 40 kms del tren subterráneo de Buenos Aires, que duplicaría la capacidad existente, la Ley 23514 de 1987 creó un fondo especial con 5% adicional sobre el impuesto de propiedades inmuebles, a todos los residentes de la ciudad, más un sobrecargo de 2,4% para aquellos residentes situados en un radio de 400 metros de las estaciones (Cuenya et al. 2003). En 2012 los ingresos correspondientes a este fondo, alcanzaron \$750 millones de dólares. Sin embargo, otras fuentes de ingresos, como los peajes de autopistas, las contribuciones de mejoras y las licencias de automóviles, generaron cuatro veces esa suma. El general, la tributación inmobiliaria en Buenos Aires representa solo el 8% del total de los ingresos de la ciudad, en segundo lugar después del impuesto sobre la renta bruta local,



© DIEGO ERBA

El Parque de la Madre en Cuenca, Ecuador, fue financiado con aproximadamente \$5 millones de dólares en contribuciones de mejoras.

y se la cobra con tasas que aumentan progresivamente según franjas de avalúos de propiedades inmobiliarias.

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

La contribución de mejoras es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicios del que obtiene un beneficio específico (Borrero Ochoa 2011; Borrero Ochoa et al. 2011). Esta no es solo la herramienta más antigua, sino probablemente el instrumento de recuperación de plusvalías más consistentemente usado, con casos que datan del siglo 19 en países como Argentina, Brasil y Colombia.

En Bogotá, el Puente del Común fue construido en 1809 utilizando una forma de contribución de mejoras, aunque la primera

legislación nacional específica sobre el instrumento no fue aprobada sino en 1887. La misma, se estableció para distribuir los costos de los proyectos de diques entre aquellos que se beneficiaban de su construcción. “Una legislación posterior, en 1921, autorizó el uso de avalúos en áreas rurales para proyectos de control de inundaciones y drenaje. En 1936, la Ley 195 autorizó a las ciudades en apuros por encontrar mecanismos para el financiamiento de infraestructuras, al uso de financiamiento basado en avalúos especiales para complementar los recursos existentes” (Walker 2000, 114).

En Brasil una figura similar fue introducida constitucionalmente en 1934, aunque ya había aparecido en un decreto de 1921 del entonces Distrito Federal (Rio de Janeiro), como una contribución de valorización inmobiliaria. En 1909, São Paulo estableció

una ley según la cual el Concejo municipal solo aprobaría nuevas vías propuestas por intereses privados, si estos cubrían la mitad de los costos de la pavimentación y, en los años 1920, fue introducida una tasa de pavimentación (Sandroni 2001).

Actualmente, casi todos los países latinoamericanos cuentan con leyes nacionales que autorizan algún tipo de tasa o gravamen que posibilita al sector público recuperar los incrementos de la valorización del suelo que se desprenden de las inversiones públicas (Manon y Macon 1977). Incluso en El Salvador, donde los impuestos plenos a la propiedad inmobiliaria aún no han sido introducidos, la Constitución autoriza la recaudación de contribuciones especiales (Lungo y Oporto 1998). En Chile, donde los temas de recuperación de plusvalías todavía son vistos con escepticismo, las contribuciones para programas de pavimentación vial han sido promovidas desde 1927 y han sido definidas por ley desde 1953 (Cáceres y Sabatini 2002).

Significativas variaciones de desempeño

A pesar de la aparente universalidad de la existencia de la contribución de mejoras, ésta juega todavía un papel insignificante en las finanzas de la mayor parte de jurisdicciones, con una representación típica de mucho menos del 1% de los ingresos locales. En México, por ejemplo, responde apenas por 0,42% del ingreso municipal (Pérez Torres y Acosta Peña 2012); en Brasil, en 2010, representó menos del 1% de la totalidad de tributos municipales relacionados con la propiedad inmobiliaria (IPTU y ITBI) (Pereira 2012); y en Rosario, Argentina, contabilizó 0,30% de los ingresos locales (Álvarez 2009).

Algunos ejemplos municipales excepcionalmente positivos están en Colombia, donde, en 1968, en el momento más alto de su

aplicación, la contribución de mejoras representó 45% de todo el gasto público local de Medellín; al inicio de los años 1980, 30% del gasto en Cali; y, en 1993, 24% de los ingresos locales en Bogotá (Furtado 2000; Jaramillo 1998). Luego de un periodo de abandono en Bogotá, su aplicación resurgió en años recientes, con cerca de \$1.000 millones de dólares de inversión en obras públicas financiadas por este instrumento (cuadro 3.1).

Un caso sobresaliente pero menos conocido es el del municipio de Cuenca, Ecuador, el cual, durante los últimos 10 años, realizó 1.800 contratos de obras públicas y recaudó casi \$200 dólares per cápita, mucho más que los \$150 dólares per cápita de Bogotá en el mismo periodo. Las tasas equivalentes a \$25 dólares per cápita recaudadas en Cuenca solamente en 2010 (totalizando \$12,4 millones de dólares), también superaron ampliamente las equivalentes de Bogotá en un año cualquiera. Cuenca también tuvo un desempeño superior, logrando que el 90% de los hogares hiciera sus

CUADRO 3.1
Montos Recaudados por Programas de Obras Públicas Financiados con Contribución de Mejoras en Bogotá, 1993–2013

Programas	Año en que fue Aprobado	Fecha del Cobro	US\$ (TRM)
Valorización Básica en toda la Ciudad	1993	1993	106.160.600
	Subtotal		106.160.600
Programa Formar Ciudad	1995	1996–1998	351.928.000
	2001	2002	55.931.000
	Subtotal		407.859.000
Acuerdo 180 de 2005 (modificado por el Acuerdo 398 de 2009)	2005	Fase I–2007 y 2010	319.311.000
		Fase II–2012	326.108.000
		Fase III–2014	321.685.000
		Fase IV–2016	105.000.000
	Subtotal		1.072.000.000
Acuerdo 451 de 2010 (Plan Zonal, Zona Norte)	Anillo Vial #1 Cobros en 2012		220.000.000

Nota: TRM representa la tasa de cambio de Pesos Colombianos a US\$ (millones) al valor de mercado correspondiente a cada año, durante el correspondiente periodo de tiempo.

Fuente: Borrero Ochoa et al. (2011).

contribuciones en menos de cuatro años, que 95% de los proyectos recaudaran 60% en contribuciones de mejoras y que solo 3% de los contribuyentes incumplieran.

La recaudación de la contribución de mejoras no es consistente entre países, ni entre jurisdicciones del mismo país en diferentes épocas. Por ejemplo, en México, solo cuatro estados —Coahuila, Estado de México, Sonora y Zacatecas— contabilizaron 86% del total nacional de ingresos por contribución de mejoras (Pérez Torres y Acosta Peña 2012). En Ecuador, 74% de todas las contribuciones de mejoras se recaudan en sus tres ciudades más grandes (Cuenca, Quito y Guayaquil), aunque estas concentran solo 30% de la población (Rodríguez y Aulestia 2013).

Pereira (2012) indica que en Brasil, aunque la contribución de mejoras durante la década 2000–2010 no pasó del 1% del

total de tributos a la propiedad inmobiliaria, la cuota en Maranhão, uno de los estados más pobres, fue superior a 10%. El municipio de Bacabal en este estado tiene un producto interno bruto (PIB) per cápita de apenas \$1.300 dólares, pero recaudó \$32 dólares per cápita — cerca de la mitad de la contribución per cápita más alta de cualquier ciudad del país.

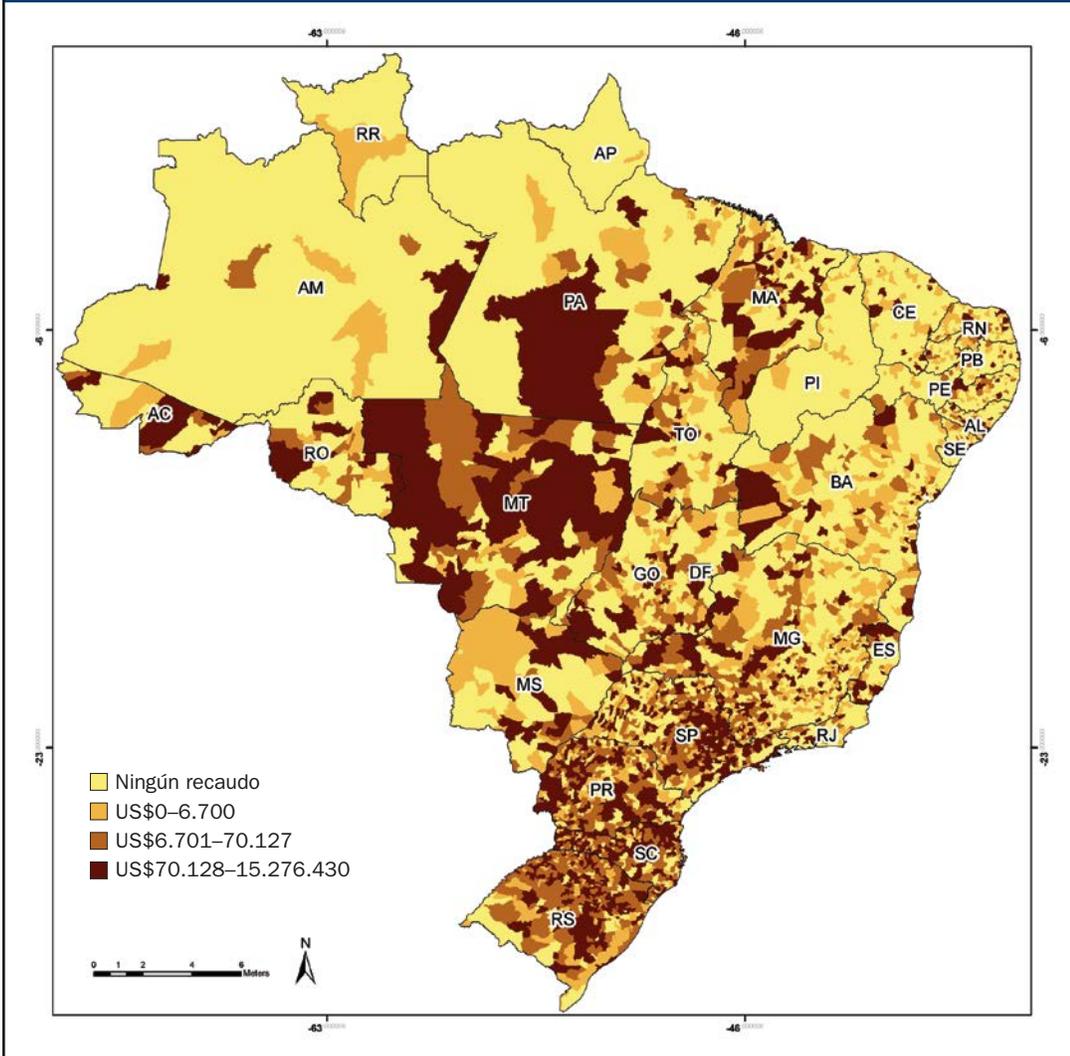
En el otro extremo, São José dos Pinhais, en el estado de Paraná (el sexto más rico de Brasil), con un PIB per cápita de unos \$13.000 dólares, no recaudó más que \$12 dólares en contribuciones de mejoras per cápita. El mismo estudio señala que en el estado de Paraná, el PIB municipal corresponde negativamente a la importancia relativa de este impuesto. Para el conjunto del país, las contribuciones per cápita fueron de unos \$1,5 dólares. En general, solo en 667 de las 5.505 municipalidades brasileñas, la

Camión cisterna en un asentamiento informal en Guayaquil, Ecuador.



© MARTIN O. SMOLKA

FIGURA 3.1
Recaudo de Contribución de Mejoras en Municipalidades de Brasil, 2000–2010



Nota: 2.890 municipios brasileños (52,5% del total de municipalidades) recolectaron alguna receta de contribución de mejoras. Las recetas han sido convertidas, anualmente, en US\$ dólares. Las abreviaturas en el mapa indican los nombres de los Estados.
 Fuente: Pereira (2012).

contribución de mejoras representó más de 10% de todos los tributos a la propiedad inmobiliaria.

Aunque el tamaño del municipio es un factor importante, una mayor población se asocia con recaudaciones más altas en términos absolutos, pero una menor población supone mayores recaudaciones en relación a otros impuestos locales — posiblemente porque los municipios más pequeños y más pobres recaudan muy poco en impuesto a las ventas. La cuota de contribuciones es 3% del total de ingresos en municipios de

menos de 10.000 habitantes y la cuota se reduce a medida que la población aumenta. Durante la década 2000–2010, ninguna ciudad brasileña recaudó tanto como Bogotá o Cuenca (figura 3.1). En otras palabras, hay una enorme variedad en el uso del instrumento al interior de cada país y entre los países, y no hay relaciones robustas entre su desempeño y el tamaño o la riqueza de una ciudad en particular, lo que parece indicar que la voluntad política puede estar jugando un importante papel en la explicación de las diferencias observadas.

Consideraciones sobre la aplicación de la contribución de mejoras

A pesar de que la lógica de pagar una tasa por las mejoras derivadas de una inversión, cuyos beneficios exceden la cantidad pagada, es directa, la aplicación del instrumento puede ser bastante complicada. Esto puede explicar su pobre desempeño general como fuente de ingresos y por qué los casos más exitosos parecen depender de atajos técnicos arbitrarios para que el instrumento siga siendo manejable. En la práctica, la estimación de los cargos y su distribución entre los beneficiarios de un proyecto depende de varias consideraciones importantes.

El costo total del proyecto o la inversión a ser recuperada

En casi todas partes, se cobran los costos directos, pero en otras, se establecen cargos adicionales como Colombia, donde la Ley 25 de 1959 autoriza una adición de hasta 30% para sufragar renglones como estudios de factibilidad, intereses y gastos de administración asociados a las obras públicas (García Rojas 2012). Además de los costos directos, la ley también incluye una asignación para costos de contingencias futuras. La cantidad que debe ser recuperada varía según la jurisdicción y el tipo de proyecto. Las autoridades suelen considerar la capacidad de pago de los contribuyentes en el área afectada, al determinar la cantidad total a ser cobrada.

La mayoría de la legislación limita el monto que debe ser recuperado al valor más bajo ya sea el costo del proyecto o el incremento del valor del suelo. Es decir, si el proyecto genera un incremento superior al costo, prevalecerá esta última, mientras que si el incremento estimado es menor, entonces sólo este último será recuperado. Algunas leyes, como la ley brasileña de 1967 (fuera de vigencia), permitía la recuperación de la totalidad del incremento de valor

independientemente del costo del proyecto. Otras, como la ley 9 de 1989 de Colombia, es más parecida con un esquema de recuperación de costos pleno, pues las cargas son cobradas con independencia del beneficio.

La relevancia práctica de estas distinciones emerge al distribuir los cargos entre propiedades individuales en el área de influencia. En efecto, las imperfecciones técnicas en la adecuada estimación de los beneficios proporcionales que cada propiedad del área afectada puede recibir, suelen conducir a situaciones donde el cargo puede ser mayor que el beneficio neto en algunas propiedades, mientras que otras participan con una cuota menor del costo en relación al beneficio percibido.

El incremento general del valor de la tierra, valorización o beneficios resultantes de la inversión

En principio, cualquier inversión pública debería generar algún mejoramiento social; sin embargo, no todos los beneficios se reflejan necesariamente como incrementos al valor de la tierra. Por ejemplo, en una ciudad pequeña dotada de un sistema precario de distribución de agua, un área servida con agua entubada tiene un valor premiado o superior, que corresponde al de áreas que deben pagar costos altos por agua suministrada en camiones cisterna. Una vez el servicio de agua se universaliza, el componente diferencial en los precios de la tierra desaparecen y, al mismo tiempo, no se añade ningún valor adicional a la tierra, en las áreas originalmente carentes del servicio. Es decir, a pesar del gran beneficio social que representa para la comunidad, la inversión en agua entubada puede producir una reducción neta generalizada en el valor de la tierra.

Esto parece indicar que las inversiones a escala urbana pueden no ser buenas candidatas para aplicar tasas de contribución de mejoras. Por ejemplo, inversiones públicas

CUADRO 3.2

Estudios sobre el TransMilenio - Sistema de Tránsito Rápido de Autobuses de Bogotá (BRT) y Valores de Propiedad Inmueble

Estudio	Método o Forma de Medición	Resultado
Rodríguez y Targa (2004)	Precios de alquiler pedidos de 494 propiedades residenciales multifamiliares situadas en una zona de influencia de 1,5 km alrededor de dos corredores de TransMilenio.	Detectaron una plusvalía entre el 6,8 y el 9,3 por ciento por cada 5 minutos de tiempo de desplazamiento a pie más cerca de la estación de BRT.
Muñoz-Raskin (2006)	Valores de 130.692 propiedades multifamiliares nuevas proporcionados por el Departamento de Vivienda y Control de Bogotá de 2001 al 2004.	Observó que las propiedades situadas en la proximidad inmediata a las rutas alimentadoras (0-5 minutos a pie) eran más valoradas que las situadas a una distancia de 5-10 minutos a pie. Las propiedades de alto valor eran valoradas más a la alza si estaban situadas cerca de una ruta alimentadora, pero en el caso de las líneas troncales, el efecto era el contrario.
Mendieta-López y Perdomo-Calvo (2007)	Datos de propiedades valuadas según los datos catastrales de 1.547 propiedades situadas en un radio de 1 km de TransMilenio.	Concluyó que los precios de las propiedades aumentarían entre un 0,12 y un 0,38 por ciento, dependiendo de la distancia al BRT, por cada 5 minutos a pie más cerca de la estación de BRT.
Perdomo-Calvo et al. (2007)	Análisis de 304 propiedades residenciales y 40 propiedades comerciales para comparar los precios pedidos por las propiedades en dos zonas, una con acceso al BRT y otra sin acceso.	Resultados fueron heterogéneos, y la mayoría de las comparaciones arrojó resultados no significativos desde el punto de vista estadístico. En un único caso se detectó una plusvalía del 22 por ciento para propiedades residenciales con acceso al sistema BRT con niveles de confianza estándar.
Rodríguez y Mojica (2008)	Viviendas unifamiliares situadas en una zona de influencia de 1 km alrededor de los corredores troncales y de las rutas alimentadoras que presentaron cambios de precio entre 2001 y 2006.	Detectaron una plusvalía entre el 15 y el 20 por ciento antes de la inauguración de TransMilenio, pero las propiedades no aumentarían de precio a lo largo de corredores en donde no hay una estación pero que actualmente están servidos por una extensión del sistema.

Fuente: Adaptado de Rodríguez y Mojica (2008).

pensadas como proyectos de interés general, pueden no ser deseadas por los dueños de propiedades vecinas. Un estudio del Anillo circunvalar de São Paulo muestra que los incrementos del valor de la tierra varían y que pueden ocurrir valores negativos entre los puntos de entrada y salida, donde la vía expresa genera ruido y contaminación sin claros beneficios de accesibilidad (Maciel 2009). El cuadro 3.2 presenta estimaciones variables de los impactos de Transmilenio, el sistema de buses de transporte colectivo rápido en Bogotá, obtenidas a partir de varios estudios que siguieron diferentes metodologías, lo que ilustra la dificultad de evaluar estos incrementos en el valor de la tierra.

Definición del área de impacto e identificación de todas las propiedades beneficiadas

Este puede ser un problema complejo, ya que el tamaño del área afectada (o área de

influencia), depende del umbral relevante establecido como área de impacto sobre propiedades individuales, porque los umbrales bajos producen mayores impactos agregados. Esta interdependencia se agrava aún más si el impacto del proyecto varía entre propiedades en función de la distancia o incluso a lo largo del tiempo. Cuando se miden los impactos del sistema rápido de buses, por ejemplo, las propiedades más cercanas a las estaciones y a lo largo de la línea pueden realmente ser evaluadas por debajo de aquellas en localizaciones intermedias, que gozan de acceso conveniente y también experimentan menos ruido y contaminación. A mayor distancia de la estación, el impacto progresivamente se reduce a cero. Sin embargo, la tasa de disminución de beneficios percibida puede no ser constante (Rodríguez y Targa 2004; Flores 2011).

Nuevamente, en la práctica el problema se resuelve mediante la aplicación de factores fijos, tomados de contextos comparables en proyectos anteriores, como por ejemplo la persistente aplicación, en proyectos de pavimentación de calles, de la simple identificación de los beneficiarios como todas aquellas propiedades situadas a una distancia de 500 metros del proyecto o, para las expansiones de Metros (subterráneos), las propiedades en un radio de influencia de 600 metros alrededor de una estación.

Criterios para distribuir los cargos entre los beneficiarios

En principio, los cargos no deben ser iguales en propiedades que, aunque similares, poseen diferentes grados de acceso a los beneficios de las obras públicas, como por ejemplo, su localización física relativa. Ajustes adicionales pueden realizarse en función de tamaño, el frente o la posición de la propiedad, por ejemplo aplicando un factor para acomodar propiedades de esquina comparadas con otras dentro de la manzana u otros atributos únicos.

Dos métodos son utilizados para distribuir cargos entre propiedades individuales beneficiadas: el método de los factores y el método del doble avalúo. El primero, describe el lote físico individual con una serie de atributos conocidos o predeterminados, para calcular un puntaje en cada lote. Estos atributos pueden incluir la distancia a las obras públicas, el área edificada, la densidad, el número de locales comerciales, la calidad de la edificación, y el uso de la propiedad (industrial, comercial, residencial o de caridad). En Colombia, (donde existe una estratificación de vecindarios), la definición del estrato del barrio resulta de sus calificaciones tanto en el acceso a la infraestructura y servicios urbanos, como de los atributos socioeconómicos de sus habitantes. Todas estas calificaciones son utilizadas

para determinar los cargos (Borrero Ochoa 2011).

El segundo método se basa en la aplicación de factores de impacto derivados de experiencias anteriores en situaciones comparables, que se obtienen, por lo general, de estimaciones econométricas hedónicas sobre los efectos en atributos relevantes de las propiedades — es decir, estimaciones de avalúos de tierras, derivadas de tipos comparables de proyectos, intervenciones y áreas de impacto.

Esto es ilustrado por la estimación proporcionada por Chulipa (2007) en la ciudad de Osorio en el estado brasileño de Rio Grande do Sul, para predecir el impacto probable de un programa de pavimentación financiado por el Banco Mundial. Utilizando parámetros obtenidos de estimaciones en otros lotes de la ciudad, como la distancia del lote al centro o a un sub centro y la localización respecto a la nueva zona pavimentada, el estudio encontró una unidad de valor de \$30,72 dólares para lotes adyacentes a las áreas pavimentadas y \$25,78 dólares para aquellos carentes de acceso. Por ende se aplicó una tasa de apreciación de 19% a los lotes que se beneficiarían de la pavimentación. Dependiendo de los valores catastrales originales en todos los lotes, se pudo establecer una estimación general en todas las localizaciones afectadas por el proyecto.

Estos dos métodos no difieren mucho, dado que los parámetros son (o debieran ser) obtenidos a partir de funciones hedónicas similares. En ambos métodos, se hacen interpolaciones de valores estimados para generar las llamadas zonas de iso-beneficio, esto es, zonas homogéneas donde se aplica la misma tasa a todas las propiedades.

Otros procedimientos más arbitrarios son aplicados a veces para distribuir el valor agregado de las obras públicas, como ha sido ilustrado para la ciudad de Rosario,



© BORRERO OCHOA Y ASOCIADOS LTDA., BOGOTÁ

Argentina (Álvarez 2009). En este caso, los lotes situados dentro del 50% más próximo a la zona de influencia, absorbieron 35% del costo, aquellos en el rango entre 50–80% de la zona de influencia, recibieron 24,5% y finalmente, los lotes ubicados entre 80–100% del rango de influencia (estimado originalmente como la franja de 500 metros a cada lado del área pavimentada), absorbieron 10,5%; el restante 30% del costo fue asumido por la entidad pública.

El calendario de pago por los cargos

Finalmente, los calendarios de pago también varían significativamente entre jurisdicciones en diferentes países. Por ejemplo, Colombia impone el pago total en pequeños proyectos o una primera cuota antes de que se inicie la inversión, mientras que Brasil recauda los pagos solo con la finalización del proyecto, permitiendo incluso un período de gracia y hasta cinco años para la cancelación total.

En Cuenca, Ecuador, el periodo de pago puede durar hasta siete años. También es común limitar las cuotas a un porcentaje del valor fiscal de la propiedad beneficiada (p. ej. 3% en Rosario, Argentina) o a un porcentaje del impuesto recaudado anualmente a la propiedad inmobiliaria (90% en Brasil y limitado a cinco años).

Contribuciones para garantizar préstamos de terceros

Algunos casos exitosos de financiamiento a la inversión pública involucran aportes de entidades extra-municipales que contribuyen al repago de un préstamo o al financiamiento de pago contra gasto, con modelos basados en las contribuciones de mejoras. Algunos ejemplos son los préstamos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a San Pedro Sula, Honduras, desde 1985; y los programas denominados Paraná-Urbano en el estado de Paraná, Brasil, en

El intercambiador vial en la calle 100 y la Avenida 15, en una zona de altos ingresos en Bogotá, fue financiado con contribuciones de mejoras.

La intersección de las calles San Martín y Córdoba en Rosario, Argentina, fue remodelada para uso peatonal y parcialmente financiada con contribución de mejoras.



© DIEGO ERBA

los años 1990, a través de su agencia financiera Paracidad (originalmente financiada por el BID; Goelzer y Saad 1999; Pereira 2012). Estas iniciativas incluyen un programa de construcción de capacidades, ya que muchas jurisdicciones locales pequeñas, receptoras de préstamos, no están familiarizadas con estos instrumentos. En Honduras, a partir de 2001, la mayor parte de estos proyectos del BID, fue destinada a infraestructura local de aguas servidas y uno fue dirigido a la rehabilitación de una escuela (Kehew 2002).

Más recientemente, el caso de la *Co-responsabilidad para el Bien Vivir* promovido por el Banco Ecuatoriano, ofrece acceso a crédito subsidiado a los municipios dispuestos a incrementar sus esfuerzos fiscales (en esencia, una contribución de mejoras), en la forma de cargos asociados a las inversiones en infraestructura urbana financiadas por la línea de crédito del banco. Este programa resultó en un incremento en las contribuciones municipales de 67%, pasando de \$4,9 millones a \$8,2 millones de dólares y permiti-

tiendo a estos municipios acceder a más de \$20 millones de dólares en créditos. El programa se centró en las 112 municipalidades con población superior a 20.000 habitantes, pero excluyó las tres principales ciudades del Ecuador; 82 de esas municipalidades se adhirió al programa, indicando que la gente está dispuesta a pagar aumentos en los tributos locales cuando estos están vinculados a mayores inversiones en obras públicas.

¿Son anti-pobres las contribuciones de mejoras?

Se argumenta con frecuencia que es injusto cobrar a los pobres que se benefician de la provisión de infraestructura y servicios urbanos por el costo de los programas de mejoramiento o regularización. Esta crítica se basa en la idea de que, aparentemente, las áreas mejor dotadas de servicios y comodidades, están comúnmente ocupadas por familias de altos ingresos que no pagaron cargos cuando esos servicios fueron suministrados originalmente. Por lo tanto, sería

injusto imponer gravámenes sobre aquellos que reciben posteriormente los servicios públicos brindados.

Las evidencias muestran que las expectativas en torno a los programas futuros de mejoramiento conducen a alzas de precios o recargos en los precios corrientes del suelo en los asentamientos irregulares o ilegales. El cargo a los residentes por los beneficios de la infraestructura podría desplazar la responsabilidad del recaudo, del lotificador al gobierno. En otras palabras, no se trata de que las familias de bajos ingresos no puedan pagar por ciertos costos. Ellas ya están pagando los cargos al lotificador, a través de precios inflados de suelo por las expectativas de servicios, en vez de pagarlos al proveedor público de los servicios (Smolka e Iracheta 1999).

Esta situación parece haber sido bien entendida por muchos pobladores de bajos ingresos, como en Lima, Perú, donde un exitoso programa de unos 30 proyectos, utilizó instrumentos de contribución de

mejoras para financiar las obras públicas a principios de los años 1990. Los beneficiarios de bajos ingresos cumplieron con los pagos, ya que estos representaban una garantía de servicios. Sin embargo, cuando el programa fue extendido a vecindarios de altos ingresos, esto generó tanta resistencia que fue finalmente discontinuado (Gamarra Huayapa 2008).

La supuesta incapacidad de la población urbana pobre de pagar por mejoras en los servicios parece ser un mito. En la práctica, la estrategia de atraer algo de intervención pública al vecindario propio, incluso si esto significa pagar por algunos costos, es percibida como algo mejor que carecer en absoluto de servicios. Los cargos, no obstante, deben ser razonables, porque en algunos casos estas políticas han sido aplicadas en áreas de bajos ingresos, no para favorecer a sus ocupantes, por ejemplo, sino para justificar desalojos o forzar la salida de aquellos que no pueden pagar por las mejoras.



Los pobres pagan más por el servicio de agua improvisado en una barriada en la periferia de Lima, Perú. El cartel dice: “Comunicado. Se comunica a los vecinos que se acerquen a cancelar el pago del agua es 3.60 último día es el 22 de enero. La Comisión”.

© MARTIN O. SMOLKA



CAPÍTULO 4

Aportaciones urbanísticas y contrapartidas por derechos de construcción

La vía de acceso Boulevard Los Próceres en Ciudad de Guatemala, fue financiada mediante el instrumento denominado Impacto Vial.

Las acciones emprendidas por las autoridades locales de planificación respecto a normas y regulaciones urbanas, a menudo afectan los usos o a los usuarios de la tierra y, a su vez, crean directa o indirectamente incrementos en el valor del suelo para lotes individuales o parcelas mayores. La recuperación de ese incremento para beneficio social se logra mediante el cobro de aportes en dinero o

en especie y otro tipo de cargos por el uso de derechos de construcción.

APORTACIONES URBANÍSTICAS

Las aportaciones urbanísticas o exacciones constituyen el instrumento más común de recuperación de plusvalías utilizado en América Latina. Las aportaciones ilustran la manera como los propietarios del suelo pueden ser obligados a realizar contribuciones en dinero o en especie para obtener permisos o aprobaciones especiales para desarrollar o construir en sus tierras. Estas contribuciones pueden ser estipuladas a través de acuerdos para subdivisiones o desarrollo basados en una norma particular o una expectativa, o pueden ser negociadas sobre casos individuales.

Las aportaciones en especie requieren de los promotores inmobiliarios separar una parte de la tierra para facilidades públicas, incluyendo calles, escuelas, parques o áreas de conservación ambiental. El ejemplo más común en la región exige del promotor la liberación de 15 a 35% del área para usos públicos. Aunque esas proporciones son ignoradas en muchas subdivisiones de bajo costo por razones de no accesibilidad financiera, sí suelen ser respetadas por promotores de proyectos de alta gama en buenas localizaciones con fuerte potencial de valorización. En el municipio de Iribarren, Venezuela, un grupo de propietarios acordó contribuir activamente a la implementación de muchas obras públicas, incluyendo un parque, para mejorar el área.

En el caso de São Paulo, un promotor solicitó derechos aéreos para construir una pasarela elevada entre un centro comercial y un edificio de estacionamientos al otro



© MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE GUATEMALA, DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS

lado de la calle. Su expectativa inicial de aporte fue de \$15.000 dólares, pero después de la negociación tuvo que pagar \$5 millones de dólares por esos derechos, suma basada en la estimación del municipio de los gastos en que incurriría el centro comercial por la dotación de facilidades de estacionamiento público si la pasarela no se construyera.

Se puede sacar una lección importante de este caso: cuando se negocia una aportación urbanística, el límite superior debe incluir el incremento al valor de la tierra resultante de las excepciones al proyecto aprobadas.

En Rio de Janeiro, el municipio exigió al promotor de un proyecto de torres de oficinas en el centro, la renovación de edificios históricos cercanos y la construcción de un enorme tanque para almacenar agua lluvia. En la nueva área de expansión de Barra da Tijuca, se requirió de los promotores inmobiliarios la extensión de las líneas troncales de drenaje sanitario, como parte de los acuerdos para autorizar la construcción de nuevos edificios.

Otras formas más *ad hoc* de aportes, incluyen aquellas que se negocian directamente entre el promotor y las autoridades locales cuando se solicita una licencia para un proyecto que puede generar externalidades negativas bajo la forma de congestión de tránsito, como en Guatemala, o que modifica normas y regulaciones de construcción o uso de suelo, como en Córdoba, Argentina.

Mitigación de impactos de tránsito vehicular en Guatemala

Un instrumento conocido como Impacto Vial ha sido ideado en Guatemala, a través del cual la responsabilidad por las mejoras viales se transfiere a los promotores privados, por inversiones que, de otra manera, serían asumidas por el sector público. Cuando para un gran proyecto privado de desarrollo urbano se solicita una licencia, se realiza

un estudio de tránsito vehicular para evaluar sus impactos en las comunidades vecinas. A continuación, se diseña un plan de infraestructura para mitigar cualquier impacto negativo, junto con el cálculo de la cuota que el promotor debe cubrir.

El trabajo mismo es ejecutado por el promotor bajo supervisión municipal. Si el costo de la obra resulta mayor que la cuota estimada del promotor, el valor de la licencia (alrededor de 4,5% del costo total de la edificación, típicamente \$230 dólares por m²), también se utiliza para cubrir la diferencia. Si la combinación de las dos fuentes todavía resulta insuficiente, entonces se notifica a otros proyectos futuros en el vecindario que deben cubrir el déficit del presupuesto. Y si el tipo de proyecto requerido para mitigar los impactos es aún muy costoso, se crea un fondo específico para recoger contribuciones derivadas de otras licencias o proyectos existentes en el área.

Este proceso es similar a la recuperación de costos mediante la contribución de mejoras, ya que la tasa se asocia directamente al costo de la obra pública. También se puede comparar a la tarifa de un solo pago (conocida como tasa de impacto o de desarrollo) que en algunos condados de Estados Unidos, los promotores deben remitir al gobierno local a fin de obtener un permiso de construcción.

Las diferencias estriban en que en Guatemala estas políticas tienen un alcance más limitado y en que los promotores realizan pagos en especie. Por regla general, los pagos ni siquiera pasan por las arcas municipales, porque el trabajo es realizado directamente por agentes privados que son considerados más eficientes que las entidades públicas. Por ejemplo, pasos elevados que han sido construidos en cuatro meses por contratistas privados, podrían tomar de 12 a 16 meses si fueran ejecutados por el gobierno.

Cuando se trata de grandes proyectos

con fuertes impactos negativos de tránsito, los trabajos de mitigación deben estar terminados antes de la inauguración del proyecto inmobiliario. Desde 2006 este instrumento ha generado fondos para financiar casi toda la construcción de vías, totalizando más de \$20 millones de dólares (Municipalidad de Guatemala 2013). Esto no se considera un impuesto sino un gravamen de mitigación por los impactos en el tránsito.

El uso de aportaciones urbanísticas en Argentina

Argentina no posee todavía una legislación nacional para apoyar medidas específicas de recuperación de incrementos de valor del suelo, pero algunos municipios que poseen cierta autonomía derivada del Artículo 123 de la Constitución Nacional han expedido leyes con ese propósito. Ramón Esteban (2007, 4), ex-secretario de planificación y actualmente concejal del municipio de San Fernando, en la provincia de Buenos Aires, sintetizo de esta manera la importancia de este instrumento en la región:

No conocemos municipios u otras entidades estatales argentinas que actúen explícitamente en relación a la recuperación de plusvalías. Creemos, sin embargo, que los municipios actúan informalmente por acción u omisión. Ellos autorizan proyectos dentro del marco legal o los eximen de cumplir con las normas existentes de uso de suelo y luego les piden, negocian o exigen algunos trabajos de infraestructura o mejoramiento en el área de la ciudad donde los proyectos autorizados tienen lugar.

La ciudad de Córdoba, a través de los artículos 180 a 188 de su constitución provincial, ejerce su autonomía a través de un estatuto que confirma su competencia para establecer y modificar normas y regu-

laciones de uso de suelo. Bajo este mandato, la ciudad ha podido establecer cargos por cambios en las normas existentes de construcción e imponer obligaciones a los promotores mediante un mecanismo denominado obras públicas complementarias. Bajo esta legislación local, el municipio define las obras públicas a ser ejecutadas por el promotor que desee un cambio de uso de suelo para su proyecto. Como condición para obtener el certificado de inspección final de la construcción (requisito para su registro), las obras públicas específicas de mejoramiento deben estar terminadas.

Una ordenanza del Concejo Deliberativo en 2007 determinó que los cambios de normas y regulaciones de uso de suelo, que le producen beneficios adicionales al propietario o al promotor, requerirían un pago de compensación proporcional al beneficio. Tales pagos son realizados en especie, bajo la forma de servicios de alcantarillado sanitario, drenaje, iluminación pública u otras obras públicas que el municipio estime necesarias y de costo comparable al beneficio recibido.

En otra forma de exacción, la negociación puede incluir cambios en las normas de construcción que no representan una carga adicional sobre los servicios y la infraestructura urbana existentes. También en la ciudad de Córdoba, un proyecto en la zona del Portal del Abasto en la ribera sur del río Surquía, propuso realmente una reducción del área total a construir, de 12.000 a 11.000 m², bajando su coeficiente de aprovechamiento de suelo, 4,5 a 4,1. Sin embargo, el proyecto creaba una nueva torre de 16 pisos que poseía unos 6.300 m² de construcción por encima de la altura permitida del edificio original de siete plantas. Aunque la norma autoriza una ocupación del suelo de 80%, la nueva torre propuesta cubre apenas 64% de su lote. Luego de la evaluación de todo el proyecto en 2011, fue solicitado al

promotor la devolución de una suma equivalente a \$220.000 dólares a la ciudad por el cambio concedido en derechos de usos del suelo. Esta contribución debía ser pagada en especie y no en dinero.

CONTRAPARTIDAS POR DERECHOS DE CONSTRUCCIÓN

Los instrumentos en esta categoría están basados en la separación de los derechos de construcción de los derechos de propiedad, lo que permite al sector público recuperar los incrementos del valor de suelo que resultan de derechos de desarrollo que sobrepasan la norma básica.

El precedente de este instrumento se encuentra en Italia, cuando, en 1971, miembros de la Comisión Económica Europea y expertos en vivienda y planificación urbana propusieron la separación de derechos de propiedad y derechos de construcción, indicando que estos últimos deberían pertenecer a la comunidad y ser otorgados exclusivamente por la autoridad pública (Furtado et al. 2010). Otras referencias pueden encontrarse en España, Gran Bretaña y Colombia; en un memorándum de la reunión Hábitat (Naciones Unidas) en Vancouver, 1976; y en la ciudad norteamericana de Chicago.

Sin embargo, la reforma urbana francesa de 1975 y su instrumento de política de suelo *Plafond Légal de Densité*, posiblemente tuvieron más influencia sobre los debates brasileños de 1976, cuando esta idea fue levantada por primera vez entre los expertos urbanos. La ley francesa procuraba poner de relieve la eficiencia en el control del suelo, reducir la inequidad social, y promover una mayor participación ciudadana en la planificación. Además, define un tope o techo de densidad de construcción (coeficiente de aprovechamiento del suelo) de 1 como un derecho en todo el país, con excepción de París, donde fue fijado en 1,5. Cualquier derecho de construcción por encima de estos límites



© CATALINA MOLLINATI

(pero posible en la legislación local), debe pagar de acuerdo a los metros adicionales de espacio construido.

Los expertos brasileños en derecho, planificación y otros temas urbanos, se reunieron en 1976 en Embu, en el interior del estado de São Paulo, para tratar los aspectos controversiales relacionados a la separación legal de los derechos asociados al suelo. Aunque inicialmente este cambio fue considerado

La nueva torre en la zona del Portal del Abasto en Córdoba, Argentina, requirió el pago de aportaciones urbanísticas para obtener el cambio de la norma de edificación.

ilegal, se encontró un precedente en la regulación en vigor relativa a la subdivisión de terrenos, en donde que se limitan los derechos de construcción en las áreas cedidas al Estado para vías y equipamientos públicos. Este abordaje ilustra cómo una autoridad con suficiente motivación política, puede encontrar soluciones creativas para lo que de otra manera sería tratada como una situación jurídica improcedente.

El primer intento de introducir este concepto en una ley nacional en 1983 fracasó, pero fue incluido posteriormente en el Estatuto de la Ciudad en 2001, que reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal brasileña de 1988. Desde entonces, se ha autorizado a todas las municipalidades que las habilita para cobrar por cualquier derecho de construcción que sobrepase ciertos límites previamente establecidos. Técnicamente hablando, el metraje adicional de construcción que se concede a un edificio es patrimonio público y no debe ser otorgado a un ciudadano por encima de otros.

A lo largo del tiempo, los cargos cobrados han evolucionado, pasando de ser aportes *ad hoc* donde la compensación por derechos de construcción es negociada directamente con las autoridades, a un cálculo que depende de criterios definidos de antemano y que se aplican a cualquier promotor interesado en adquirir derechos de construcción adicionales. En lo que representa otro paso hacia reglas más sistemáticas y consistentes, la política se desplazó de los derechos de construcción extraordinarios, a cualquier derecho adicional que sobrepase un límite básico y a todas las propiedades en la ciudad o en una zona definida por el Plan Maestro.

Operaciones Interligadas

Una operación interligada es un tipo particular de cargo que ofrece la autorización de construir en mayor densidad o intensidad a cambio de que el promotor contribuya o

realmente proporcione vivienda de interés social u otros beneficios sociales. Estas políticas han sido utilizadas tanto en Boston y San Francisco, como en São Paulo y Rio de Janeiro (Alterman 1989), aunque no de forma explícita en otros países latino-americanos. En algunos casos, los vínculos pueden imponerse junto con aportaciones, como en el Código Urbano aprobado en Querétaro, México, en 2012 (aún no implementado), o como ordenes, tal es el caso del Programa de Actuación Integrada de Uruguay.

En el caso de São Paulo, las operaciones interligadas fueron evolucionando desde una ley de zonificación de 1986, según la cual los propietarios de tierras de alto valor ocupadas por asentamientos precarios, podían solicitar un aprovechamiento mayor u otros usos para la propiedad, siempre que construyeran vivienda social para los ocupantes originales que serían desplazados. Un decreto municipal en 1988 extendió esa prerrogativa a propietarios de tierras no ocupadas por asentamientos precarios, estableciendo así un programa de vinculación más amplio. En 1995 se permitió a los propietarios del suelo pagar su compensación en dinero y no solo en vivienda social, pues muchos promotores manifestaron no estar interesados en el negocio de la vivienda social. Entre 1987 y 1998, fue aprobada por la ciudad de São Paulo un área de construcción adicional de 857.424 m², en unas 328 operaciones interligadas que generaron \$122,5 millones de dólares (US\$142/m²), las cuales, a su vez, financiaron 13.000 unidades de vivienda social (Sandroni 2011).

En Rio de Janeiro, 100 solicitudes de operaciones interligadas fueron presentadas ante la secretaria de desarrollo urbano hasta noviembre de 2000, luego del establecimiento de la Ley 16 de 1992 y de las regulaciones de la Ley 2128 de 1994. De 36 operaciones aprobadas, (13 de 1993 a 1996

y 23 de 1997 a 2000), 26 finalizaron y 22 de ellas fueron para proyectos de desarrollo en el vecindario de Barra da Tijuca, una zona de expansión planificada de la ciudad. Las 23 solicitudes del período posterior incluyeron 11 por cambio de uso de suelo, 10 por edificaciones más altas y las dos restantes por cambios de aprovechamiento u otros cambios. Las operaciones generaron \$26,7 millones de dólares, siendo que \$12 millones se recaudaron en el año pico de 1999 (Xavier 2011).

Las principales críticas a este enfoque envuelven cuestiones como el manejo irregular de las aprobaciones, pues muchas de ellas no fueron sometidas al Concejo Municipal de Política Urbana como la ley establecía. La subestimación del valor de los derechos de construcción adicionales y el desvío de fondos fuera de los propósitos originales, fueron solo dos de los abusos observados.

La posibilidad de pagar la valorización tasada en áreas especiales, tales como zonas de patrimonio histórico, o proyectos de preservación ambiental, abrió el camino para pagos incompletos del incremento del valor del suelo efectivamente exigible. Los planificadores urbanos y otros analistas también cuestionaron el papel de este instrumento en la gentrificación de los barrios originales, pues la mayoría de la vivienda social nueva se construyó en la periferia urbana.

Estas cuestiones y otras irregularidades administrativas crearon una imagen social de decisiones arbitrarias asociadas a influencias políticas y a corrupción. La venta de excepciones a la zonificación bajo criterios definidos a nivel de una comisión en vez del pleno de la cámara legislativa, fue considerada inconstitucional y estas operaciones fueron interrumpidas en 1998 en São Paulo y en 2000 en Rio de Janeiro (Cymbalista y Santoro 2006).

Participación en plusvalías en Colombia

La Ley 388 de 1997 en Colombia abordó los cargos por cambios en los derechos de construcción a través del instrumento de Participación en Plusvalías, mediante el cual entre 30 y 50% del incremento tasado en el valor de la tierra, resultante de acciones administrativas como cambios de densidad, la zonificación o la conversión del suelo de uso rural a urbano, también pueden ser objeto de una recuperación parcial por el sector público. Los pagos en efectivo o en especie se destinan, en primer lugar, a la provisión de vivienda de interés social e infraestructura en barrios sub dotados, como también para obras públicas de interés general.

A pesar de las inicialmente elevadas expectativas de éxito, el instrumento aún tiene que mostrar su fuerza. En Bogotá, los ingresos aumentaron de \$6 millones de dólares en 2005, a \$8,5 millones en 2008, \$25 millones en 2011 y se esperaban \$40 millones en 2012, pero estas cantidades se consideran muy por debajo del potencial de ingresos anuales (Parodi 2010).

No obstante su consistencia conceptual, la reglamentación del instrumento está cargada de procedimientos administrativos costosos, complicados y contradictorios, que llevan a conflictos y dejan un amplio margen para diferentes interpretaciones (Maldonado 2008). Una serie de garantías elaboradas para proteger los intereses de la ciudadanía, han creado incertidumbre en los agentes públicos y privados. El punto decisivo del asunto es la norma utilizada para calcular el valor del incremento, ya que considera la situación antes de que la Ley 388 fuera implementada y no la actual.

Desde una perspectiva legal, esto abrió el camino hacia el reconocimiento de los derechos adquiridos por los propietarios de la tierra, reforzado por el hecho de que,



© ALVARO URIBE

Los cargos por derechos de construcción en Curitiba, Brasil, han contribuido a promover el desarrollo urbano orientado por el transporte colectivo.

antes de la expedición de la ley, en 1997 muchas ciudades poseían generosas y a veces ilimitadas normas y regulaciones, respecto a los proyectos de desarrollo urbano. Además, el proceso de implementación y la operación administrativa de las órdenes son procedimientos demorados y complejos.

EL USO DE LA OODC EN BRASIL

El instrumento que regula los cargos por derechos adicionales de construcción en Brasil (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*, OODC), se basa en la idea de que el derecho del propietario está limitado a un coeficiente de aprovechamiento básico diferente de la capacidad máxima de soporte de un área según la infraestructura instalada o prevista, representada por el índice máximo de aprovechamiento. (Coeficiente de aprovechamiento, expresión que refleja la relación entre el área de construcción y el área del terreno.) El término técnico es distinto

en cada país. Por ejemplo, en Argentina es “Factor de Ocupación del suelo”, en Brasil es “Coeficiente de Aproveitamento (do terreno)” y en Colombia, “Coeficiente de Utilización del Suelo”. La OODC impone un cargo por el derecho de desarrollar la tierra por encima del coeficiente de aprovechamiento básico, definido por el municipio hasta el nivel máximo establecido en el Plan Director. También se aplica a otros tipos de cambios que permiten usos más rentables del suelo, tales como las conversiones de uso rural a uso urbano o la rezonificación de áreas para renovación o usos comerciales.

La legitimidad del cargo se fundamenta en dos ideas: uno, el entendimiento implícito de que para soportar cantidades adicionales de construcción o usos del suelo más intensos, el sector público tiene que realizar inversiones en infraestructura urbana y servicios; y dos, el principio de que el Estado no puede favorecer una propiedad sobre otras, al otorgar

derechos adicionales de construcción o permitir nuevos usos del suelo. De esta manera, el instrumento potencialmente permite a todos los propietarios compartir los beneficios generados por las intervenciones de soporte del desarrollo urbano.

Un coeficiente de aprovechamiento básico no necesariamente tiene que ser equivalente a 1, no tiene que ser uniforme en toda la ciudad y el porcentaje del incremento del valor del suelo acumulado también puede variar. La ciudad de Curitiba, por ejemplo, ha estado otorgando derechos de construcción desde 1991. En algunos sectores de la ciudad fueron permitidos gratuitamente coeficientes más altos, que los anteriormente previstos, como instrumento para promover un desarrollo urbano orientado por el transporte colectivo, en los corredores donde el sistema de buses rápidos fue instalado. El límite máximo de aprovechamiento fue elevado aún más para aquellos promotores cuyos pagos iban a un fondo especial para vivienda de interés social. Los derechos para construir adicionales con densidades más altas fueron vendidos, generalmente, por menos del valor completo de avalúo, bajo la discutible premisa de que esta política estimularía desarrollos más densos y así contribuiría a sufragar una parte de los costos de inversión en el transporte colectivo (Teixeira y Moreira 2011).

Calculando el valor de los derechos de construcción

Diferentes métodos o fórmulas son utilizados para calcular el incremento de valor del suelo que resulta de la OODC, pero todos esos métodos tienen una precisión limitada, ya que no es posible una comparación perfecta de dos lotes o dos proyectos de desarrollo urbano. En teoría, el valor de una tierra desarrollada con un coeficiente 3, comparada a un coeficiente de aprovechamiento básico igual a 1, debería ser la

diferencia entre los valores residuales de sus respectivos mayores y mejores usos. En la práctica, esto no es tan sencillo, ya que no hay dos edificios iguales en un área y los cambios en algunos lotes afectan el mayor y mejor uso de los lotes vecinos. Un mayor nivel de densidad no siempre es más rentable para los promotores y por tanto, en ciertas áreas el límite máximo de aprovechamiento permitido puede no ser de su interés, como demostrado por Furtado y Silva (2010) para ciertas zonas de alto valor.

Estas complicaciones se resuelven solo parcialmente a través del método prevalente denominado método de la tierra virtual. Siguiendo este método, un promotor interesado en un edificio de 750 m² en una zona donde el coeficiente de aprovechamiento básico es 1 y el máximo es 3, podría, o adquirir un lote de 750 m², o uno de 250 m² y, comprar los derechos de construcción mediante OODC para construir los 500 m² adicionales en el mismo terreno. Para obtener esta área adicional, el promotor estaría pagando el equivalente de dos lotes más de tierra con el coeficiente original o preexistente de 1, en la misma área que en que ahora el coeficiente máximo se elevó a 3. El valor básico del m² de tierra en la zona, se obtiene de los mapas urbanos de avalúos que se utilizan para propósitos de impuestos a la propiedad inmobiliaria. Este método se aplica en ciudades como Blumenau, Curitiba, Porto Alegre, Salvador y São Luis (Furtado et al. 2010). Como se dijo, esta es una aproximación al valor real, ya que las condiciones cambian una vez que se modifican los coeficientes de aprovechamiento, pero permite mantener cierta coherencia.

En la práctica, los cargos por derechos adicionales de construcción varían entre jurisdicciones que aplican el instrumento, echos de construcción adicionales han llevado a muchos municipios a adoptar atajos que se basan en valores básicos

aproximados o que están solo indirectamente relacionados con el incremento de valor acumulado. Las ciudades de Florianópolis y Natal, por ejemplo, calculan el cargo como un porcentaje del costo unitario básica de edificación aplicado al área adicional a construir, lo que, según algunos, es más parecido a un pago por la licencia de construcción (Furtado et al. 2010).

Factores de ajuste al valor tasado también son frecuentes, algunos de ellos son definidos sobre bases de negociación política (p. ej., en los municipios de Goiânia y Alvorada). Mientras que en Campo Grande se carga una tasa fija de 70% del valor estimado del incremento, en Salvador simplemente se aplica 50% sobre el valor original de la propiedad. Aunque algunas ciudades utilizan el valor estimado de mercado, otras se basan en el valor catastral en general desactualizado (Furtado et al. 2010).

Desafíos en la aplicación de la OODC

En 2001, el Estatuto de la Ciudad autorizó la obligación a todas las municipalidades de cobrar por cualquier derecho de construir otorgado que superara el coeficiente básico, definido por el municipio. Como muchas jurisdicciones todavía no están preparadas o no quieren aplicar este instrumento, evitaron cumplirlo elevando el coeficiente de aprovechamiento básico hasta el máximo nivel. Dado que los derechos de propiedad son definidos usualmente por legislación nacional constitucional, algunos observadores han concluido que para que la OODC sea operativa y consistente, el coeficiente de aprovechamiento básico también debería ser fijado a nivel nacional o, en su defecto, por una ley extra municipal para reducir la vulnerabilidad de las autoridades locales y el riesgo de que se sometan a los intereses inmobiliarios.

Un caso extremo es Rio de Janeiro, cuya administración ha ignorado el mandato, en

parte debido a la facilidad con que la ciudad ha obtenido fondos para preparar la Copa Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016. Su Plan Director de 1992 estableció un coeficiente de aprovechamiento básico de 1 para toda la ciudad, con límites más elevados en ciertas zonas, aunque no se han tomado iniciativas para regular realmente los cargos correspondientes por los derechos de construcción (Furtado y Silva 2010). En 2011, la nueva legislación de Plan Director elevó el coeficiente de aprovechamiento básico a 3 ó 4 en áreas como Copacabana y en otras zonas de alto valor, con la posibilidad de autorizar incluso más áreas en circunstancias especiales, con lo que virtualmente eliminó la base para la aplicación de la OODC.

La mayoría de las ciudades brasileñas todavía no es capaz de garantizar la implementación de esta ley. Los retos incluyen la necesaria existencia de un Plan Director y de disposiciones de zonificación, una fórmula detallada de cómo tasar los derechos de construcción, formas de pago, definición de reglas para utilizar los recursos (generalmente mediante el establecimiento de un fondo especial), y un consejo para supervisar los recursos.

Estos requisitos son de difícil alcance para más de 90% de las 5.565 municipalidades brasileñas, especialmente de aquellas con poblaciones menores a 50.000 habitantes. Según la Encuesta del Perfil de los Municipios de 2008 (MUNIC), en el aparte dedicado a las normas y regulaciones de uso de suelo, apenas 881 municipios consideraron incorporar (no se diga implementar), la OODC. Entre las 1.626 municipalidades con más de 20.000 habitantes, 323 (cerca de 20%) ni siquiera contaban un Plan Director, en abierta violación a la Constitución Federal de 1988 y al Estatuto de la Ciudad de 2001 (IBGE 2008).

Por otro lado, se han alcanzado avances prometedores. En 2001 solamente 221

municipios habían expedido la legislación requerida, mientras que en 2009 ese número aumentó a 1.059. En un estudio revisando la encuesta MUNIC de 2005, una muestra al azar de 60 municipios de los 241 con más de 50.000 habitantes (para ese año), que afirmaron tener legislación de OODC, mostró que solo en 39 de ellos (o el 65%) realmente existía y en solo 8 (13,3% de la muestra) la estaban efectivamente implementando para 2007 (Cymbalista y Pollini 2009).

En concordancia con otros resultados, el estudio más cualitativo de Furtado et al. (2010) encontró que muchas de las ciudades que habían declarado que aplicaban la OODC, en realidad confiaban en formulas

indirectas u otros factores de ajuste para acomodar intereses locales (p. ej. propietarios de suelo y promotores inmobiliarios), lo que resultaba apenas en ingresos simbólicos.

En Curitiba, por ejemplo, a pesar de la duradera presencia de la OODC, el ingreso anual promedio de 2007 a 2009 fue de alrededor de \$1,5 millones de dólares (Teixeira y Moreira 2011). Estos valores contrastan dramáticamente con el desempeño de São Paulo, donde el municipio obtuvo más de \$50 millones de dólares por año en ese periodo y aunque se trata de dos tipos muy diferentes de ciudad, y de acuerdo al Censo de 2010, la población de Curitiba es cerca de 16% de la del municipio de São Paulo

Natal tiene 863.929 habitantes y es capital de Rio Grande do Norte, uno de los estados más pobres de Brasil, en la región Noreste. En su área central se han edificado nuevas torres con base en la adquisición de derechos adicionales de construcción.



© ROSANE BIASOTTO

(Sandroni 2010). En 2011 y 2012, Curitiba recaudó más o menos \$17,5 millones de dólares en cargos *ad hoc* por derechos de construcción (*Gazeta do Povo* 2013) y São Paulo unos \$250 millones de dólares (Maleronka y Furtado 2013).

Implementación de la OODC en São Paulo y Rio de Janeiro

Para implementar la OODC en el municipio de São Paulo entre 2002 y 2004, los coeficientes de aprovechamiento preexistentes fueron reducidos a 1, pero, en algunas áreas, fueron admitidos coeficientes básicos de 1,5 e incluso 2 (cuadro 4.1). La ciudad también rediseñó las áreas con umbrales máximos, en un rango de 1 a 4 (y, por lo

tanto, cambiando los márgenes potenciales asociados para aplicar la OODC). En algunas áreas, el coeficiente de aprovechamiento podía ser más bajo, igual o incluso más alto que el coeficiente original pre-existente.

Contrario a las expectativas, ninguna disputa judicial importante resultó de lo que muchos consideraban un recorte de los derechos de propiedad, indicando que las propiedades que no habían solicitado aún permisos (licencias) de construcción no podían reclamar derechos adquiridos basados en los coeficientes de aprovechamiento anteriores (recuadro 4.1). Evidentemente, el potencial de construcción de la tierra fue reducido, ya que desde ese momento se imponía un cobro a lo que los propietarios de

CUADRO 4.1
Cambios en los Coeficientes de Aprovechamiento del Suelo en São Paulo, 2002–2004

Zonificación Establecida en el Plan de Desarrollo Estratégico en 2002	Zonas de Uso del Suelo antes de 2002	Coeficiente hasta 2002	Coeficiente Básico		Coeficiente Máximo
			En 2003	A partir de 2004	
Zonas Exclusivamente Residenciales (ZER)	Zona estrictamente de propiedad residencial horizontal unifamiliar (Z1)	1.0	1.0	1.0	1.0
Zonas de Usos Mixtos (ZM)	Zona predominantemente de propiedad residencial horizontal unifamiliar (Z9)	1.0	1.0	1.0	1.0
	Zona residencial predominantemente de baja densidad (Z2)	1.0	1.0	1.0	2.5
	Zona residencial predominantemente de baja densidad demográfica (Z11, Z13, Z17, Z18)	1.0	1.0	1.0	2.0
	Zona residencial predominantemente de densidad mediana (Z3, Z10, Z12)	2.5	2.0	2.0	4.0
	Zonas de usos mixtos y densidad demográfica media alta (Z4)	3.0	2.5	2.0	4.0
	Zonas de usos mixtos y densidad demográfica alta (Z5)	3.5	3.0	2.0	4.0
	Zonas de uso especial (Z8 007-02, -04, -05, -08, -11, -12)	3.0	2.5	2.0	4.0
	Zonas de uso especial (Z8 007-10, -13)	2.0	2.0	2.0	4.0
	Zonas de uso especial (Z8 060-01, -03)	1.5	1.0	1.0	2.5
	Zonas de usos mixtos en donde predominan comercio y servicios (Z19)	2.5	1.5	1.0	4.0
Zonas Industriales en Reestructuración (ZIR)	Zona predominantemente industrial (Z6)	1.5	1.0	1.0	2.5
	Zona estrictamente industrial (Z7)	1.0	1.0	1.0	2.5

Fuente: Adaptado por el autor de datos de la Municipalidad de São Paulo.

Derechos Adquiridos versus Expropiaciones en Río de Janeiro

Los incrementos en el valor de la tierra se generan con posterioridad al otorgamiento de una autorización para nuevos usos (generalmente bajo la forma de un permiso o licencia de construcción). Antes de que esto ocurra, solamente existen las normas y las regulaciones generales vigentes y estas no generan derechos o la posibilidad de cobrar por los incrementos. En otras palabras, la solicitud de la licencia de construcción genera el derecho a exigir un pago como resultado de un nuevo desarrollo.

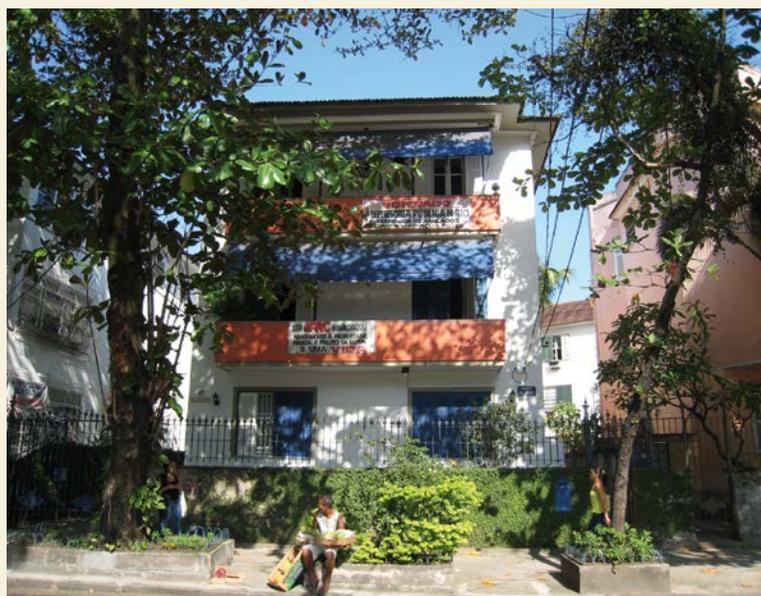
Esta limitación no es una expropiación material como se ha insinuado con frecuencia. Técnicamente, una expropiación material ocurre cuando un cambio en las normas y regulaciones deja una propiedad sin posibilidades de uso económico — por ejemplo, cuando la norma preexistente permitía vivienda y el área pasa a ser de conservación natural, sin posibilidades de explotación comercial.

Por otro lado, una expropiación se produciría cuando un cambio en las normas y regulaciones afecta solo a un propietario, lo que constituye una expropiación sin compensación. Un cambio en las normas y reglamentaciones, que aún permita el uso del terreno aunque haya que pagar por ello, no es una expropiación. Ningún cuerpo legislativo reconoce una obligación pública de compensación por un cambio desfavorable de normas y regulaciones o por la eliminación de derechos por usos del suelo no realizados o aún no autorizados.



© MARTIM O. SMOLKA

La pancarta dice: “Sr. Alcalde (Río de Janeiro) -¡Esta APAC (área designada de protección cultural/histórica/ambiental) desvalorizó nuestros inmuebles. La propiedad privada es el fruto de la lucha de una vida!”. Sin embargo, esta regulación no devaluó la propiedad sino, más bien, afectó el valor potencial si la propiedad pudiera destinarse a un uso más intensivo mediante un coeficiente de aprovechamiento más alto.



© MARTIM O. SMOLKA

Pancartas en la fachada de una propiedad multifamiliar en Río de Janeiro designada como área de conservación — APAC. Los dueños protestan por no poder demolerla para construir una estructura más grande.

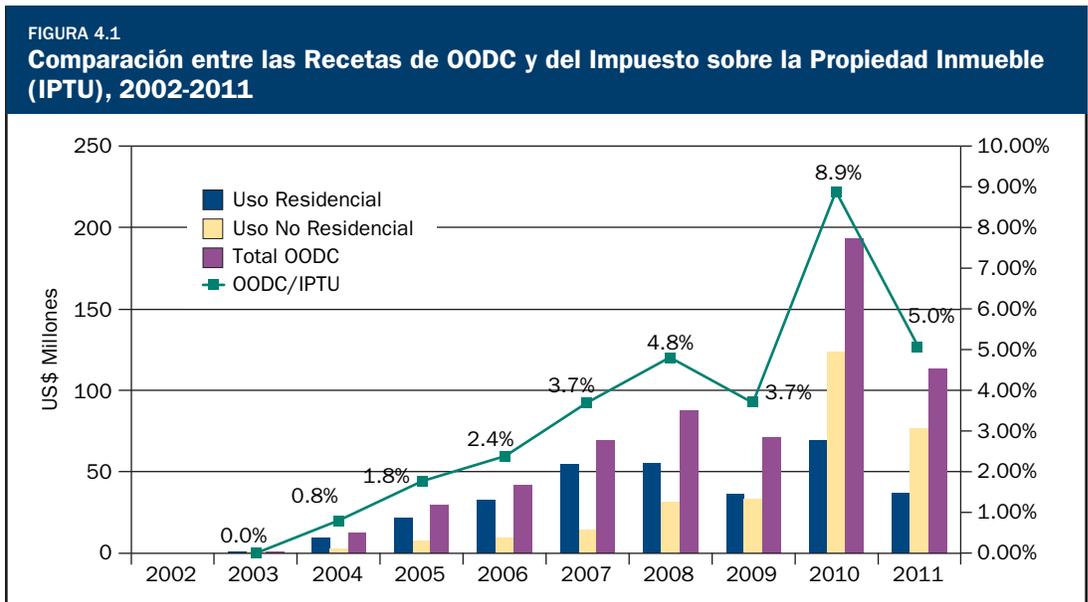
la tierra consideraban como un derecho de construir libre de cargos. Muchos factores pueden explicar este resultado, siendo el más importante que en el momento de la implementación, en 2004, el mercado inmobiliario estaba en expansión y, por ende, disimuló el impacto neto sobre los propietarios del suelo, para quienes sus propiedades eran una combinación de tierra, edificios y otras mejoras (Sandroni 2011). El éxito del caso de São Paulo con respecto al de Rio de Janeiro, indica que el cuidado en la sincronización de la puesta en marcha de las medidas puede ser crítico para cambiar el régimen regulatorio hacia un sistema que pueda sacar provecho de la recuperación de plusvalías.

La figura 4.1 muestra los ingresos obtenidos en São Paulo por pagos de OODC durante nueve años que incluyeron la crisis financiera global y la consecuente restricción al crédito. Estos recursos fueron depositados en el Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB), creado para implementar planes especiales y proyectos en áreas urbanas y ambientales u otras intervenciones

consideradas en el plan municipal de 2002 en São Paulo. En 2012, cerca de \$175 millones de dólares provenientes de pagos por OODC fueron distribuidos a través del FUNDURB en seis secretarías municipales, para proyectos incluyendo terminales de buses, corredores de transporte, parques y áreas verdes, regularización de asentamientos precarios, preservación histórica y drenaje (Maleronka y Furtado 2013). Con el creciente uso del instrumento, las mejoras futuras esperadas como parte del mandato deben tomar en cuenta las realidades del mercado inmobiliario.

TRANSFERENCIA DE DERECHOS DE DESARROLLO

La transferencia de derechos de construcción (TDC) es un certificado por medio del cual la administración de la ciudad compensa en especie a un propietario por restricciones al derecho de construir que se imponen a su propiedad (p. ej. preservación histórica o conservación ambiental) o cuando el propietario cede parte de su tierra para un proyecto de interés público como el ensanche



Fuente: Maleronka and Furtado (2013).



© CRISTINE ROCHOL / GOBIERNO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

de una vía, la creación de un parque o la rehabilitación de un asentamiento precario. Estos certificados representativos de derechos pueden ser vendidos a terceros o utilizados directamente en proyectos localizados en áreas receptoras predefinidas. El instrumento también ha sido aplicado para facilitar la imposición de normas más estrictas sobre derechos de construcción dentro de ciertas áreas, como los casos donde el coeficiente de aprovechamiento tiene restricciones específicas en algunos lotes, pero no en toda la zona o el sector donde esos lotes están situados. Estos principios fueron incorporados en legislaciones urbanas como el Estatuto de la Ciudad en Brasil y la Ley 388 en Colombia.

En un caso exitoso de TDC, el municipio de Porto Alegre, Brasil, logró adquirir una

extensa área para una nueva vía arterial, la 3a. Avenida Perimetral, compensando a los propietarios con derechos de construcción que podían ser utilizados en otras áreas de la ciudad. Como resultado, fueron adquiridas 13,2 hectáreas de tierra a lo largo de una vía de 12,3 km de longitud y 40 metros de ancho que incluye carriles exclusivos para un sistema de transporte de bus rápido, donde 50% del costo (\$9,8 millones de dólares) fue cubierto por TDC, lo que representó 65% de la tierra adquirida y de esta manera se evitaron expropiaciones o demandas judiciales (Uzon 2007).

La factibilidad de este plan estaba fundamentada en la política urbana desde 1979, cuando el municipio comenzó a hacer cargos por derechos de construcción generados por tierras expropiadas para

La nueva infraestructura de transporte en Porto Alegre, Brasil, ha sido posible gracias a la aplicación de transferencias de derechos de construcción.

obras públicas como parques y calles. Dado que los derechos originales de construcción estaban definidos, estos derechos se podían comprar para ser aplicados en otros terrenos dentro de la zona de planificación del área expropiada o en otros sectores específicos de la ciudad.

La ausencia de prerrogativas municipales similares en la aplicación de TDC en la ciudad de México, se demostró en un intento de utilizarlos como instrumento de financiamiento para la recuperación del centro histórico, al final de los años 1980. En vista de que no había normas claras para imponer cargos a los promotores por los derechos adicionales de construcción en el área receptora del proyecto, este se basó en concesiones discrecionales de tales derechos otorgadas por las autoridades de planificación. El procedimiento se suspendió durante la década de 2000, bajo la creciente sospecha de la existencia de sobornos por tales concesiones y también por la falta de cumplimiento, cuando ciertos propietarios e inversionistas solicitaban normas y regulaciones de uso de suelo más flexibles que les eran concedidas generosamente, anulando entonces el efecto de los cargos por TDC.

En otra interesante aplicación de TDC, la ciudad de Curitiba reunió los fondos, originalmente estimados en \$45 millones y posteriormente aumentados a \$65 millones de dólares, para las necesarias renovaciones del estadio de fútbol Joaquim Américo, de propiedad del club de fútbol Atlético Paranaense, para cumplir con las normas de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) y ser utilizado en los juegos de la Copa Mundial de 2014. Para reconstruir el estadio, el gobierno estatal de Paraná recibió un préstamo del Banco de Desarrollo Nacional (BNDES) de Brasil, que sería

transferido al club, el que, a su vez, recibía derechos de construcción dados por la ciudad para su uso como garantía del préstamo. Los críticos de este plan financiero alegaban que con la gran cantidad de derechos de construcción que concedía la ciudad se devaluaba la tierra y se ponía en peligro toda la operación.

Hay que tener mucho cuidado al aplicar la TDC y otros instrumentos que establecen cargos por derechos de construcción tales como la OODC. Por una parte, un propietario de suelo estaría siendo adecuadamente compensado por derechos de construcción que tiene que ceder, por ejemplo, para fines de preservación histórica, pero, por otra parte, los promotores deben comprar derechos de construcción si quieren levantar edificios por encima del coeficiente de aprovechamiento básico. Esto puede crear confusión sobre el límite de las compensaciones que se reconocen (o no) a los propietarios que han sido despojados de sus derechos de construcción.

Una solución parcial a este enigma, es limitar la compensación en TDC al valor del derecho real de construcción y hasta el límite del coeficiente de aprovechamiento básico. De esta manera, si un edificio histórico tiene realmente un coeficiente de aprovechamiento del suelo de 0,75, pero el básico de la zona es 1,25 y el máximo 3,25, entonces el propietario puede ser compensado hasta 0,50 (1,25–0,75) y no hasta 2,5 (3,25–0,75). Otros promotores podrían tener que adquirir del municipio (o de detentores de certificados de TDC) el valor adicional de aprovechamiento hasta su límite máximo, o sea, el coeficiente de aprovechamiento de 2,0 (3,25–1,25), pero no sería justo compensar la propiedad histórica por esa cantidad total.



CAPÍTULO 5

Instrumentos de recuperación de plusvalías para grandes proyectos de renovación urbana



© ALVARO URIBE

Muchas ciudades latinoamericanas han iniciado proyectos de renovación de gran escala, en áreas recientemente incorporadas, aunque no urbanizadas, de las periferias o en secciones abandonadas o vacantes de viejos vecindarios (Lungo 2004). Los proyectos por lo general envuelven rezonificaciones y mejoramiento de infraestructura y servicios urbanos, lo que suele producir significativos beneficios para los propietarios originales. Varios instrumentos han sido ideados para sufragar algunos de los costos en que estos proyectos incurren. Esas iniciativas tienen antecedentes en prácticas del

pasado, cuando barrios enteros eran creados mediante servicios públicos que utilizaban los incrementos de valor del suelo en las áreas servidas, para recuperar sus propias inversiones.

Las reformas urbanas, como las iniciadas en París por el Barón Haussmann, también fueron introducidas en América Latina al comienzo del siglo 20 por el Alcalde Pereira Passos en Rio de Janeiro entre 1903 y 1906 y por urbanistas internacionales como Alfred Agache en su Plan Maestro de 1930 para Rio de Janeiro y en el plan de Karl Brunner para Santiago de Chile en 1930, como también en propuestas de Nuevas

Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina, fue una renovación en tierras públicas en la zona del viejo puerto, para estimular la recuperación económica de la región metropolitana.

La renovación de los antiguos almacenes a lo largo del canal del puerto, atrae visitantes a Puerto Madero.



© MARTIN O. SMOLKA

Ciudades en Caracas, Venezuela y São Paulo, Brasil (Almandoz 2004). Estos planes incluían conceptos que se referían implícitamente a la internalización de futuras externalidades creadas por los bien diseñados y multifacéticos proyectos.

PRIVATIZACIÓN DE TIERRA PÚBLICA PARA RENOVACIÓN URBANA: PUERTO MADERO, BUENOS AIRES

El emblemático caso de Puerto Madero en Buenos Aires comprendió la rehabilitación urbana de 160 hectáreas del viejo puerto localizado cerca del centro y de propiedad de una agencia federal, la Administración General de Puertos. El proyecto de renovación fue propuesto en 1989 en el contexto de una crisis financiera para promover la recuperación económica y la creación de empleo, como también para reafirmar la primacía del centro de Buenos Aires en su sistema metropolitano.

Fue creada una corporación para dirigir el proyecto con la participación de los gobiernos nacional y local. Durante los

últimos 20 años se han desarrollado cerca de 1,5 millones de m² de área construida, lo que es comparable con el promedio anual de 1,5 a 3 millones de m² construidos en toda la ciudad de Buenos Aires. El estado contribuyó con la tierra del abandonado puerto, y más de \$2.260 millones de dólares de inversión privada fueron puestos en movimiento por la iniciativa. Para 2011, la corporación había vendido unos \$230 millones de dólares en tierras — un valor resultante de la internalización de externalidades creadas por el proyecto. Los ingresos financiaron obras públicas por valor de \$113 millones de dólares y una parcela para gastos de administración y similares.

La inversión inicial incluyó la tierra (avaluada inicialmente en \$60 millones de dólares) y un conjunto de servicios intangibles (diseño del proyecto, peritajes, consultorías) que sumaron un total de \$120 millones de dólares. Los valores de suelo por m², originalmente fijados entre \$150 y \$300 dólares, posteriormente se comercializaron a \$600 dólares y hoy pasan de \$1.000 dólares. Sin embargo la mayor parte de la valorización

reciente no ha sido recuperada por la corporación, sino por inversionistas privados que lograron controlar grandes porciones del área en desarrollo y recoger así sus beneficios.

El proyecto ha contribuido con cuatro grandes canales que cubren 39 hectáreas y con 28 hectáreas de espacio abierto para el sistema de parques de la ciudad. Puerto Madero hoy es uno de los principales destinos turísticos de Buenos Aires y ha estimulado el desarrollo urbano en la zona central, tal como era la intención. En 2011 la corporación transfirió el mantenimiento de todas las áreas al gobierno de la ciudad, pero retiene las concesiones sobre los cuerpos de agua, muelles y estacionamientos como fuentes de ingreso; también retuvo dos propiedades con un valor estimado de venta de \$30 millones de dólares. Al final, el proyecto es considerado como una creación innovadora en administración urbana, en términos de mecanismos de auto financiamiento y de cooperación inter-jurisdiccional en la gobernanza urbana (Garay et al. 2013; Garay 2012).

Los críticos del proyecto argumentan que Puerto Madero representó un regalo de un bien público a intereses privados, lo que resultó en uno de los barrios más gentrificados, en un área exclusiva segregada del tejido urbano. Muchas preguntas han surgido sobre la falta de participación pública en el proceso de toma de decisiones, lo que podría haber incluido en la agenda usos diferentes y más socialmente responsables para el área, especialmente en el contexto de la crisis económica, cuando muchas prioridades urgentes tenían que ser atendidas.

ADQUISICIÓN PÚBLICA DE TIERRA PRIVADA: NUEVO USME, BOGOTÁ

Otras iniciativas en la región han sido designadas para compartir los incrementos del valor de la tierra y/o sufragar parte de los

costos de la inversión pública necesaria para re-zonificar y reestructurar grandes porciones del tejido urbano. Estos esfuerzos involucran propietarios originales o posibles propietarios, a cambio de recibir una cuota de las utilidades futuras. Más complicados y raros son los casos donde una estrategia de recuperación de plusvalías es aplicada para auto financiar la provisión de tierra servida con el fin de satisfacer las necesidades de familias de bajos ingresos. Los casos del experimento del Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil (Smolka y Damasio 2005; Damasio 2006) y el proyecto de Nuevo Usme, en desarrollo, son emblemáticos por su osadía y combinación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

Usme es un área ubicada en el sector sureste de Bogotá, donde unas 900 hectáreas habían sido ya utilizadas por poderosos lotificadores piratas (ilegales) quienes no proporcionan servicios ni infraestructura y tampoco tienen las aprobaciones adecuadas del gobierno de la ciudad. En junio de 2000 el Plan Maestro de la ciudad (Plan de Ordenamiento Territorial — POT) habilitó otras 800 hectáreas para expansión urbana y puso en marcha la Operación Urbanística Nuevo Usme (OUNU), proyecto diseñado para enfrentar el problema de los desarrollos ilegales. Se espera que el proyecto se extienda sobre otras 600 hectáreas, donde la administración ya ha invertido en sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario, en la extensión del sistema de transporte en bus rápido y en la construcción de vivienda popular (Maldonado y Smolka 2003).

La OUNU incluye la planificación y administración de 432 hectáreas de uso público, como vialidad, espacio abierto y de recreación, áreas protegidas y otras facilidades, y 368 hectáreas para 56.000 unidades de vivienda. Más de 40% de estas unidades habitacionales estarán situadas en tierras que también incluyen vivienda



© MARTIN O. SMOLKA

El proyecto de desarrollo urbano Nuevo Usme en Bogotá, Colombia, fue diseñado para ofrecer vivienda popular asequible y otros servicios mediante la aplicación de varios instrumentos de recuperación de plusvalías.

para familias de mayores ingresos y 67,5 hectáreas de tierra están destinadas para usos comerciales y agro industriales. La OUNU fue originalmente concebida para proporcionar una alternativa competitiva y sostenible al suelo informal pero asequible ofrecido por los lotificadores pirata.

La idea central de este proyecto fue la movilización de los incrementos de valor de la tierra en los procesos de urbanización popular. En estos casos, tierra en bruto es adquirida por menos de \$3 dólares por m²; el costo de urbanizarla por completo varía entre \$10 y \$35 dólares por m²; y la tierra totalmente urbanizada es producida por el mercado formal a un costo que se estima, conservadoramente, en más de \$55 dólares por m². Por contraste, la tierra sin servicios vendida por los parceladores pirata, está generalmente en torno a los \$28 dólares por m². El esquema de auto financiamiento de la OUNU depende de tres instrumentos clave de recuperación de plusvalías: la adquisición de la tierra a precios fijados antes del anuncio del proyecto; un plan parcial para reajustar la tierra de aquellos propietarios que aceptan disponer de su tierra para el proyecto en vez de ser expropiados;

y el uso de la Participación en Plusvalías como instrumento para compartir los incrementos en el valor de la tierra que resulten de los cambios en los usos del suelo.

El plan consistía en ofrecer a los propietarios locales dos opciones: la expropiación a los precios corrientes de avalúo antes de 2000, o consignar la tierra al proyecto, con la garantía de un rendimiento sobre la venta de la tierra proporcional a su contribución, al número de participantes y a la valorización general del suelo, descontando todos los costos de urbanización y la porción designada para beneficio público.

Para asegurar la asequibilidad a los nuevos habitantes de bajos ingresos, se estableció un sistema de subsidios cruzados abarcando desde un precio al alcance de \$16 dólares por m² para lotes con servicios, hasta \$80/m² por lotes comerciales, \$21/m² por lotes servidos combinando vivienda y comercio sobre las vías principales y hasta \$70/m² por lotes residenciales para familias de mayores ingresos. Aunque cerca de dos tercios de la tierra del proyecto fueron adquiridos a través de expropiaciones públicas, el tercio restante se obtuvo mediante negociaciones voluntarias con los propietarios

quienes aceptaron compartir los costos y los beneficios vinculados al correspondiente plan parcial.

Dada la magnitud del proyecto, su extenso cronograma y su carácter innovador, su puesta en práctica no ha sido continua o fácil. Durante la última década ha sido interrumpido varias veces por otras prioridades administrativas y políticas, cambios institucionales y obstáculos imprevistos. Tres nuevos retos están siendo enfrentados ahora: la designación de una parte significativa del área como Reserva Forestal de la Nación; el descubrimiento de un sitio arqueológico; y un movimiento de campesinos locales, apoyados por la presente administración, contra la política de densificación para el área.

Estas interrupciones y períodos de inacción pública, han permitido que lotificadores pirata oportunistas vendan la tierra a precios muy altos, con la expectativa de la futura regularización y el aumento de valor del suelo. A pesar de que la idea original de auto financiar la provisión de tierra servida para familias de bajos ingresos, mediante el incremento de valor generado por el proyecto aún se mantiene, otras decisiones *ad hoc* se han tomado de forma independientemente para diferentes zonas del proyecto, lo que compromete algunos aspectos del plan general.

REAJUSTE DE TIERRAS

En casos complejos donde las parcelas del área de un proyecto pertenecen a muchos individuos, la coordinación de intereses para generar un resultado donde todos ganen, es difícil. A menudo se requiere establecer una tercera entidad pública, semipública o incluso privada, bajo la forma de un fondo fiduciario con autoridad para llevar a cabo el proyecto.

Uno de los instrumentos para promover el desarrollo de grandes áreas es el reajuste

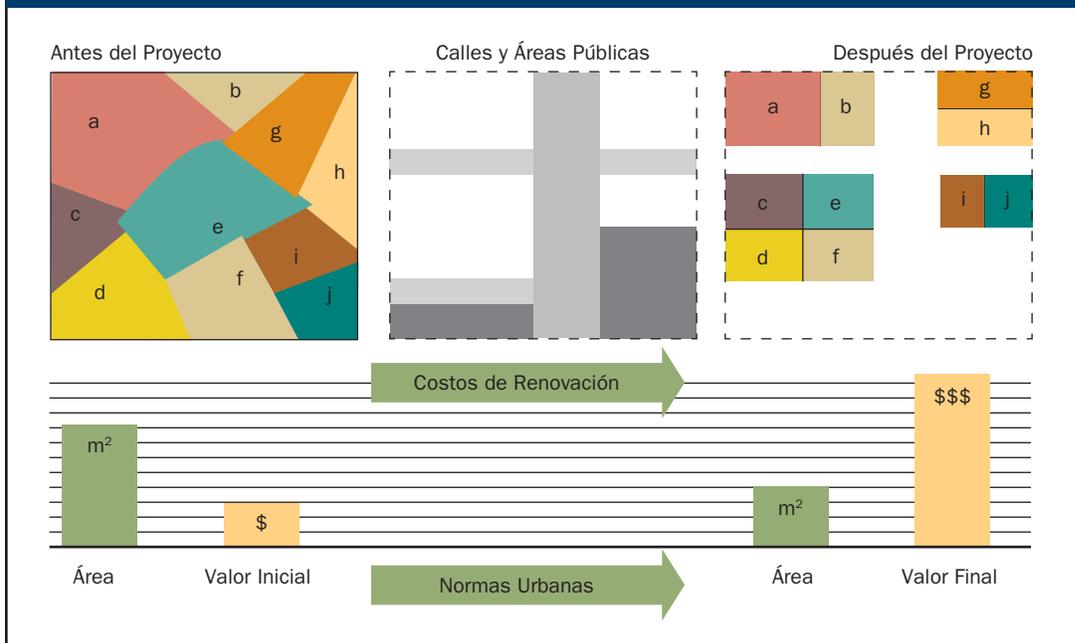
de tierras. Como su nombre lo indica, su lógica de recuperación de plusvalías se basa en contribuciones en especie (usualmente tierras) por todos los propietarios en el área a una entidad que, a su vez, utiliza (vende) esas contribuciones para autofinanciar la inversión en infraestructura y servicios que, a su vez, incrementan el valor de todas las propiedad en el área (figura 5.1). Aunque los lotes de cada propietario individual se reajustan en diferentes formas y tamaños, el valor total de cada lote debe ser mayor debido a las inversiones. Esto significa que los participantes esperan que la valorización resultante de la urbanización, represente una compensación mucho mayor que la reducción del tamaño de cada lote reajustado y están dispuestos a correr ese riesgo.

El concepto de reajuste de tierras data del siglo 19 en Alemania y ha sido usado ampliamente en Asia (Japón y Corea) y en muchos países europeos. La versión española ha influenciado las propuestas de renovación urbana de los planes parciales colombianos y la versión francesa, denominada *zone d'aménagement concerté* (zona de desarrollo urbano) ha influenciado el programa brasileño conocido como operaciones urbanas.

Planes Parciales en Colombia

Un antecedente de la aplicación del reajuste de tierras en Colombia se encuentra en la Ley 9 de 1989, donde se incluyó una provisión para la incorporación de tierras mediante adquisición directa o expropiación y permitía el reajuste de terrenos después de la implementación de infraestructura y servicios urbanos. La agencia de urbanización Metrovivienda, por ejemplo, compra y urbaniza tierra y luego contrata o vende la tierra a constructores privados de vivienda de interés social como mecanismo para mantener los precios finales de venta asequibles. La Ley 388 de 1997 posteriormente

FIGURA 5.1
Presentación Esquemática de Reajuste de Tierras



Fuente: Rojas Eberhard (2011).

introdujo un mandato para el reajuste de tierras con dos propósitos, obtener una mejor configuración general de todas las propiedades, y asegurar una justa redistribución de costos y beneficios.

Los propietarios que detentan un mínimo de 51% del área, pueden presentar un plan de uso de suelo, siempre que esté dentro de los parámetros del plan parcial — un instrumento intermedio de planificación entre el abarcador Plan de Ordenamiento Territorial para toda la ciudad y los pequeños planes a nivel de barrio (vecindario) o de manzana. El plan parcial adapta las amplias directrices urbanas a condiciones de menor escala y cuenta con varios instrumentos de recuperación de plusvalías, incluyendo el reajuste de tierras y la contribución de mejoras (Rojas Eberhard y Rave 2013). El proyecto es administrado por una entidad independiente especialmente creada para tal fin y los propietarios renuentes son obligados a vender o son objeto de expropiación admi-

nistrativa. Aunque ciudades como Bogotá y Medellín han iniciado muchos planes parciales, los casos que incorporan totalmente principios de reajuste de tierras son menos comunes. Algunos lugares incluyen una redefinición de la configuración de usos del suelo, que puede darse mediante el formato de las parcelas originales o, por la asignación de diferentes densidades.

El proyecto Simesa en Medellín ilustra la renovación del área de una antigua side-rúrgica y otras pequeñas fábricas, para convertirlo en un complejo residencial de alta gama, totalmente autofinanciado (figura 5.2). En la zona, de aproximadamente 30 hectáreas, la industria original posee todavía 46% de la tierra, otras tres compañías son dueñas de 49% y el restante 5% se distribuye entre 18 negocios, cada uno con un lote de menos de 1.250 m². El área fue reajustada para acomodar 37 edificios en 13 lotes y reservó 37% de la tierra para parques, zonas verdes y calles. En el área restante, se impuso una

tasa de ocupación de 80% en cada lote para ser destinado a usos residenciales y comerciales.

La suma total de los costos de urbanización en el área correspondió a 23% del valor total y fue completamente financiado o recuperado con los ingresos provenientes de las ventas de los edificios, al mismo tiempo que el valor de la tierra aumentó en 19% (Rojas Eberhard y Rave 2013). Este es un caso particularmente interesante ya que se negoció un calendario en etapas para la relocalización de las fábricas desplazadas simultáneamente con el rediseño del área para acomodar los nuevos usos residenciales y comerciales. El gobierno municipal jugó un importante rol haciendo cumplir el diseño urbano básico, las normas de uso de suelo y los planes de reparto de tierras entre diversos usos públicos y privados. También aseguro ajustes equitativos entre los propietarios

participantes, informándoles sobre los planes parciales y los procedimientos para distribuir costos y beneficios.

En casos en los cuales un componente significativo de la tierra se destina a la vivienda social, los compradores muchas veces no pueden pagar el costo total de la construcción, y ni que decir de los costos de urbanización. La tierra para usos públicos y vivienda popular podría entonces, por regla general, ser adquirida por una entidad pública a un precio fijado antes del anuncio del proyecto. Los nuevos usos pueden producir algunos beneficios compartidos, pero normalmente no cubren todos los costos de urbanización. Sin embargo, los costos netos de estas intervenciones en el sitio, suelen ser mucho menores que si se realizaran en otra parte.

Un ejemplo es el Plan Parcial Pajarito, en la zona de expansión de Medellín. Este

FIGURA 5.2

Plan de Reajuste de Tierras Propuesto para el Proyecto Simesa en Medellín, Colombia



Fuente: Rojas Eberhard y Rave (2013).

Vista aérea del proyecto Simesa en Medellín, Colombia, muestra el sitio en construcción en 2011. Una de las antiguas acerías en el sitio en 2006 fue demolida como parte de la renovación del área.



© VALORES SIMESA



© VALORES SIMESA

plan comprende la incorporación de 38 parcelas de

36 propietarios en un área de 230 hectáreas. Cerca del 87% de las parcelas son de propiedad privada y 18% de ellas ya han sido desarrolladas. El 43% de la totalidad del área no será ocupada por condiciones ambientales o geológicas mientras solo el 28% del suelo es apto para ser ocupado con edificaciones. Por lo tanto, de las 230 hectáreas originales, solo 63 hectáreas (27,3%) restan para uso residencial y otros nuevos usos, una vez hecho el balance final de las áreas pre-designadas. El proyecto se diseñó para proporcionar vivienda social en alta densidad, en edificios de ocho pisos que contienen entre 100 a 238 unidades de vivienda. Los costos de infraestructura y servicios urbanos sumaron \$45 millones de dólares. El municipio adquirió 80% de la tierra por medio de ventas voluntarias a precios que no incorporaban las expectativas de valor futuro y la construcción de la infraestructura se ha garantizado por el municipio así los aprovechamientos o ventas de los productos inmobiliarios construidos

sean inferiores a los establecidos en el plan parcial. Es importante mencionar que las viviendas construidas son subsidiadas (Rojas Eberhard y Rave 2013).

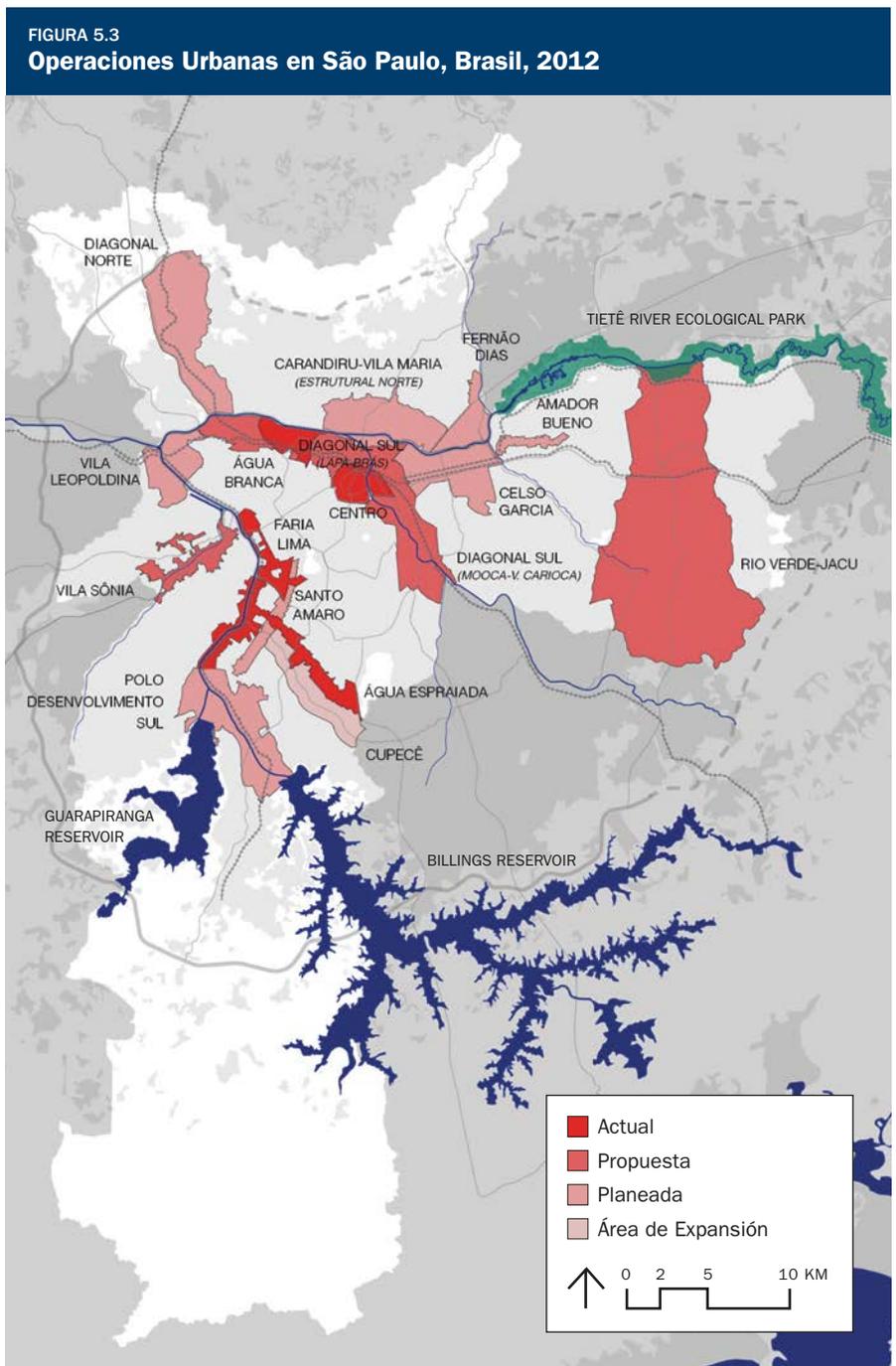
Aunque los principios en que se apoya el reajuste de tierras, para facilitar acceso autofinanciado a suelo servido para los pobres urbanos, parecen factibles, los proyectos no han sido de fácil implementación. Esto aparentemente se debe al estrés impuesto, por una parte, en la necesidad de subsidios para cubrir los precios de la vivienda de bajos ingresos y, por otro lado, en la reticencia de los propietarios de tierra a participar en proyectos diseñados para alcanzar políticas sociales para población de bajos ingresos. Los intentos de contar con principios de reajuste de tierras en los esfuerzos de reconstrucción después del terremoto chileno de 2010, expusieron la desconfianza de los propietarios privados individuales hacia las soluciones cooperativas orientadas al mercado (Hong y Brain 2012).

Las Operaciones Urbanas en Brasil

Una operación urbana (OU), se define en el Estatuto de la Ciudad, de Brasil, por el Es-

tatuto de la Ciudad como un instrumento para promover la renovación de grandes áreas de la ciudad mediante incentivos basados en suelo que son ofrecidos a asociaciones público-privadas, incluyendo autoridades públicas locales, promotores, propietarios de suelo y, otros actores como inversionistas independientes (Montandon y de Souza 2007). En términos prácticos, se trata de una intervención significativa que requiere infraestructura y mejoras urbanas, tales como avenidas, drenajes, espacios públicos y servicios y otras inversiones. El financiamiento proviene del incremento de valor del suelo estimulado por las inversiones públicas, la re-zonificación y otros cambios de uso de suelo (Sandroni 2010).

En su formulación original, el sector público retiene un cierto porcentaje (usualmente en torno a 50%) del incremento del valor de la tierra (Sandroni 2010). Al contrario de las operaciones interligadas, el valor recuperado se reinvierte dentro del área definida en la forma de inversiones en vivienda social y de infraestructura y servicios relacionados. Cada una de las operaciones urbanas actualmente en proceso de ejecución en la ciudad de São Paulo tiene su propio plan de desarrollo, objetivos y estrategia y depende de diferentes fórmulas y parámetros para autofinanciar su implementación (figura 5.3).



Fuente: Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano, São Paulo.

Otros Ejemplos

Otros tipos de proyectos de desarrollo público-privados se centran en la renovación de áreas degradadas, deterioradas, abandonadas o simplemente vacantes, en manos de diversos propietarios quienes son invitados o reunidos

(por medios voluntarios o forzosos) para pactar los términos de un proyecto de regeneración urbana en cuya concepción, diseño y ejecución ellos pueden o no participar. Los términos pueden incluir el “reajuste” de sus respectivas parcelas, una distribución

parcial de las ganancias del proyecto y un aporte directo de la necesaria inversión de capital para el emprendimiento.

Ejemplos de lo anterior, son el Eixo Tamanduatehy, la renovación de un área industrial desactivada de más de 900 hectáreas en el municipio de Santo André, en el área metropolitana de São Paulo (Figueiredo 2005); y Santa Fe, la renovación de una antigua cantera de arena convertida en un nuevo centro de negocios, contiguo a un parque construido sobre un vertedero de basura saneado y transformado en la ciudad de México. En el caso mexicano, se estableció un fondo de inversiones público, SERVIMET (Servicios Metropolitanos del Gobierno del Distrito Federal), a fines de los años 1990, y se definió un plan en 1997 para disponer de la tierra pública de manera que con esto se financiara la infraestructura y servicios urbanos. El proyecto fue discontinuado en 2003 como consecuencia de revelaciones sobre influencias políticas y malos manejos. Alquileres comerciales por metro cuadrado son actualmente de \$20 dólares, similares a las de Lomas de Chapultepec, una de las áreas de mayor valor en la ciudad, pero el proyecto de renovación urbana impuso costos significativos a la ciudad para atender la congestión de tránsito que ha generado.

SUBASTA DE DERECHOS ADICIONALES DE CONSTRUCCIÓN: LOS CEPACS EN BRASIL

En vista de las dificultades que presenta el avalúo del cambio en los derechos de construcción, una solución ingeniosa es la que depende de lo que los promotores están realmente dispuestos a pagar (o a ofrecer) bajo condiciones competitivas de mercado. La ciudad de São Paulo introdujo por primera vez los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) en 1995

para estimular el proceso de ofertas a través del cual son determinados, en última instancia, los precios del suelo.

La idea central es que el nuevo desarrollo potencial, representado por diferentes tipos de uso del suelo y derechos de construcción adicionales, y creado por rezonificaciones e inversiones públicas en zonas bien delimitadas, no debe estar disponible gratuitamente, como en el pasado, sino subastado entre los interesados en aprovechar los futuros beneficios económicos que resultan de las intervenciones públicas.

El municipio emite entonces CEPACs, que corresponden a esos derechos de construcción, para ser adquiridos por promotores que compiten a través de subastas electrónicas públicas reguladas por la *Comissão de Valores Mobiliários* (CVM). La CVM registra la operación urbana a la que están vinculados los CEPACs en el plan director, autoriza las subastas y supervisa cualquier iniciativa de cambio en el plan. Este mecanismo se ha convertido en el instrumento más original y efectivo de movilización de incrementos en el valor de la tierra generados por los proyectos urbanos de gran escala.

La venta de CEPACs mediante subasta pública en la bolsa de valores, resuelve el problema que previamente había inhibido la venta de derechos de desarrollo, ya que brinda una manera regulada, transparente y razonable de determinar su valor (Sandroni 2010). Las regulaciones financieras también requieren una significativa transparencia en una subasta pública y toda la documentación relevante está disponible en la Internet. El sitio web de la bolsa de valores de São Paulo lista los CEPACs como uno de los instrumentos financieros que se negocian junto con acciones y fondos mutuos.

La licencia para construir por encima del coeficiente básico de aprovechamiento dentro de un área definida, requiere un pago en CEPACs basado en el número de metros

cuadrados adicionales que el promotor solicita hasta el límite definido para la zona afectada. Por lo general, se necesita un CEPAC por cada metro cuadrado de derechos de construcción adicional, pero, dado que los barrios o zonas dentro del área delimitada pueden diferir en calidad, se hacen ajustes en un rango entre 2 y 0,5 m² para localizaciones menos o más deseables. La operación urbana generalmente incluye rezonificación y mejoramiento de la infraestructura asociada, lo que, a su vez, puede dar servicio a un volumen definido de edificaciones de acuerdo al plan. El número prefijado de derechos de construcción puede ser subastado en varias ofertas a lo largo de un período de tiempo o en una sola venta.

La ciudad de São Paulo ha abierto subastas periódicas a manera de estrategia de control de mercado para elevar el valor de las ofertas. En las siete subastas realizadas para la operación urbana Faria Lima, entre 2004 y 2010, las ofertas ganadoras fueron aumentando entre \$550 y \$2.000 dólares por CEPAC, en un lanzamiento de 682.669 certificados, de los que se vendieron 638.074, lo que significó una recaudación de \$723 millones de dólares (cuadro 5.1). En vista de que en el área existía un vigoroso mercado impulsado por la demanda, donde más recientemente algunas ofertas llegaron a negociar hasta \$3.500 dólares por CEPAC, el alcalde solicitó al Concejo Municipal la liberación de 350.000 m² adicionales de potencial de construcción en el perímetro de la OU, en el área, para ser cubiertos por 500.000 CEPACs. El nuevo alcalde elegido en 2012 suspendió esta solicitud, con el argumento de que el área ya estaba demasiado congestionada.

Para la operación urbana Agua Espraiada se realizaron cinco subastas de 2004 a 2010, donde los CEPACs aumentaron de \$172 a \$636 dólares por unidad, en una oferta de más de tres millones de certificados, que

generaron casi \$1.500 millones de dólares (cuadro 5.2). La sola subasta de 2012 agregó \$866 millones de dólares a las arcas públicas, situándose en el tope de los resultados de subastas anteriores (Sandroni 2013). Más de una subasta pública puede tener lugar entre las fechas autorizadas por la CVM; de esta manera, las cifras en

CUADRO 5.1
Subastas Públicas y Privadas de CEPACs en la OU Faria Lima, São Paulo, 2004–2010

Año y Tipo	# CEPACs Ofrecidos	# CEPACs Vendidos	Precio (US\$)	Receta (US\$)
2004				
Pública	90.000	9.091	550	5.000.050
Privada	nd	24.991	550	13.745.050
2005				
Pública	0			
Privada	nd	9.778	550	5.377.900
2006				
Pública	10.000	2.729	550	1.500.950
Privada	nd	6.241	550	3.432.550
2007				
Pública	156.730	156.730	620	97.172.600
Privada	nd	72.942	620	45.224.040
2008				
Pública	83.788	83.788	769	64.432.972
Privada	nd	2.500	863	2.156.250
2009				
Pública	100.000	55.612	850	47.270.200
Pública	30.000	1.521	858	1.304.258
Pública	120.000	120.000	2.100	252.000.000
2010				
Pública	92.151	92.151	2.000	184.302.000
Total	682.669	638.074		722.918.820

Nota: Subastas privadas son ocasionalmente promovidas por la ciudad como una forma alternativa de pago a contratistas contratados para proyectos de obras públicas en operaciones urbanas. El número de CEPACs ofertado en subastas privadas no está disponible (nd).

Fuente: Sandroni (2012).

CUADRO 5.2
CEPACs Autorizados para la OU Agua Espirada,
São Paulo, hasta enero 31, 2013

Distribuciones Autorizadas a través de la CVM	CEPACs	US\$	US\$ por CEPAC (promedio)
14/7/2004	299.368	51.404.360	172
10/1/2007	317.781	65.304.996	206
23/12/2008	186.740	103.640.520	555
5/9/2008	1.099.880	386.461.945	351
9/2/2012	1.360.338	865.676.658	636
Total	3.263.907	1.447.488.659	443
Ofertas Privadas	127.092	25.664.266	202
Total	3.390.999	1.473.152.925	434
Usado para una licencia/proyectos terminados	-2.333.897		
Todavía en circulación	1.057.102		
Total CEPACs	3.750.000		
Saldo	359.001		

Nota: CVM es el equivalente en Brasil de la Comisión de la Bolsa de Valores de los EUA.

Fuente: Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de São Paulo.

dólares por CEPAC se refieren al valor promedio obtenido en todas las subastas. Además, un número considerable de CEPACs esta aún en circulación porque no han sido todavía utilizados para solicitar licencias. Al 31 de enero de 2013, la ciudad disponía aun de 360.000 CEPACs para ofrecer en subasta.

Aunque los casos más exitosos y de mayor importancia y duración se encuentran en São Paulo, otras ciudades brasileñas han puesto CEPACs en venta. Por ejemplo, todos los derechos de construcción autorizados para el proyecto de renovación Porto Maravilha en la vieja área portuaria de Rio de Janeiro, fueron adquiridos en subasta por un solo comprador, el *Fundo de Investimento Imobiliário*, creado por la Caixa Económica Federal (CEF), el banco brasileño social y de vivienda, con recursos que administra de los fondos de pensiones de los trabajadores. La Ley 101 de 23 de noviembre de 2009, autorizó la emisión de 6.436.722 CEPACs para un total de 4.089.502 m² de derechos adicionales de construcción por \$1.750

millones de dólares. El municipio de Rio de Janeiro obtuvo así una suma sustancial por adelantado, para cubrir los costos de la renovación urbana del área.

Visto que los CEPACs pueden ser negociados libremente en el mercado secundario, se espera que la CEF subaste sus reservas de bonos con el tiempo a otros interesados. Solamente en octubre de 2012, la CEF vendió cerca de 26.000 CEPACs (de una oferta de 100.000), a un precio base de \$575 dólares, obteniendo así \$15 millones de dólares en una operación que logró una ganancia de 100% sobre el precio original de adquisición por CEPAC.

Los CEPACs también están siendo utilizados para financiar parcialmente la Operación Urbana Linha Verde en Curitiba (Soffiatti 2012). Este proyecto incluye la conversión de una importante autopista nacional, hoy absorbida por la expansión de la ciudad y que fractura 22 barrios de la ciudad, en una avenida urbana con la extensión de una línea de bus rápido, nuevas áreas verdes y usos de suelo de mayor densidad. Para esta inversión de \$600 millones de dólares, un decreto municipal de 2012 autorizó la emisión de 4.830.000 CEPACs con un precio mínimo de \$100 dólares por certificado. La primera subasta en la bolsa de valores de São Paulo, en junio de 2012, atrajo 18 licitadores para los 141.588 bonos en oferta. Un grupo de tres postores asociados al desarrollo de un centro comercial, adquirió el 70% de los CEPACs.

Aunque la alcaldía de Curitiba esperaba recaudar \$30 millones de dólares, la subasta solo produjo \$14,2 millones, puesto que todos los CEPACs fueron vendidos al precio mínimo legal de \$100 dólares por certificado (*Gazeta do Povo* 2012). A pesar de ser bajo, el precio estaba muy cerca de la estimación del valor de mercado hecha por un consultor privado, contratado para realizar el estudio de factibilidad sobre el uso de CEPACs

en este proyecto localizado en la periferia de la ciudad.

El instrumento del CEPAC ofrece simultáneamente características innovadoras y algunos aspectos negativos. En el lado positivo están:

1. Aborda el difícil punto de la tasación del valor de mercado del incremento que resulta de las intervenciones públicas y reduce los tradicionales costos de transacción envueltos en negociaciones acerca de los impactos relevantes de un proyecto sobre propiedades individuales.
2. Es aceptado por los promotores que reconocen el beneficio de invertir todos los ingresos en la misma área. Por ley los ingresos obtenidos de las subastas de CEPACs deben mantenerse en una cuenta separada y pueden ser usados solamente en la misma operación urbana donde fueron generados.
3. Crea una oportunidad de inversión pública de tipo profecía autocumplida:

en la medida en que las expectativas de los beneficios de la intervención son altas, las ofertas de los postores son altas y, en consecuencia, aumentan los ingresos para asegurar su implementación efectiva (y viceversa). Por lo tanto, los CEPACs en realidad derivan su fuerza del proceso de especulación inmobiliaria, porque ofertas más altas en el mercado secundario indican un activo mercado primario, lo que, a su vez, incrementa la suma de valor recuperado.

Por otro lado:

1. Se requiere de un ambiente de mercado de capitales sofisticado para respaldar la credibilidad de los bonos de CEPACs y del proceso de su adquisición y venta, lo que limita su utilización en áreas menos desarrolladas.
2. Aunque no hay nada implícito en el instrumento que impida su aplicación en áreas de bajos ingresos y para vivienda

El puente y otras obras en la OU Agua Espirada en São Paulo, Brasil, fueron financiados por medio de subastas de CEPACs.



© MARTIN O. SMOLKA

popular, la combinación de una baja capacidad de pago y la percepción de externalidades negativas puede reducir los precios de oferta por debajo de los umbrales de costo de las inversiones públicas. La necesidad de añadir un subsidio para la vivienda de bajos ingresos puede introducir mayores complicaciones en el proceso de subasta (Whitaker Ferreira 2012).

3. Si la agencia de desarrollo municipal decide que la vivienda de interés social va a reducir la demanda y desea maximizar el precio general de la subasta, entonces es muy probable que promueva la gentrificación del área y, por lo tanto, una mayor diferenciación intra-urbana y mayor segregación social. Una reacción más realista a este argumento, alegraría que si esos proyectos son realizados de todas

formas, deberían ser financiados por los beneficiarios directos y no por todos los ciudadanos o contribuyentes.

La comprobación de estos pros y contras estaría en si la operación urbana precede el uso de CEPACs, o si la oportunidad de aplicar este instrumento afecta negativamente la naturaleza del subsecuente emprendimiento. Maricato y Ferreira (2002) consideran que tales instrumentos de recuperación de plusvalías son en si mismos neutros, así que pueden ser utilizados para crear una ciudad más democrática y equitativa o pueden hacer todo lo contrario. La manera de utilizarlos, por lo tanto, dependerá en gran medida de las decisiones de los representantes elegidos y de los responsables políticos. ¿Procurarán ellos mayores objetivos sociales o intentarán maximizar los precios de subasta?

Una nueva autopista y su área verde, en la OU Linha Verde en Curitiba, Brasil, fueron financiadas parcialmente con CEPACs.



© CESAR BRUSTOLIN



CAPÍTULO 6

Conclusiones y recomendaciones



© MINISTERIO DE LAS CIUDADES, BRASILIA

Las políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías indudablemente están provocando interés, y cada vez más aceptación en Latinoamérica. Las iniciativas para entender y para experimentar con los principios básicos de la economía detrás de la recuperación de plusvalías ha crecido en número y creatividad e, instrumentos de captura de incrementos en el valor del suelo están siendo utilizados en combinación con prácticas tradicionales.

Las autoridades están notando que pueden aumentar las contribuciones para el beneficio colectivo, de los beneficiarios de sus

decisiones administrativas. Ellas pueden negociar o cobrar por cambios en los derechos de uso del suelo o en la localización y cronología de ejecución de obras públicas, directamente con los propietarios de terrenos o los promotores que quieren tener acceso a servicios urbanos, o quieren desarrollar nuevos usos del suelo más allá del punto de referencia normativo y de regulación. El cambio de la distribución de los costos sociales y los beneficios privados también está siendo considerado mediante nuevas legislaciones, diseño de políticas e implementación. Un mayor conocimiento del vínculo

Funcionarios y demás participantes reunidos en Brasilia, para la inauguración de la primera Conferencia de las Ciudades en Brasil, 2003.

entre la intervención pública y el incremento del valor del suelo, lleva a la construcción de procedimientos fiscales y culturas de planificación que refuerzan los impuestos a la propiedad inmobiliaria, los ingresos locales y la administración urbana, en general.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y LECCIONES

La creciente familiaridad con el uso de la recuperación de plusvalías en América Latina está respaldada por una amplia disseminación de prácticas ya en varios países y por la necesidad de encontrar nuevas fuentes de ingresos (además de promover mayor equidad social) que permitan enfrentar los actuales retos fiscales y de planificación urbana. La legislación nacional, como en Brasil y Colombia y la variedad de iniciativas municipales como en Córdoba, Argentina y Cuenca, Ecuador, se han diseñado para recuperar los cambios en los incrementos del valor de la tierra que resultan de las obras públicas y las decisiones administrativas. En vez de reinventar la rueda, muchos lugares están implementando cambios que reflejan la consolidación y sistematización de principios ya establecidos sobre recuperación de plusvalías para resolver necesidades locales (cuadro 6.1).

En muchos lugares los proyectos de desarrollo urbano han producido beneficios extraordinarios derivados de intervenciones públicas, causando incrementos en los valores de la tierra, los cuales quedaban usualmente en manos de los propietarios beneficiados y ahora se reparten con la colectividad. Aunque el valor monetario que se recupera suele ser pequeño, el potencial de crecimiento es significativo, como ilustran los casos de la contribución de mejoras en Bogotá o la subasta de derechos de construcción mediante los CEPACs en São Paulo. Indicadores más precisos de los logros obtenidos que la distribución del total de ingresos,

pueden ser la magnitud de los recaudos provenientes de mecanismos de recuperación de plusvalías, comparada con los costos directos de inversión local en infraestructura urbana, vivienda social y otros servicios locales o el papel que esos recaudos juegan en la promoción de inversiones privadas para proyectos especiales, operaciones urbanas, planes parciales u otros programas de incentivos.

El instrumento de contribución de mejoras ha sido aplicado exitosamente incluso en lugares con aparentes restricciones técnicas o administrativas, para financiar una variedad de inversiones locales, especialmente aquellas asociadas con transporte. Según García Bolívar (2012), director del Fondo de Valorización (FONVAL) de Medellín, “Mas del 50% de la trama vial principal de Medellín fue pagado mediante contribución de mejoras” (figura 6.1). En México, aunque la contribución de mejoras representó solamente el 0,11% de los ingresos públicos, esto cubrió 1,53% de todas las obras públicas. En el municipio de Cuenca, Ecuador, cerca de \$106 millones de dólares obtenidos como contribución de mejoras, resultaron en la pavimentación de 270 kms de vías. Estos ejemplos sirven para contrarrestar el argumento de que las políticas de recuperación de plusvalías pueden no valer el esfuerzo.

Los instrumentos de recuperación de plusvalías que cobran por derechos de construcción, han proporcionado parte o todos los fondos para financiar grandes proyectos de renovación urbana en muchas ciudades. Esto ha permitido transferir recursos de los presupuestos de infraestructura pública hacia otros sectores sociales (como educación, salud y vivienda) que en el pasado habrían sido sacrificados por causa de las restricciones generales al gasto público.

Contrario al saber convencional o a objeciones elevadas por opositores, el marco legal de los procedimientos de recuperación

de plusvalías en la mayor parte de los países no es particularmente restrictivo. En muchas ocasiones, la legislación actual apareció con posterioridad y no previamente a la realización de casos exitosos de implementación de recuperación de plusvalías, lo que demuestra que los instrumentos existentes

pueden adaptarse a nuevas circunstancias, sin tener que esperar la creación de legislación nacional, en primer lugar. Ejemplos de este proceso incluyen la separación de derechos de construcción y de derechos de propiedad del suelo, lo que permitió cobrar por derechos de construcción en Brasil; la

CUADRO 6.1
Eligiendo el Instrumento Apropriado de Recuperación de Plusvalías

Instrumento	Incidencia	Contexto	Proceso de Recuperación de Plusvalías	Ventajas	Cuidados	Pre-condiciones
Adquisición de Terrenos por el Sector Público	ESC	Terrenos necesarios para proyectos públicos, tales como vivienda popular	Captación de cambios en el valor del suelo comparado al de su uso original	Inversiones públicas hechas antes del desarrollo	Decisiones arbitrarias de jueces no preparados	Acreditar a empresas de servicio público a participar del proceso
Impuesto a la propiedad inmobiliaria o base suelo del impuesto predial	EMC	Propiedades que se benefician de mejoras en toda la ciudad	Alícuota impuesta al componente de valor del suelo	Universalidad y regularidad	Componente suelo versus edificación en el valor de la propiedad	Actualización continua de mapas de valores y catastres
Exacciones	NSV	Concesiones públicas en nuevos desarrollos	Compensación monetaria o en especie	Flexibilidad permite considerar desarrollos imprevistos	Manipulación o influencia de actores involucrados	Estimativas de las ganancias privadas e los impactos públicos
Contribución de Mejoras	EMC	Provisión de obras públicas locales	Recuperar o compartir costos	Los beneficiarios aportan al proyecto	Avalúo correcto de los potenciales beneficios	Capacidad de los beneficiarios de participar y de pagar
Transferencia de Derechos de Construcción	ESC	Interés público en propiedades específicas	Compensación por medio de dotación de derechos en otras propiedades	Derechos de construcción usados como moneda para financiar proyectos públicos	Tasas de conversión correctas para los derechos de construcción	Disponibilidad de derechos de construcción en el área transferida
Reajuste de tierras	NMV	Urbanización de área nueva o reconfiguración de parcelas existentes	Venta de participaciones en los terrenos reconfigurados	Financiación de nueva infraestructura urbana	Obstrucción de parte de propietarios de terrenos reuñentes	Poder para negociar con los participantes afectados
Cargos por Derechos de Construcción	NSC	Licencia para un único edificio	Técnicas de avalúo de terrenos	Compensación al sector público por infraestructura existente	Alegación de derechos adquiridos	Monitoreo de terrenos y sistemas de catastro
CEPACs	NMC	Nuevos proyectos de desarrollo de amplio impacto urbano	Subasta pública	Transparencia y exactitud en las transacciones y avalúos	Volatilidad del mercado, gentrificación	Credibilidad pública y capacidad de gestión financiera

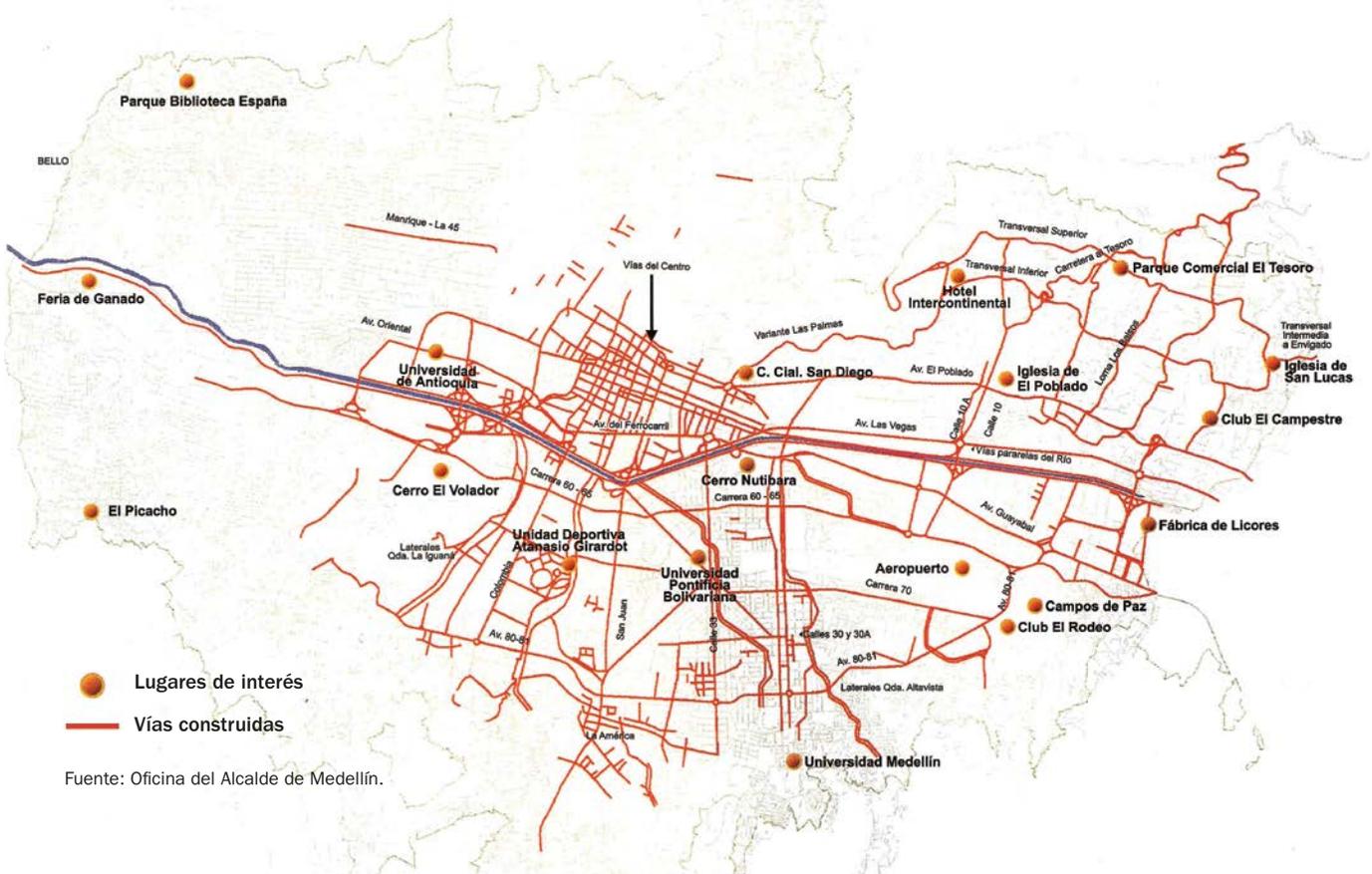
Clave para Incidencia:

Primera letra: E – Mejora de usos del suelo existentes; N – Promoción de nuevos usos del suelo.

Segunda letra: S – Proyecto o propiedad única; M – Múltiplos proyectos o propiedades.

Tercera letra: V – Voluntario o negociado; C – Compulsorio.

FIGURA 6.1
Red Viaria Financiada con Contribución de Mejoras en Medellín, Colombia, 1938–2000



adopción de mecanismos de compensación de precios en Montevideo, Uruguay, siete años antes de la expedición de legislación nacional; y la creciente aceptación, por parte de la inversión privada, de aportaciones urbanísticas en Guatemala y Argentina.

La efectiva implementación continúa siendo el reto principal, según resultados obtenidos por el Instituto Lincoln en dos encuestas dirigidas a funcionarios públicos y a otras personas relacionadas con la administración urbana y las finanzas públicas en la región. Los cuestionarios en línea procuraron obtener las visiones de los encuestados sobre la posibilidad de diseñar, institucionalizar e implementar dos instrumentos emblemáticos de recuperación de plusvalías — la contribución de mejoras y

el pago por derechos adicionales de construcción. Los resultados revelaron que la recuperación de plusvalías aún es vista principalmente como una herramienta para promover la equidad en las ciudades, más que una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal y el desarrollo urbano en general (Smolka 2012).

Otro resultado, confirmado por una investigación diferente producida para este informe, es que las políticas exitosas de recuperación de plusvalías no han tenido impacto negativo sobre el desarrollo del mercado inmobiliario y que la disposición a pagar está directamente asociada a la percepción de los beneficios recibidos. Este importante hallazgo se aplica tanto a los cargos por derechos de construcción

aplicados a los promotores inmobiliarios, como a la distribución de costos entre contribuyentes individuales para sufragar inversiones públicas que benefician sus propiedades.

La experiencia cuenta. La cantidad y calidad de experiencias sobre recuperación de plusvalías en un país o en un municipio, tiene un efecto acumulativo y de sinergia. Esto significa que el éxito de un tipo de instrumento conduce a otras iniciativas y al uso de otros instrumentos. No es por casualidad que algunos países, particularmente Brasil y Colombia, hayan sido citados con mayor frecuencia que otros, debido a sus experiencias en la aplicación de diferentes instrumentos y experimentos de recuperación de plusvalías. Existen incluso evidencias de jurisdicciones que han cambiado efectivamente las “reglas del juego” del desarrollo inmobiliario, consiguiendo el apoyo de promotores que reconocen que ciertos mecanismos de recuperación de plusvalías mejoraron, en la práctica, sus oportunidades de negocios.

El cambio de mentalidad de la habitual complacencia hacia el desarrollo inmobiliario, que permite a los propietarios individuales capitalizar beneficios inmerecidos derivados de las inversiones públicas, hacia un nuevo régimen, en el que los beneficios privados se equilibren con los costos sociales, incluye un cuidadoso movimiento cultural que puede tomar mucho tiempo y del que se espera enfrentar importantes resistencias. Se debe también tener especial cuidado con el uso apropiado y consistente de los instrumentos de recuperación de plusvalías y otros elementos de planificación.

La resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías y al uso de instrumentos vinculados debe ser superada en tres campos: ideología, intereses e ignorancia. En primer lugar, respecto a la ideología, es preciso garantizar que la mayor participación

pública en el mercado, que está implícita en los principios básicos de la recuperación de plusvalías, pueda realmente mejorar las condiciones en términos de oportunidades de negocios y de bienestar común. Segundo, reconocer que otros intereses diferentes a los de la propiedad inmobiliaria, tienen participación legítima en el desarrollo urbano. Tercero, contrarrestar la ignorancia con conocimientos sólidos que demuestren que los cargos sobre el valor del suelo no son inflacionarios, sino que, al contrario, su capitalización resulta en precios menores de suelo en el mercado; que los derechos adquiridos solo existen cuando se obtiene una licencia de cambio de uso de suelo; y que el derecho de propiedad no necesariamente incluye el derecho a un valor intrínseco del suelo o al aumento inmerecido de su valor.

Recuperación de plusvalías: debe hacerse, puede hacerse, ya se ha hecho ... y se puede hacer mejor.

RECOMENDACIONES

Estas conclusiones apuntan hacia los pasos que pueden darse en tres direcciones: aprender de las diversas experiencias en la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías; aumentar el conocimiento sobre la compleja naturaleza de los variados enfoques sobre recuperación de plusvalías; y promover una mejor comprensión entre funcionarios públicos y ciudadanos, en general, sobre la manera como la recuperación de plusvalías puede ser utilizada en beneficio de la comunidad.

Aprender de otras experiencias de implementación

El área edificada de una ciudad es el resultado acumulado de múltiples decisiones sobre el uso del suelo, que se materializan en infraestructuras y edificaciones, las cuales,

a su vez, afectan otros usos durante largos periodos de tiempo. Planificadores y promotores actúan en un ambiente cargado de incertidumbre y riesgo, cuando se proponen gravámenes u otro tipo de regulaciones que puedan afectar los actuales o proyectados usos del suelo. Mientras que los cargos por recuperación de plusvalías son neutros, en teoría, en lo relacionado con los usos del suelo y deben ser absorbidos totalmente por los propietarios, en la práctica, la implementación exitosa requiere talento administrativo para manejar muchos factores complejos y diversos actores vinculados. Además, requiere un conocimiento adecuado de las condiciones del mercado del suelo, amplios sistemas de monitoreo a la propiedad inmobiliaria, diálogo fluido entre las agencias fiscales, judiciales y de planificación y la voluntad política de líderes de gobiernos locales. Los pasos clave son:

- Asegurar la sincronización adecuada en cualquier propuesta de cambio que vaya de un sistema regulatorio tradicional a otro que contemple instrumentos de recuperación de plusvalías, para ajustarlo a las condiciones reales del mercado inmobiliario existente.
- Reconocer que el sistema de ensayo y error es parte del proceso de refinamiento e institucionalización de cualquier instrumento de política, incluyendo los de recuperación de plusvalías, y que no existe un molde único aplicable a todos los casos.
- Priorizar el control público de los derechos de construcción y de los usos del suelo como elementos de una estrategia de recuperación de plusvalías, en vez de concentrarse en la propiedad pública del suelo.
- Mantener catastros actualizados, mapas de avalúos y registros de precios de tierra y vivienda, para generar la información necesaria que permita medir el impacto

y la distribución equitativa de los cambios en el valor del suelo.

- Asegurar la continuidad administrativa a lo largo del tiempo en la implementación de políticas de recuperación de plusvalías, especialmente en proyectos de gran escala, para crear un ambiente menos volátil, que sea más compatible con la madurez de los impactos a lo largo del tiempo.
- Fomentar la negociación directa entre oficiales de agencias públicas y los promotores privados que se beneficiaran de obras públicas específicas.
- Generar la disposición a pagar cuando los beneficios percibidos son asociados directamente a soluciones de problemas reconocidos localmente.
- Crear situaciones donde todos ganen, resultantes de la generación de incrementos significativos en el valor de la tierra que reviertan sobre un área específica, como efecto de intervenciones y obras públicas.

Aumentar el conocimiento en la teoría y en la práctica

Realizar investigaciones, documentar y diseminar la implementación de experiencias y, proporcionar evidencia sobre cómo las políticas de recuperación de plusvalías son puestas en práctica, son esenciales para superar el desfase entre retórica y práctica y para modificar comportamientos y actitudes de funcionarios públicos, propietarios y comunidad en general. Varias consideraciones y procedimientos prácticos pueden conducir a la obtención de resultados más exitosos.

- Ayudar a los funcionarios públicos y a los tomadores de decisiones, en la comprensión de que los marcos legales existentes suelen ser menos restrictivos de lo que se cree.
- Relacionar la recuperación de plusvalías a los principios fundamentales de la teoría

económica y a las buenas prácticas en las finanzas públicas.

- Documentar cómo la recuperación de plusvalías ha fomentado inversiones en infraestructura y servicios urbanos y ha mejorado el desarrollo del uso del suelo.
- Trasladar el debate sobre la recuperación de plusvalías de la esfera retórica de la ideología y la justicia social hacia un contexto más técnico y práctico, apoyándose en la evidencia de que esto no solo puede hacerse, sino que ya se ha hecho.

Promover una mayor comprensión pública y participación

Los incrementos del valor del suelo son capturados con mayor éxito de los propietarios y otros actores vinculados cuando estos comprenden que están recibiendo más beneficios derivados de tal intervención pública, de lo que lograrían en el ambiente convencional. Adicionalmente, los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen más posibilidades de éxito cuando se utilizan para resolver un problema localmente reconocido. Los siguientes pasos pueden contribuir a mejorar las posibilidades de aceptación y éxito.

- Documentar y difundir los proyectos de demostración exitosos, especialmente en países donde iniciativas similares han sido implementadas y explicar las implicaciones de costos sociales elevados y pérdida de oportunidades cuando el valor potencial no se recupera.
- Reconocer que la recuperación de plusvalías no es simplemente una potencial nueva fuente de ingresos, sino un instrumento para mitigar las imperfecciones del mercado del suelo y que facilita la planificación y el desarrollo urbano.
- Ilustrar cómo la recuperación de plusvalías ha favorecido las inversiones en infraestructura y servicios urbanos y ha mejorado tanto proyectos locales como emprendimientos de desarrollo urbano de gran escala.
- Enfatizar que las políticas de recuperación de plusvalías pueden reducir las prácticas especulativas y la corrupción, porque las transacciones se hacen de manera más transparente y, con esto, los incrementos del valor del suelo son menos volátiles.



REFERENCIAS

- Almendoz, Arturo. 2004. The garden city in early twentieth-century in Latin America. *Urban History* 31(3): 437–452.
- Alterman, Rachelle. 1989. *Evaluating linkage and beyond. The new method study for supply of affordable housing and its impact*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Alterman, Rachelle. 2012. Land use regulations and property values: The “windfalls capture” idea revisited. In *Handbook of urban economics and planning*, eds. Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap. New York, NY: Oxford University Press.
- Alvarez, Raul Daniel. 2009. Contribución de mejoras en Argentina. Casos de Rosario, Córdoba y Santa Fe. Presentado en el Primer Congreso Latinoamericano de Valorización, Bogotá, Colombia (Marzo 11–12).
- Angel, Shlomo, and Stephen K. Mayo. 1996. Enabling policies and their effects on housing sector performance: A global comparison. Presentado en la Conferencia Habitat II, Istanbul, Turquía (Junio).
- Barcia, Jakeline Jaramillo, y Wladimir Roser Ortiz. 1996. Mercado del suelo en Quito. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección General de Planificación, #13. Quito, Ecuador.
- Blackburn, Stephanie J., and David E. Dowall. 1991. *The tools for financing infrastructure*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Borrero Ochoa, Oscar. 2007. The effects of land policy on urban land prices in Bogotá. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Borrero Ochoa, Oscar. 2011. Betterment levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability. *Land Lines* 23(2): 14–19.
- Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, and Magda Montaña. 2011. Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bouillon, Cesar Patricio. 2012. *Room for development: Housing markets in Latin America and the Caribbean*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan Ltd. for Inter-American Development Bank.
- Brain, Isabel, y Francisco Sabatini. 2006. Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *Revista ProUrbana* #4. Centro Políticas Publicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Brito, Adriana Fausto, ed. 1998. *Suelo urbano y reservas territoriales: Políticas y mercado de suelo en América Latina*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, y Lincoln Institute of Land Policy.
- Brown, James H., and Martim O. Smolka. 1997. Capturing public value from public investments. In *Land use and taxation: Applying the insights of Henry George*, ed. James H. Brown. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Burge, Gregory. 2010. The effects of development impact fees on local fiscal conditions. In *Municipal revenues and land policies*, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cáceres, Gonzalo, y Francisco Sabatini. 2002. Recuperación de plusvalías: Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. *Revista Urbano* 5(6).
- Chulipa Möller, Luiz Fernando. 2007. Contribución de mejoras: Un caso real en Brasil. En *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericano*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cuenya, Beatriz, Silvia Pupareli, Gustavo Mosto, Haydé Cascella, Fernando Brunstein, y Maria Di Loreto. 2003. *Relevamiento de métodos e instrumentos para la ponderación y recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).
- Cymbalista, Renato, and Paula Bittencourt Poggi Pollini. 2009. The implementation of the selling of building rights in Brazilian municipalities (2005–2006): Research based on the MUNIC-IBGE data. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cymbalista, Renato e Paula Santoro. 2006. Outorga onerosa do direito de construir no Brasil: Entre a regulação e a arrecadação. Presentado en el Seminario e Curso de Política Fundiaria Municipal e Gestão Social da Valorização da Terra, São Paulo, Brasil (Noviembre).
- Damasio, Claudia, ed. 2006. *Urbanizador social: Da informalidade à parceria*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Arquiteto e Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, Claudia. 2012. *Improving the performance of the property tax in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, Claudia, Luiz Carlos P. da Silva Filho, Maurício Yoshinori Une, and Sheila Cristina Wend. 2003. Analyzing the feasibility of moving to a land value-based property tax system: A case study from Brazil. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Duarte, Juan Ignacio, y Luis Enrique Baer. 2013. Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras. El caso del municipio de Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Esteban, Ramón Alberto. 2007. Consorcio parque náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías. En *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericano*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Figueiredo, Vanessa G. B. 2005. Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: O caso do projeto Eixo Tamanduathy em Santo André. Tesis de maestría. São Paulo, Brasil: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- Fischel, William A. 2005. *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Flores Dewey, Onesimo. 2011. The value of a promise: Housing price impacts of plans to build mass transit in Ecatepec, Mexico. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, Fernanda. 2003. Valorização do Solo Urbano e Adequação de Instrumentos de Intervenção: aplicando os preceitos do Estatuto da Cidade. Anais do X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte (Mayo).

- Furtado, Fernanda. 2000. Colombia. In *Land value taxation around the world*, third ed., Robert V. Andelson, 97–110. New York, NY: Wiley-Blackwell.
- Furtado, Fernanda, y Claudia Acosta. 2013. Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, Fernanda, Rosane Biasotto e Camila Maleronka. 2012. Outorga onerosa do direito de construir. Cadernos técnicos de regulamentação e implementação. Brasília, Brasil: Ministério das Cidades do Brasil e Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, Fernanda, Vera F. Rezende, Teresa C. Oliveira, and Pedro Jorgensen Jr. 2010. Sale of building rights: Overview and evaluation of municipal experiences. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, Fernanda e Gilberto Silva. 2010. Menos pode ser mais: Questões acerca das relações entre o apro-veitamento máximo e o aproveitamento ótimo dos terrenos urbanos. Presentado en la Conferencia Internacional LARES No. 10, São Paulo, Brasil (Septiembre 15–17).
- Gamarra Huayapa, Margarita. 2008. Experience with the betterment levy in Peru. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Garay, Alfredo. 2012. Puerto Madero: Balance de dos décadas de una intervención urbana. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Garay, Alfredo, Laura Wainer, Hayley Henderson, and Demian Rotbart. Puerto Madero: A Critique, *Land Lines* 25(3): 2–7.
- García Bolívar, Luis Alberto. 2012. *La contribución de valorización en la ciudad de Medellín*. Presentado en el Simposio técnicas y modelos sobre contribución de valorización: Experiencia nacional e internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos IEU de la Universidad Nacional de Colombia, y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (Abril 17–18).
- García Rojas, Elmer Fabio. 2012. Valorización por beneficio general: Aplicado en Santiago de Cali. Presentado en el Simposio técnicas y modelos sobre contribución de valorización: Experiencia nacional e internacional, Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría General de la Nación, en colaboración con el Instituto de Estudios Urbanos IEU de la Universidad Nacional de Colombia y Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá (Abril 17–18).
- Gazeta do Povo. 2012. Curitiba, Brasil: Edição XXX. Diciembre 13. www.iba.com.br
- Gazeta do Povo. 2013. Curitiba, Brasil: Edição 30.412. Febrero 23. www.iba.com.br
- George, Henry. 1992. *Progress and poverty*. New York, NY: Schalkenbach Foundation.
- Goelzer, Jorge, and Paulo Murad Saad. 1999. *Cost recovery performance of the benefit charge in the Paraná Urbano Program*. Curitiba, Brasil: PARANACIDADE.
- Hagman, Donald G., and Dean J. Misczynski, eds. 1978. *Windfalls for wipeouts: Land value recapture and compensation*. Chicago, IL: American Society of Planning Officials.
- Hong, Yu-Hung, and Isabel Brain. 2012. Land readjustment for urban development and post-disaster reconstruction. *Land Lines* 24(1): 2–9.
- Hong, Yu-Hung, and Barrie Needham. 2007. *Analyzing land readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2008. *Pesquisa de informações básicas municipais. Perfil dos municípios Brasileiros*. Rio de Janeiro, Brasil: IBGE. <http://www.ibge.gov.br>
- Ingram, Gregory K., and Yu-Hung Hong, eds. 2012. *Value capture and land policies*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo González, Samuel. 1994. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo González, Samuel. 1998. Consideraciones teóricas sobre la participación de los municipios en las plusvalías urbanas. *Desarrollo Urbano en Cifras* 4:164–176.
- Jiménez Huerta, Edith R. 2013. Conformación de reservas territoriales en Aguascalientes como eje central para prevenir la informalidad. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).
- Kehew, Robert. 2002. Use of betterment fees in San Pedro Sula, Honduras. Case study not published. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Lawhon, Larry L. 2003. Development impact fee use by local governments. *Municipal Year Book*. Washington, DC: International City Management Association.
- López Padilla, Ismael, y Salvador Gómez Rocha. 2013. La base suelo del impuesto a la propiedad. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).
- Lungo, Mario, ed. 2004. *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, Universidad Centroamericana José Siméon Cánas, y Lincoln Institute of Land Policy.
- Lungo, Mario, y Francisco Oporto. 1998. La captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maciel, Vladimir F. 2009. Transport infrastructure investment: Assessing the short-run effects of São Paulo's Beltway (Rodoanel) on land prices. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado Copello, Maria Mercedes. 2008. La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año III, Barcelona, Spain (Junio 7).
- Maldonado Copello, Maria Mercedes, and Martim O. Smolka. 2003. Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. *Land Lines* 15(3): 15–17.
- Maleronka, Camila, y Fernanda Furtado. 2013. El otorgamiento oneroso del derecho de construir (OODC): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de edificabilidades. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).
- Manon, Jorge, and José Merino Macon. 1977. *Financing urban and rural development through betterment levies: The Latin America experience*. Westport, CT: Praeger Publishers, Inc.
- Maricato, E. e J. S. W. Ferreira. 2002. Operação urbana consorciada. En *Estatuto da cidade e reforma urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras*, ed. L. M. Osório. Porto Alegre/São Paulo, Brasil: S.A. Fabris Editor.

Mendieta-López, J. C., y J. A. Perdomo-Calvo. 2007. Especificación y estimación de un modelo de precios hedónico espacial para evaluar el impacto de TransMilenio sobre el valor de la propiedad en Bogotá. Bogotá, Colombia: CEDE.

Mendive, Carlos. 2013. Presentación del caso Uruguayo. Presentado en la Discussion Session on Using Land Value Capture Mechanisms for Financing Urban Development in Latin America and the Caribbean, Washington, DC: Inter-American Development Bank (Enero 29–30).

Monserrat Guzmán, Nilza. 2010. Contribución especial por plusvalía: Innovación en la gestión urbana municipal. México: Instituto Hacendario del Estado de México. *Foro Hacendario* 11(42): 23–26.

Montandon, Daniel T. e Felipe F. de Souza. 2007. *Land readjustment e operações consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora.

Municipalidad de Guatemala. 2013. *Evaluaciones de Impacto Vial*. Departamento de Planificación y Diseño.

Muñoz Gielen, Demetrio. 2010. *Capturing value increase in urban redevelopment: A study of how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities*. Lieden, The Netherlands: Sidestone Press.

Muñoz-Raskin, R. 2006. Walking accessibility to bus rapid transit in Latin America: Does it affect property values? The case of Bogotá, Colombia. TRB 86th Annual Meeting Compendium of Papers. CD-ROM.

Oates, Wallace E., and Robert M. Schwab. 2009. The simple analytics of land value taxation. In *Land value taxation: Theory, evidence, and practice*, eds. Richard F. Dye and Richard W. England, 57–72. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Parodi, Gina. 2010. From debate to implementation: Colombia's territorial development law. Conferencia. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perdomo-Calvo, Jorge A., Camilo A. Mendoza-Álvarez, Juan Carlos Mendieta-López, and Andrés Francisco Baquero-Ruiz. 2007. Study of the effect of the TransMilenio mass transit project on the value of properties in Bogotá, Colombia. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pereira, Gislene, et al. 2012. Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria. O caso do Paraná, Brasil entre os anos 2000 e 2010. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Pérez Torres, Daniel E., et al. 2012. Evaluación de experiencias en la aplicación de contribuciones de mejoras e impuestos a la plusvalía en México. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perló, Manuel Cohen, and Luis R. Zamorano Ruiz. 1999. Reform of the real estate tax system in Mexicali: 1989–1998. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Perló Cohen, Manuel, y Luis R. Zamorano Ruiz. 2001. Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? En *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, eds. Martim Smolka y Fernando Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile, y Lincoln Institute of Land Policy.

Peterson, George E. 2009. *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. Washington, DC: World Bank and Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

Petrobras. 2013. <http://www.comperj.com.br/Apresentacao.aspx>

Pinilla, Juan Felipe Pineda. 2013. Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).

Pinilla, Juan Felipe Pineda, y Alejandro Florián. 2011. Experiencia e innovación en cultura tributaria la campaña del 110% con Bogotá. Informe no publicado. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Rabello, Sonia. 2006. O conceito de justa indenização nas expropriações imobiliárias urbanas: Justiça social ou enriquecimento sem causa? Rio de Janeiro, Brasil: *Revista Forense* 388: 221–245.

Rabello, Sonia. 2012. Faculty profile. *Land Lines* 24(1): 18–19.

Reyes, Fernando. 1980. El sistema de valorización y sus implicaciones económicas. Tesis. Bogotá, Colombia: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Rezende, Vera F. 1982. *Planejamento urbano e ideologia: Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Brasil: Editora Civilização Brasileira, Grupo Editorial Record.

Rezende, Vera F. 2005. O jogo de verde com branco: Lúcio Costa em defesa do Plano Piloto da Barra da Tijuca e Baixada de Jacarepaguá. Presentado en el Sexto Seminario Docomomo. Autos do Seminario, Niterói, Brasil: EdUFF Editora da Universidade Federal Fluminense.

Rodríguez, D. A., and F. Targa. 2004. Value of accessibility to Bogotá's bus rapid transit system. *Transport Reviews* 24 (5): 587–610.

Rodríguez, Daniel A., and Carlos H. Mojica. 2008. Land value impacts of bus rapid transit: The case of Bogotá's TransMilenio. *Land Lines* 20(2).

Rodríguez, Vanessa, y Diego Aulestia. 2013. Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).

Rojas Eberhard, María Cristina. 2011. Curso de Desarrollo Profesional: Financiación de las ciudades mediante la regulación y tributación del suelo Clase: Reajuste de tierras y reparto equitativo de cargas y beneficios. Banco del Estado de Ecuador, y Lincoln Institute of Land Policy. Quito, Ecuador (Octubre 24–28).

Rojas Eberhard, María Cristina, y Beatriz Elena Rave. 2013. Reajuste de tierras en Medellín, Colombia. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).

Salandía, Luis Fernando Valverde. 2012. Desafíos metropolitanos à gestão pública de apropriação do espaço urbano no leste metropolitano do Rio de Janeiro. Tesis de Doctorado en Geografía. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil.

Sandroni, Paulo. 2001. Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo. En *Recuperación de plusvalías en América Latina*, eds. Martim Smolka y Fernanda Furtado. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile, y Lincoln Institute of Land Policy.

Sandroni, Paulo Henrique. 2010. A new financial instrument of value capture in São Paulo: Certificates of additional construction. In *Municipal revenues and land policies*, eds. Gregory K. Ingram and Yu-Hung Hong, 218–240. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Sandroni, Paulo Henrique. 2011. Urban value capture in São Paulo using a two-part approach: Created land (Solo Criado) and sale of building rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir): An analysis of the impact of the basic coefficient of land use as a tool of the 2002 Plan Maestro. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Sandroni, Paulo Henrique, ed. 2012. *Dicionário de economia do século XXI, 7ª edição*. Rio de Janeiro, Brasil: Record.

Sandroni, Paulo Henrique. 2013. Certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) en la financiación de grandes proyectos de desarrollo urbano: El caso de São Paulo. Presentado en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito, Ecuador: Banco del Estado (Ecuador), Lincoln Institute of Land Policy, y Ministerio de las Ciudades de Brasil (Mayo 6–10).

Serra, M. V., David E. Dowall, Diana Meirelles da Motta, and Michael Donovan. 2005. Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasília, Curitiba, and Recife. In *Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil)*, eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.

Shoup, Donald. 1994. Is underinvestment in public infrastructure an anomaly? In *Methodology for land and housing market analysis*, eds. Gareth Jones and Peter M. Ward. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press.

Sietchiping, Remy, ed. 2011. *Innovative land and property taxation*. Nairobi, Kenya: UN-Habitat, Global Land Tool Network.

Smolka, Martim O. 1994. Bridging conceptual and methodological issues in the study of second-hand property markets the city of Rio de Janeiro. In *Methodology for land and housing market analysis*, eds. Gareth Jones and Peter M. Ward, 179–196. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy and London: UCL Press.

Smolka, Martim O. 2011. Precios elevados (e inaccesibles) de la tierra urbana habitada. En *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, eds. A. G. Aguilar e Irma Escamilla. México: Instituto de Geografía-UNAM.

Smolka, Martim O. 2012. A new look at value capture in Latin America. *Land Lines* 24(3): 10–15.

Smolka, Martim O., and David Amborski. 2007. Value capture for urban development: An inter-American comparison. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim O., and Claudia P. Damasio. 2005. The social urbanizer: Porto Alegre's land policy experiment. *Land Lines* 17(2): 11–14.

Smolka, Martim O., and Fernanda Furtado. 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: EureLibros. Pontificia Universidad Católica de Chile, y Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, Martim O., and A. X. Iracheta Cenecorta. 1999. Mobilizing land value increments to provide serviced land for the poor. *Land Lines* 11(4).

Soffiatti, Rubens Valério Franco. 2012. A contribuição de melhoria como instrumento de recuperação da mais-valia fundiária urbana: Estudo de caso Eixo Urbano “Linha Verde.” Tesis de Maestría. Curitiba, Paraná, Brasil: Pontificia Universidade Católica do Paraná, Escola de Arquitetura e Design, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana.

Teixeira, Maria Fernanda e Tomas Moreira. 2011. Solo criado: Uma análise do processo de aplicação do instrumentos em Curitiba. Rio de Janeiro, Brasil: Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbanos–ANPUR. CD-ROM.

UN-Habitat. 1976. The Vancouver Declaration. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada (May 31–June 11). <http://habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm>

UN-Habitat. 2008. *State of the world's cities 2008/2009 – Harmonious cities*. London, UK and Sterling, USA: Earthscan for the United Nations Human Settlements Programme.

Uzon, Néia. 2007. Uso de la transferencia del potencial constructivo para la adquisición de inmuebles: la experiencia de Porto Alegre. En *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericano*, ed. María Clara Vejarano Alvarado. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Vainer, Carlos. 2000. Os liberais também fazem planejamento urbano? En *Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*, eds. O. Arantes, C. Vainer, e E. Maricato, 75–104. Rio de Janeiro, Brasil: Editora Vozes.

Verajano Alvarado, María Clara, ed. 2007. *Mobilización social de la valorización de la tierra: Casos latinoamericanos*. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Vetter, D. M., R. M. Massena e E. F. Rodrigues. 1979. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infraestrutura do município do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia* 41(1–2): 32–71.

Vetter, D. M., R. M. Massena, and M. F. Vetter. 2011. Land values and the affordability of lower income housing: Three municipalities in the Rio de Janeiro metropolitan region. Informe Interno. Rio de Janeiro, Brazil: Land Markets in Latin American and Caribbean Cities project of the Latin American and Caribbean Research Network, Inter-American Development Bank, por David Vetter Consultoria Econômica Ltda.

Vickrey, William. 1999. Simplifications, Progression, and a Level Playing Field. In *Land value taxation: The equitable and efficient source of public finance*, ed. Kenneth Wenzler, 17–23. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Villamil, Ivan Domínguez. 2000. An analysis of the use of valorization in Bogotá. Masters Thesis in Regional Planning. Ithaca, NY: Cornell University.

Walker, Kevin Alan Sherper. 2000. In search of the progressive city: An examination of the special assessment in Bogotá, Colombia. Masters Thesis in Regional Planning. Ithaca, NY: Cornell University.

Walters, Lawrence C. 2012. *Land value capture in policy and practice*. Salt Lake City, Utah: Romney Institute, Brigham Young University.

Whitaker Ferreira, João Sette. 2012. Linha Verde na bolsa e operação de Alto Risco. *Gazeta do Povo* (Junio 7).

Xavier, Helia Nacif. 2011. Tensões entre planejamento urbano e ação imediata: A operação interligada na cidade do Rio de Janeiro (1997–2000). Tesis de Doctorado. Rio de Janeiro, Brasil: Universidade Federal do Rio de Janeiro.



AGRADECIMIENTOS

Agradezco inicialmente a los colegas del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo por sus valiosos comentarios sobre versiones previas: Gregory K. Ingram, presidente y CEO, Joan Youngman, *senior fellow* y *chair* del Departamento de Valuación y Tasación; y de modo especial a Anna Sant'Anna, *senior research associate* en el Programa para América Latina y el Caribe por sus comentarios sustanciosos y cuidadosa revisión de esta traducción al español. Aprecio en particular a Ann LeRoy, recién jubilada editora *senior* y directora de Publicaciones, por su labor editorial y por su gestión del diseño y producción de este informe.

Gracias también a David Vetter, de Vetter Consultoría Económica Ltda., en Rio de Janeiro, Brasil, por su lectura atenta del manuscrito final; e a Fernanda Furtado, profesora e investigadora en la Escuela de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Federal Fluminense, Niterói, Estado de Rio de Janeiro, Brasil, por sugerencias cuando el proyecto estaba todavía en su fase inicial y contribuciones oportunas en esta nueva versión del manuscrito original.

Este informe se benefició de numerosos *insights* y aportes específicos de expertos de toda América Latina que han estado involucrados directamente en la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías. Extendemos profunda apreciación a las personas citadas a continuación quienes han brindado actualizaciones oportunas sobre cuestiones y prácticas locales; explicaciones críticas sobre cómo los instrumentos en tela operan y sus impactos en diferentes jurisdicciones; bien como las varias ilustraciones gráficas y fotografías. Sin embargo, el autor es totalmente responsable por cualquier incorrecta interpretación, errores, y omisiones.

Claudio Acioly, jefe, Capacity Development Unit, UN-Habitat, Nairobi, Kenya

Hernando Arenas, geógrafo y urbanista, Instituto de Desarrollo Urbano, Bogotá, Colombia

Zulma Bolívar, arquitecta y urbanista, presidente del Instituto Metropolitano de Urbanismo (IMUTC), Caracas, Venezuela

Oscar Armando Borrero Ochoa, economista y profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; y consultor privado, Borrero Ochoa & Asociados, Bogotá, Colombia

Gonzalo Cáceres, profesor, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Universidad Católica de Chile, Santiago

Rosemary Compans, arquitecta-urbanista, Instituto Municipal de Urbanismo, Rio de Janeiro, Brasil

Rosario Casanova, ingeniera, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Luiz Fernando Chulipa Möller, consultor en avalúo de propiedades y tasación, Porto Alegre, Brasil

Beatriz Cuenya, directora, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEUR-CONICET), Buenos Aires, Argentina

Roberto Eibenschultz, profesor e investigador, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF, México

Diego Erba, *fellow*, Programa para América Latina y el Caribe, Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

Ramon Esteban, consejero municipal, ex secretario de planeación, Municipalidad de San Fernando, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Alfredo Garay, profesor, Escuela de Arquitectura, Diseño y Planificación Urbana, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Silvia García Vettorazzi, arquitecta y vice-directora, Urbanística - Empresa Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, Guatemala

Cynthia Goytia, economista, profesora y directora de Programa de Maestría en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

Alfonso Iracheta Cenecorta, coordinador, Programa de Estudios Urbanos y Ambientales, Colegio Mexiquense, Toluca, México

Ignacio Carlos Kunz Bolaños, investigador, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), consultor, Querétaro, México

André Kwak, gerente de estudios urbanos, São Paulo Urbanismo, Municipalidad de São Paulo, Brasil

Heliana Lombardi Artigiani, arquitecta y asesora, Secretaría de Desarrollo Urbano, Municipalidad de São Paulo, Brasil

Maria Mercedes Maldonado, profesora, Universidad Nacional de Colombia; y Secretaria de Vivienda, Bogotá, Colombia

Camila Maleronka, arquitecta, administradora pública, São Paulo Urbanismo, São Paulo, Brasil

Allan Mazariegos, arquitecta, Departamento de Obras Públicas, Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, Guatemala

Iris Elizabeth Medina Torres, especialista en planificación, Municipalidad de Lima, Perú

Carlos Mendive, economista, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

Catalina Molinatti, consultora independiente para varios gobiernos locales de Argentina, anteriormente desarrolladora de instrumentos de recuperación de plusvalías, Municipalidad de Córdoba, Argentina

Carlos Morales Schechinger, experto *senior* en gestión y políticas de suelo urbano, Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), Erasmus University, Rotterdam, The Netherlands

Ángel Ricardo Núñez Fernández, United Nations Development Program, Havana, Cuba

Gislene Pereira, profesora y directora, Laboratorio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Universidad Federal de Paraná, Brasil

Juan Felipe Pinilla, consultor independiente e investigador sobre políticas de suelo, propiedad, y legislación urbana, Bogotá, Colombia

Eglaisa M. Pontes Cunha, educadora y gerente de capacitación, Ministerio de las Ciudades, Brasilia, Brasil

Sonia Rabello, profesora e investigadora, Escuela de Derecho de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, Brasil

Eduardo Ramírez Favela, anterior presidente de CABIN (*Commission for the Assessment of National Assets*), en asociación con el proyecto Santa Fe, México DF, México

Beatriz Rave, arquitecta y gerente general, Empresa de Vivienda de Antioquia VIVA, Medellín, Colombia

Eduardo Reese, profesor de gestión urbana y planificación, Instituto Conurbano, Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

Vera Rezende, profesora e investigadora en planificación urbana, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Federal Fluminense, Niterói, Estado de Rio de Janeiro, Brasil

Daniel Rodríguez, director, Carolina Transportation Program; y profesor asociado, Departamento de Planeación Urbana y Regional, Universidad de North Carolina en Chapel Hill

Vanessa Rodríguez, consultora independiente, Quito, Ecuador

María Cristina Rojas Eberhard, consultora independiente para varias instituciones públicas colombianas, Bogotá, Colombia

Paulo Sandroni, consultor privado, profesor, Fundación Getulio Vargas, São Paulo, Brasil

Martha Siniacoff, directora de catastro y avalúos, Municipalidad de Montevideo, Uruguay

Nadia Somekh, directora, Departamento de Patrimonio Histórico; presidente, Consejo Municipal de Historia, Cultura, y Patrimonio Ambiental, Municipalidad de São Paulo, Brasil

Alvaro Uribe, arquitecto, urbanista, e profesor, Universidad de Panamá; miembro del consejo consultor, Ministerio de Vivienda de Panamá.

Néia Uzon, consultora independiente, Porto Alegre, Brasil

Luis Fernando Valverde Salandía, arquitecta, Secretaría de Vivienda, Municipalidad de Rio de Janeiro, Brasil

Maria Clara Vejarano, profesora e investigadora, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; y candidato a doctorado, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil

Stella Zuccolini, arquitecta y urbanista, Ministerio de Vivienda y Planeación Urbana, Montevideo, Uruguay

SOBRE EL AUTOR

Martim O. Smolka es *senior fellow* y director del Programa para Latinoamérica y el Caribe y codirector del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. Desde 1995 ha encabezado centenares de programas educativos e investigación dirigidos a funcionarios públicos de alto nivel, académicos, líderes de ONGs y otros profesionales. Ha publicado sobre temas de economía urbana en las políticas de suelo en América Latina, particularmente sobre el funcionamiento de los mercados de tierra y su relevancia para las políticas de regularización de las ocupaciones informales, así como el financiamiento del desarrollo urbano, incluyendo los impuestos a la propiedad raíz y los instrumentos asociados a la movilización social de incrementos de valor del suelo.

Es economista por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, con Maestría y Doctorado en Ciencias Regionales por la Universidad de Pennsylvania. Es profesor jubilado del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional (IPPUR), en la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue cofundador y presidente durante dos períodos de la Asociación Nacional Brasileña de Posgrado e Investigación sobre Planificación Urbana y Regional (ANPUR).
Contacto: msmolka@lincolninst.edu.

SOBRE EL INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

www.lincolninst.edu

El Instituto Lincoln es un líder en temas claves relacionados con el uso, regulación y tributación del suelo urbano. A través de programas educativos y de investigación de alta calidad, el Instituto busca mejorar el diálogo entre agentes públicos y privados con decisión en temas relacionados con las políticas de suelo urbano. Opera como una fundación privada cuyos orígenes se remontan a 1946 y tiene por objeto brindar información para la toma de decisiones por medio de educación, investigación, evaluación de políticas y proyectos de demostración, así como la difusión de información, análisis político y datos, a través de nuestras publicaciones, nuestro sitio Web y otros medios. Al reunir a académicos, profesionales, funcionarios públicos, dirigentes políticos, periodistas y ciudadanos, el Instituto Lincoln integra la teoría con la práctica y ofrece un foro no partidista para proporcionar perspectivas multi-disciplinarias sobre políticas públicas del suelo, tanto en los Estados Unidos como internacionalmente.

Información para encargar copias

Para descargar una copia gratis de este informe o para encargar copias del informe impreso, visite www.lincolninst.edu y haga una búsqueda por autor o título. Para información adicional sobre precios de descuento para librerías, órdenes múltiples y costos de manejo y envío, mande su solicitud a lincolnorders@pssc.com.

Créditos de producción

GERENTE DE PROYECTO Y EDITORA

Ann LeRoyer

GERENTE DEL PROYECTO

Emily McKeigue

TRADUCCIÓN DEL INGLÉS AL ESPAÑOL

Álvaro Uribe

REVISIÓN

Claudia Marcela Acosta

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

DG Communications/NonprofitDesign.com

 LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

113 Brattle Street
Cambridge, MA 02138-3400 USA

Teléfono: 1-617-661-3016 ó
1-800-526-3873
Fax: 1-617-661-7235 ó 1-800-526-3944

Correo electrónico:
lac@lincolninst.edu o help@lincolninst.edu

Web: www.lincolninst.edu



Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina

Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano

América Latina tiene una larga historia con políticas de recuperación de plusvalías para movilizar, en beneficio de la colectividad, parte o la totalidad de los incrementos de valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones ajenas al propietario, tales como las inversiones públicas en infraestructura o los cambios de normas y regulaciones administrativas. Muchos países, particularmente Brasil y Colombia, han aprobado leyes explícitas en cuanto a su uso, pero otras jurisdicciones han aplicado este mecanismo potencialmente poderoso de financiamiento para poner en marcha instrumentos adaptados a sus necesidades locales, incluso careciendo de legislación nacional al efecto.

Este documento sobre recuperación de plusvalías explica su justificación y creciente popularidad, ofrece una breve revisión de sus antecedentes en América Latina y otros países del mundo, e ilustra tres categorías de instrumentos: impuestos a la propiedad inmobiliaria y contribuciones de mejoras; aportaciones urbanísticas (exacciones) y cobros sobre derechos de construcción o sobre la transferencia de derechos de desarrollo; y emprendimientos de gran escala, tales como el desarrollo de tierras públicas mediante privatización o adquisición, el reajuste de terrenos y la subasta o venta pública de bonos representativos de derechos de construcción.

La efectiva implementación continúa siendo el desafío principal que enfrenta la utilización más amplia de la recuperación de plusvalías, y el presente informe recomienda los siguientes pasos para su perfeccionamiento:

- **Aprender de las experiencias concretas de implementación:** Mientras que en la teoría, los cargos por recuperación de plusvalías son neutros en lo relacionado con los usos del suelo y deben ser absorbidos totalmente por los propietarios del suelo, en la práctica, la implementación exitosa requiere talento administrativo para manejar muchos factores complejos y diversos actores vinculados. Además, requiere un conocimiento adecuado de las condiciones del mercado de tierras, de amplios sistemas de monitoreo de la propiedad inmobiliaria, un diálogo fluido entre las instituciones fiscales, judiciales y de planificación y la voluntad política de líderes de gobiernos locales.
- **Ampliar el conocimiento teórico y práctico:** La realización de investigaciones, la documentación y difusión de experiencias de implementación y, la presentación de evidencias sobre las formas en que las políticas de recuperación de plusvalías funcionan en las ciudades, son esenciales para superar el desfase entre retórica y práctica y para modificar los comportamientos y actitudes de funcionarios públicos, propietarios de terrenos y la comunidad en general.
- **Promover una mayor comprensión pública y participación:** Los incrementos del valor del suelo son recuperados con más éxito de aquellos propietarios y otros actores interesados que perciben que reciben mayores beneficios derivados de tal intervención pública que los que lograrían en el ambiente convencional. Adicionalmente, los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen más posibilidades de ser exitosos cuando se utilizan para resolver un problema ya reconocido localmente.