

Expandiendo el uso de la valorización del suelo

La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe



Andrés G. Blanco B.,
Vicente Fretes Cibils y
Andrés F. Muñoz M.

Editores



Expandiendo el uso de la valorización del suelo

La captura de plusvalías
en América Latina y el Caribe

Editores

Andrés G. Blanco B.
Vicente Fretes Cibils
Andrés F. Muñoz M.

División de Gestión Fiscal y Municipal
Gerencia de Instituciones para el Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe / editores, Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz M.

p. cm. — (Monografía del BID ; 465)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Capital gains tax-Latin America. 2. Capital gains tax-Caribbean Area. 3. Land use, Urban-Latin America. 4. Land use, Urban-Caribbean Area. 5. City planning-Latin America. 6. City planning-Caribbean Area. 7. Infrastructure (Economics)-Latin America. 8. Infrastructure (Economics)-Caribbean Area. I. Blanco Blanco, Andrés Guillermo. II. Fretes Cibils, Vicente, 1956-. III. Muñoz M., Andrés F. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. V. Serie. IDB-MG-465

Código de publicación: IDB-MG-465

Clasificaciones JEL: H71, H77, R51, R52

Palabras clave: descentralización, gestión fiscal municipal, infraestructura urbana, plusvalías, valorización, uso del suelo

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Rafael Cruz

Lectura de pruebas: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: The Word Express, Inc.

Contenido

Prólogo	V
Agradecimientos.....	VII
Siglas y acrónimos	IX
Acerca de los autores	XI
Introducción.....	XV
Capítulo 1: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica	1
¿Por qué es importante capturar las plusvalías?	1
Desarrollo urbano y mecanismos de captura de plusvalías	4
Una caracterización de la captación de la valorización del suelo en América Latina.....	6
Referencias	15
Capítulo 2: La captura de plusvalías en Argentina.....	17
Introducción	17
Políticas de gestión de suelo.....	18
Puerto norte	20
Trenque Lauquen	26
Parque Náutico San Fernando	30
El Área Central de Morón	35
Referencias	40
Capítulo 3: La captura de plusvalías urbanas en Brasil: el uso de los CEPACs y la Otorga Onerosa del Derecho de Construir en la ciudad de São Paulo (1986-2013)	47
Introducción	47
Las operaciones urbanas.....	48
Certificados de potencial adicional de construcción (CEPACs).....	50
El suelo creado y la otorga onerosa del derecho de construir	57
Resultados	59
Referencias	65

Capítulo 4: Captura de plusvalías para el financiamiento del desarrollo urbano en Bogotá	69
Introducción	69
Política de gestión del suelo	69
El plan parcial “La Felicidad”	73
Portal suba de transmilenio	78
Upz Chicó-Lago y Refugio	84
Referencias	90
Anexo A4	92
Capítulo 5: Captura de plusvalías en Ecuador	95
Introducción	95
Políticas de gestión de suelo y financiamiento urbano	96
Proyecto Plan Ciudad Quitumbe	100
Rehabilitación y mejora integral de áreas en cuenca	107
Referencias	112
Capítulo 6: Mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano en Uruguay: un análisis de tres casos en Montevideo	113
Introducción	113
Políticas de gestión del suelo	113
Programa de actuación urbanística sector 10: carrasco norte	115
Complejo Empresarial World Trade Center	124
Torres Nuevocentro y Buena Estrella (PPVIS)	128
Referencias	132
Anexos	133
Anexo 1: Metodología y cálculo del precio compensatorio	135
Anexo 2: Recuperación de plusvalías en El Salvador:	
el uso potencial de las contribuciones para el financiamiento de obra pública municipal	140
Introducción	140
Políticas de gestión de suelo	141
Proyectos viales en San Salvador	144
Mejoramiento integral del asentamiento urbano precario San Carlos I, Zacatecoluca, La Paz	147
Mejoramiento integral del asentamiento urbano precario El Chilar, Ciudad Arce, La Libertad	149
Simulación del potencial impacto de la recuperación de plusvalías en las finanzas públicas municipales	150
Consideraciones finales	151
Anexo 3: Detalle de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial más relevantes formulados de 1950 a 2015	156
Anexo 4: Metodología	157
Anexo 5: Los sondeos del mercado inmobiliario en San Salvador, Zacatecoluca y Ciudad Arce	159

Prólogo

El avance de la descentralización en América Latina y el Caribe (ALC) y la rápida urbanización que experimentan nuestras ciudades han puesto el desafío del desarrollo en el ámbito local. La creciente demanda de infraestructura y servicios urbanos está imponiendo grandes retos a las administraciones municipales para financiar su provisión y mejorar el bienestar y la calidad de vida de sus residentes. Al mismo tiempo, el crecimiento metropolitano desordenado, de baja densidad e informal ha provocado grandes déficits habitacionales, segregación espacial y riesgo medioambiental. En un contexto fiscal restrictivo y de escasez de suelo servido, es por lo tanto relevante explorar vías alternativas para enfrentar estos desafíos. En el presente libro se analiza el potencial de los mecanismos de captura de plusvalía como herramientas de financiamiento y regulación urbana.

En este libro se asegura que es posible usar la valorización del suelo con el doble objetivo de financiar de manera fiscalmente más sostenible la infraestructura urbana y de promover un desarrollo más eficiente y ordenado de las ciudades. En sus páginas se expone la experiencia de diversas urbes de la región que han puesto en marcha mecanismos de captura de plusvalías. En sus esfuerzos por mejorar la infraestructura, revitalizar las áreas centrales, densificar ciertos sectores, conservar el patrimonio o habilitar suelo para la expansión urbana, entre otras metas, los casos documentan las distintas estrategias y procesos llevados adelante por los gobiernos municipales para lograr dichos

objetivos a partir de la plusvalía que estas mismas intervenciones generan.

El estudio ha sido liderado por la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y ha contado con la participación de expertos nacionales e internacionales que trabajan para encontrar y difundir soluciones para la problemática municipal a partir de acciones engranadas en la intersección de los aspectos fiscales y urbanos. El libro busca contribuir a expandir el acervo de conocimiento sobre la captura de plusvalías en ALC a través de evidencia empírica sobre el grado de implementación de dichas estrategias, los factores y actores que inciden en los procesos de aplicación, y los resultados alcanzados hasta el momento. De esta manera, esperamos que este libro ayude a políticos, administradores municipales y analistas fiscales y urbanos a entender por qué y cómo usar la valorización del suelo para financiar un desarrollo más sostenible, eficiente y equitativo en sus ciudades.

Los casos expuestos en esta publicación revelan que la captación de plusvalías ha registrado un avance significativo en años recientes, y que se han adoptado normativas y prácticas formales e informales para su aplicación. No obstante, su uso es todavía circunstancial, y se ha dirigido a resolver problemas específicos de financiamiento de grandes operaciones urbanas en momentos particulares.

El uso de la plusvalía ha traído grandes beneficios a las ciudades en términos de: i) impulsar el

recaudo de ingresos alternativos y la recuperación del costo de inversión en operaciones urbanas de infraestructura emblemáticas; ii) afectar los patrones de crecimiento urbano, fomentando la compactación y densificación de sectores importantes y generando usos mixtos del suelo; iii) crear oportunidades de integración social, a partir de estrategias de retención de la población vulnerable en las zonas de intervención o del financiamiento de vivienda social en otros sectores de las ciudades. Aun cuando no existe evidencia que sugiera el traslado de la captación de plusvalías a los precios del suelo y de las propiedades, su aplicación debe monitorear que se eviten problemas de gentrificación e inasequibilidad de la vivienda.

Evidentemente, el tipo de instrumento y las estrategias empleadas para capturar las plusvalías del suelo dependerán de la problemática urbana, de las dinámicas políticas y de mercado, y de la capacidad institucional local existentes en las ciudades. Si bien no hay un esquema único y exacto que determine cómo escoger, negociar y ejecutar las estrategias de captación de plusvalías, por suerte existe ya un amplio y creciente acervo de experiencias en la región que pueden apalancar los deseos de distintas metrópolis interesadas en emprender operaciones de inversiones urbanas y gestión de desarrollo urbano, a partir de la valorización del suelo.

El impacto de los mecanismos de captura de plusvalías se potenciaría con el desarrollo de un mercado de capital subnacional en el cual se puedan titularizar las rentas del suelo, y de esta manera lograr un esquema de financiamiento de capital de largo plazo más acorde con el alto costo y la vida útil de los proyectos de infraestructura, a partir de tasas de interés más accesibles. La profundización

del acceso de los gobiernos municipales a los mercados privados de capital locales y el diseño de esquemas como el financiamiento por incremento de impuestos (TIF, por sus siglas en inglés: *Tax Increment Financing*) de Estados Unidos son aspectos de la política fiscal subnacional que deben ser cuidadosamente estudiados y sobre los cuales la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco ya se encuentra trabajando.

En síntesis, al presentar la captura de plusvalías como alternativa relevante para atender la problemática fiscal y urbana de las ciudades de ALC, el libro posibilita una discusión más informada sobre opciones para el financiamiento fiscalmente sostenible de infraestructura urbana, y para la gestión eficiente y ordenada del desarrollo de las metrópolis de la región.

Andrés G. Blanco B.

Especialista Senior en
Desarrollo Urbano y Vivienda
Sector de Cambio Climático y
Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo

Vicente Fretes Cibils

Jefe de la División de
Gestión Fiscal y Municipal
Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Andrés F. Munoz M.

Especialista Fiscal en la División
de Gestión Fiscal y Municipal
Sector de Instituciones para el Desarrollo
Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

La dirección general de esta investigación estuvo a cargo de Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz M., como autores y coeditores. Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, y Ana María Rodríguez, Gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo, brindaron orientación invaluable y estímulo a esta iniciativa. Queremos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los estudios de país que han sido recogidos en esta publicación:

- *Argentina*: Luis Baer, Beatriz Cuenya, Juan Duarte, Alberto Esteban, Pablo Itzcovich y Eduardo Reese
- *Brasil*: Paulo Sandroni
- *Colombia*: Adriana Hurtado Tarazona
- *Ecuador*: Diego Carrión
- *El Salvador*: Juan Pablo Ortiz y Carlos Pérez
- *Uruguay*: Carlos Mendive

También queremos agradecer a los colegas de la División de Gestión Fiscal y Municipal y de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda, que colaboraron en la elaboración de este estudio con sus comentarios y sugerencias: Gustavo García, Javier León, José Larios, Juan Pablo Ortiz, Emilio Pineda, María Cristina MacDowell, José Tostes, Axel Radics, Martín Ardanaz, Ramiro López Ghio, Francisca Rojas, Verónica Adler, Nora Libertun de Duren, Huáscar Eguino, Beatriz López, Gilberto Chona, Jason Hobbs, Marcia Casseb, Mario Durán-Ortiz, Gabriel Nagy, Jesús Navarrete y Roberto Camblor.

Varias personas hicieron aportes valiosos durante el proceso de revisión técnica de los contenidos o en diversos foros relacionados con la materia. Nuestra particular gratitud a Philip Keefer, Juan Pablo Bonilla, J.J. Ruiz, Carlos Melo, Daniela Carrera-Marquis, Ellis Juan, María Camila Uribe, Beatriz Uribe, Carolina Barco, Ana Corbacho, Virginia Queijo, Martim Smolka, Carlos Morales, Daniel Rodríguez, María Mercedes Maldonado, Patricia Rousseau, Cynthia Goytia, David Vetter, José María Ezquiaga, Gemma Peribáñez, Marc Pérez y Jaime Bonet. Igualmente, agradecemos al Lincoln Institute of Land Policy, y en particular a Martim Smolka, por el acompañamiento técnico a esta iniciativa y por sus contribuciones en el seminario de arranque de proyecto en febrero de 2013.

Deseamos además agradecer muy especialmente a Adriana Vega, Jeongseob Kim, María Isabel Beltrán, María Celeste López y Octavio Pereira por su valioso apoyo experto durante el proceso de investigación, preparación y edición de esta publicación.

La producción editorial de esta publicación estuvo a cargo de Sarah Schineller. Rafael Cruz contribuyó en el proceso editorial, y Claudia M. Pasquetti realizó la lectura de pruebas. Asimismo, reconocemos el invaluable aporte de varias personas que prestaron apoyo administrativo y logístico durante este proyecto, en particular María del Carmen Stellita Perrier, Ida Fernández, Sonia Rojas y Francy Dianela Ávila.

Siglas y acrónimos

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
AUP	Asentamiento Urbano Precario
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNR	Centro Nacional de Registros
COAMSS	Consejo de Alcaldes del Área Metropolitana de San Salvador
CODOMET	Consejo de Desarrollo Metropolitano
CONIP	Comisión Nacional de Inversión Pública
CT	Código Tributario
DGICP	Dirección General de Inversión y Crédito Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGT	Dirección General de Tesorería
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular
FSV	Fondo Social para la Vivienda
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
METROPLAN	Plan de Desarrollo Global para el Área Metropolitana de San Salvador
MIAUP	Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios
MOPTVDU	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
PLAMADUR	Plan Maestro de Desarrollo Urbano
PLAMATRANS	Plan Maestro de Transporte
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
TBR	Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces
UEES	Universidad Evangélica de El Salvador
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Acerca de los autores

Andrés G. Blanco B. es Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda del BID. Su trabajo se centra en los aspectos económicos de la planificación en áreas como vivienda y uso del suelo. Ha trabajado como investigador y consultor en diversos proyectos sobre planificación urbana, economía urbana y evaluación de políticas públicas, para instituciones que incluyen el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Lincoln Institute of Land Policy, así como para Estados Unidos y diversos gobiernos de América Latina. Se desempeñó además como profesor en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Florida. Es Licenciado en Economía, obtuvo un Master en Planificación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes de Bogotá, y posee un PhD en Planificación Urbana y Regional de Cornell University.

Diego Carrión es arquitecto graduado en la Universidad Central del Ecuador, diplomado en Planificación del Desarrollo por el Development Planning Unit de la Universidad de Londres, y PhD en Planificación Urbana por la Universidad Técnica de Delft, Holanda. Fue profesor de la Universidad Central del Ecuador; fundador, director e investigador del Centro de Investigaciones CIUDAD, y fundador, decano y profesor de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Ocupó los cargos de Director General de Planificación y Secretario de Desarrollo Territorial del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Actualmente es Asesor de Proyectos

de la EPN-TECH-E.P. de la Escuela Politécnica Nacional y consultor independiente. Ha realizado trabajos de consultoría y asesoría en temas de planificación y gestión urbana, centros históricos y vivienda, entre otros, para organismos multilaterales como PNUD, UN-Hábitat y el BID, y para varios municipios en Ecuador y en América Latina. También ha escrito varios libros y numerosos artículos sobre temas urbanos.

Vicente Fretes Cibils es Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal en el Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Desempeñó diversos cargos en el Banco Mundial, entre ellos Economista Jefe del Departamento de Operaciones para los Países Andinos, Economista Principal para Venezuela, Colombia y México, y Economista Principal en el Sector de Gestión Económica y Reducción de la Pobreza del Departamento de Países Andinos. En 2007 ingresó al BID. Ha sido profesor universitario en Argentina y Estados Unidos, y sus trabajos publicados abordan temas de finanzas, econometría aplicada, finanzas públicas, economía internacional y desarrollo económico. Se graduó en la Universidad Nacional del Nordeste de Argentina, y obtuvo un posgrado en la Universidad de Pensilvania, con un Master en Administración de Empresas, y en la Universidad Estatal de Carolina del Norte, con un Doctorado en Economía.

Adriana Hurtado Tarazona es antropóloga con especialización y Master en Planificación y Administración del Desarrollo Regional (CIDER,

Universidad de los Andes). Es estudiante del doctorado en Antropología de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia), en la línea de antropología urbana. Ha trabajado como investigadora, docente y consultora en temas de gestión urbana y metropolitana, políticas de suelo y de vivienda (Lincoln Institute of Land Policy, Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, Universidad Piloto de Colombia, Universidad de los Andes). Actualmente investiga los vínculos entre las políticas de vivienda, la planificación de proyectos de vivienda de interés social y las experiencias cotidianas de los residentes y, de manera más general, la contribución de la antropología a la comprensión de procesos urbanos.

Carlos Mendive es profesor de Economía Urbana en la Universidad de la República (UDELAR). Ha sido Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) entre 2007 y 2012; Asesor del Ministerio de Vivienda para la reestructuración del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la creación de la ANV entre 2005 y 2007; Consultor en política habitacional, urbana y de ordenamiento territorial para el BID, la CEPAL, Lincoln Institute of Land Policy, entidades gubernamentales e instituciones del sector privado de Uruguay. Es economista (UDELAR) y ostenta un Master en Economía (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina), y MSc Urban and Regional Planning Studies (London School of Economics, RU).

Andrés F. Muñoz M. es economista de la Universidad de los Andes y posee un Master y un Doctorado en Administración Pública de la New York University (NYU). Actualmente es Especialista Fiscal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, y en el pasado se desempeñó como investigador y asistente de docencia en finanzas públicas y gobernabilidad democrática en la NYU, y como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá. Sus áreas de especialidad comprenden la descentralización, las finanzas públicas locales y el financiamiento del desarrollo urbano. Tiene

experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos fiscales y de desarrollo urbano en varios países de América Latina, y ha realizado investigaciones sobre la descentralización fiscal, la tributación inmobiliaria, las transferencias de igualación y los mercados de capital subnacionales en esta región.

Juan Pablo Ortiz es abogado y notario y posee un Doctorado en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Tiene más de 15 años de experiencia en el desarrollo de temas de política económica y fiscal. Actualmente es Especialista Fiscal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID. Anteriormente se desempeñó como Secretario General de la Superintendencia de Administración Tributaria en Guatemala. Ha sido docente de Derecho Público y Derecho Tributario en la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), y Director de la Maestría de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad Rafael Landívar. Sus áreas de trabajo se relacionan con la política fiscal, en temas como administración tributaria y gestión fiscal municipal. Ha realizado investigaciones sobre descentralización fiscal, herramientas de financiamiento de la obra pública municipal y de desarrollo urbano, y gestión de la deuda municipal en Centroamérica.

Carlos A. Pérez posee un Master en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Tiene 15 años de experiencia en la coordinación de la política económica y fiscal al interior del Ministerio de Hacienda de El Salvador; ha sido asesor en temas macroeconómicos y fiscales del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala; consultor en temas fiscales del BID, y experto externo en asistencia técnica del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ha brindado asistencia en reformas tributarias a los gobiernos de Colombia y Nicaragua; ha trabajado en proyectos fiscales de la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), PNUD, ICEFI, IBP; es asesor en temas macroeconómicos y fiscales de la Fundación Nacional para el Desarrollo de El Salvador (FUNDE), y ha tenido una amplia incidencia en la discusión pública

de temas de interés fiscal y económico en este país. Ha sido docente de Economía, Macroeconomía, Microeconomía, Geopolítica y Análisis Económico en la Universidad de Oriente (El Salvador), Universidad Rafael Landívar (Guatemala) y, actualmente, en la Universidad Dr. José Matías Delgado (El Salvador). Sus áreas de trabajo se relacionan con la política fiscal, en temas como política y administración tributaria, gasto, gestión de la inversión pública, deuda, gestión presupuestaria y descentralización fiscal. También trabaja en políticas de desarrollo económico y social.

Eduardo Reese es arquitecto y especialista en planificación urbana y regional, y co-responsable técnico y asesor de planes y proyectos urbanos en más de 30 ciudades argentinas. Desempeñó cargos públicos como Subsecretario de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Humano del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Consejero del Consejo de Planificación Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, Secretario de Planificación de la Municipalidad de Avellaneda y Sub Administrador General del Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente es docente del Taller de Desarrollo Territorial de la Licenciatura en Urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, de distintas maestrías en dicha universidad y en las de Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y Córdoba. Es coordinador y docente del curso de desarrollo profesional “Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos” del Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, MA). Se desempeña además como evaluador de Programas de Mejoramiento de Barrios en Argentina.

Paulo Sandroni es graduado en Economía de la Universidad de São Paulo, ha sido docente en la Universidad Católica de São Paulo (PUC), de la Universidad de Chile en Santiago, de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia, y

de la Escuela de Administración de la Fundación Getúlio Vargas (FGV). Después de retornar a São Paulo, volvió a enseñar en la PUC hasta 2006 y también se incorporó a la FGV. Ha desempeñado cargos en el sector público brasileño como Viceministro de Administración en el gobierno federal y en el gobierno municipal de São Paulo, donde dirigió agencias dedicadas al desarrollo urbano y al transporte público. Ha realizado investigaciones sobre desarrollo urbano en ciudades de Brasil y otros países de América Latina, y publicado artículos y libros sobre economía, incluyendo un diccionario de economía que se considera como referencia principal en Brasil. En la actualidad es consultor privado sobre temas de desarrollo urbano y transporte.

Adriana Vega es arquitecta urbanista especialista en desarrollo regional sostenible, con más de 15 años de trabajo profesional en planificación urbana, regional y ambiental en más de 120 regiones y ciudades en 11 países de América Latina. Ha sido autora y/o editora de publicaciones sobre estimaciones de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y sobre desarrollo territorial para fortalecer la capacidad técnica de los municipios de Colombia. Ha sido experta invitada para la Cátedra Fulbright sobre “Desarrollo regional: retos y oportunidades en un mundo cambiante”; “Estrategia de desarrollo bajo en carbono en Colombia”; como panelista en planificación y vivienda en América Latina en la Universidad de California Berkeley para la conferencia “Hacia una metrópolis justa: de la crisis hacia las posibilidades”; como becaria Fulbright 2006-2008 para estudios de Maestría en la Universidad de Cornell; y ha sido joven líder del Programa Planificación de Asentamientos y Pobreza Urbana en América Latina de ONU-CEPAL y MINURVI de Chile, además de urbanista invitada al taller “Visiones Regionales Bogotá-Región PNUD” en las Universidades de California Berkeley, de los Andes y Javeriana.

Introducción

Andrés G. Blanco B., Andrés F. Muñoz M. y Vicente Fretes Cibils

Esta monografía presenta la experiencia de nueve ciudades de América Latina que han implementado diversos mecanismos de captura de plusvalías para financiar operaciones de inversiones urbanas.* Los trabajos dan cuenta de una alta heterogeneidad en la aplicación de estos mecanismos, cuyos objetivos responden a diversos intereses de política urbana, como la revitalización de áreas existentes, procurando la densificación y compactación de sectores, el desarrollo de vacíos y la conservación del patrimonio, o la habilitación de suelo en áreas nuevas para lograr una expansión más sostenible de la ciudad.

Los estudios de caso describen la aplicación de una amplia variedad de mecanismos de captación de plusvalías, como la contribución por mejoras, el precio compensatorio y la venta de derechos de construcción, entre otros instrumentos, los cuales han sido indistintamente usados para el financiamiento más sostenible de operaciones urbanas y la recuperación de inversiones en infraestructura pública, así como para la planificación más ordenada de la ciudad y la gestión más eficiente del suelo urbano. Los casos muestran además una alta varianza dado que estos instrumentos se han aplicado tanto a través de legislaciones y reglamentos como de esquemas ad hoc basados en negociaciones entre las administraciones municipales, el sector privado y la comunidad local.

Los trabajos demuestran que existe una larga tradición en el diálogo de política, la legislación y la aplicación práctica de mecanismos de captura de la valorización del suelo a través del tiempo. Esta tradición, no obstante, es asimismo muy diversa, registrándose una variedad considerable en la profundidad de experiencia, no solo entre países, sino también entre ciudades dentro de un mismo país. Los casos presentados permiten visualizar que la implementación de la captación de plusvalías urbanas está en proceso de maduración en Brasil y Colombia, países que ya llevan aproximadamente 30 años de evolución; en desarrollo en Argentina y Uruguay, aunque ya muestran algunas experiencias innovadoras, y en un nivel todavía incipiente en Ecuador (aunque la ciudad de Cuenca hace uso sistemático y efectivo de la contribución especial de mejoras).

Una característica común a todos los países documentados aquí es que el uso de la valorización del suelo para financiamiento de infraestructura urbana es aún circunstancial en la región, y

* Aunque preferimos el concepto de recuperación de plusvalías puesto que concibe más apropiadamente el proceso de retorno de recursos públicos a la comunidad local a quienes les pertenece, en esta monografía empleamos el término captura porque es el más comúnmente usado en la literatura internacional.

su explotación se limita tan solo a algunos mecanismos, en especial si se le compara con el amplio set de instrumentos previstos en las legislaciones y disponibles a nivel internacional, consistente con la evidencia de la literatura empírica. Esta monografía también resalta que ya existe un acervo de experiencias de diversa índole, aplicadas en diferentes contextos, que resultan promisorias, tales como el renovado interés que ha surgido recientemente en la región sobre el potencial del suelo como un factor activo y estratégico para la gestión del desarrollo territorial.

Simultáneamente, los casos expuestos en esta publicación encuentran otros elementos del contexto que favorecen el desarrollo y la aplicación de estos instrumentos. Primero, la mayor autonomía política, administrativa y fiscal, brindada a las autoridades subnacionales a partir de la consolidación de la descentralización en sus países, está permitiendo a las administraciones locales movilizar recursos propios y explotar las mayores potestades de planificación y gestión para forjar su propio destino. Otro elemento del contexto favorable es el mayor pragmatismo de los gobiernos municipales para resolver los problemas de carencia de infraestructura provocados por la rápida urbanización de la región. Cada vez más, las ciudades requieren recursos frescos para satisfacer mayores demandas de servicios básicos, especialmente ante la presencia y persistencia de crisis fiscales que afectan a los ingresos municipales, principalmente por reducciones en las transferencias intergubernamentales (CEPAL, 2009). Además, hoy en día existe una mayor apertura para el trabajo conjunto con el sector privado, al igual que una creciente experiencia del sector público en el establecimiento de mecanismos de articulación, negociación y consenso con diversos actores de la ciudad.

No obstante, para la implementación de la captura de plusvalías deben divisarse formas de atender múltiples limitaciones a su aplicación efectiva, principalmente para atenuar la resistencia política que genera, típica de la imposición a la tierra; disminuir el desconocimiento, desinformación e incompreensión por parte de políticos y ciudadanos sobre

su funcionamiento y resultados; enfrentar la persistencia de argumentos ideológicos y sesgos de opinión, y evitar el bloqueo de iniciativas por parte de grupos de presión del mercado inmobiliario.

Los estudios de caso muestran que la asignación de mayores aprovechamientos, asociados con la implementación de los instrumentos de captura de plusvalías, han resultado en mayores edificabilidades y usos más lucrativos del suelo. De esta manera, los casos evidencian un proceso de intensificación del uso y ocupación del suelo, el cual ha impulsado el desarrollo de sectores de las ciudades más compactos y con usos mixtos. En Argentina, en la mayoría de los casos, la revitalización de áreas urbanas enfatiza el traslado de usos existentes a alternativas más lucrativas. Por su parte, Brasil, además del desarrollo de usos más lucrativos, registra un proceso de densificación en las cuatro operaciones urbanas estudiadas dentro de las áreas centrales de São Paulo, con la construcción de edificios multifamiliares y edificaciones triple A de oficinas, comercio y servicios en altura. Estos procesos de mayor edificabilidad y diversidad de usos se documentaron también en los casos de Bogotá y Montevideo.

Los casos revelan que el desarrollo de vivienda social en el marco de operaciones urbanas financiadas a partir de la captura de plusvalías es todavía muy incipiente, con avances en operaciones definidas específicamente con ese propósito solo en Bogotá y Quito. Por lo tanto, en general, las estrategias de recuperación de la valorización del suelo no han provocado una integración de los segmentos poblacionales de menores ingresos. No obstante, hay evidencia que sugiere que en la aplicación de estos instrumentos se pueden diseñar estrategias para reducir el desplazamiento hacia otros sectores de la ciudad de estas poblaciones, que pudiesen ser afectadas negativamente por los incrementos en las rentas del suelo y la vivienda en las operaciones urbanas. Un ejemplo de estas estrategias son las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), en el caso de São Paulo.

De manera similar, aunque pocos proyectos se han enfocado en proveer suelo para la construcción

de vivienda social para gente de menores ingresos, mecanismos como los usados en San Fernando, Argentina, o la participación de plusvalías en Bogotá, permiten re-direccionar los recursos de la captura de plusvalía para ser invertidos fuera del área de la operación. En estos casos, parte de las plusvalías se han destinado a mejorar la calidad de vida de los habitantes de menores recursos y la urbanización de las áreas menos favorecidas de las ciudades.

Al mismo tiempo, los casos no presentaron evidencia inequívoca sobre el aumento en los precios de suelo asociado a la implementación de los mecanismos de captura de plusvalías. El análisis de los casos muestra que estos se ven influenciados por una multiplicidad de factores, como los procesos de urbanización, la especulación, las fluctuaciones del ciclo económico, el contexto político nacional y local, y las dinámicas de los mercados inmobiliarios. Aunque es notoria la falta de información y de análisis de impacto, a partir de la evidencia disponible en los casos, podemos concluir que los resultados sobre el nivel y crecimiento de precios son específicos del contexto urbano donde se implementan los instrumentos, y dependen particularmente de los factores y dinámicas que afectan a la demanda y la oferta y sus elasticidades de mercado.

Si bien no son concebidos por los gobiernos municipales como parte del paquete fiscal, los casos constatan que los mecanismos de captación de plusvalías pueden rendir beneficios pecuniarios con la recuperación total o parcial del costo de inversión en infraestructura urbana. No obstante, los casos documentan que sus usos son todavía circunstanciales, realizados para resolver problemas específicos de financiamiento de grandes operaciones urbanas en momentos particulares, y su recaudo es considerablemente menor que otros impuestos locales, tales como el predial. Al mismo tiempo, en casos como el de Cuenca o São Paulo, hay evidencia de que estos mecanismos, de apalancarse en sólidas estructuras catastrales y procesos de gestión tributaria más eficientes, pueden resultar en complementos muy robustos al impuesto predial.

En el campo institucional, los casos resaltan elementos importantes para la implementación efectiva de los mecanismos de captación de plusvalías, especialmente la necesidad de desarrollar y adaptar los recursos propios de las administraciones municipales. Un área crítica, común a todos los casos —y a la experiencia internacional—, es la necesidad de contar con capacidades técnicas y administrativas sólidas. Estos atributos son indispensables para realizar las valuaciones catastrales y la estimación del potencial y precios compensatorios asociados a las plusvalías, así como para la eficiencia y efectividad en los procesos de notificación, cobranza, fiscalización y sanciones. Como tendencia más reciente, los distintos casos evidencian los esfuerzos que han tenido que realizar las administraciones locales para vincular lo urbanístico con lo económico y fiscal, en complemento a la vez con otras perspectivas sociales, jurídicas y ambientales. Esta interdisciplinaridad resulta vital, particularmente porque, como lo muestran los casos de Argentina y Ecuador, el abordaje actual de la aplicación de la captura de plusvalías parece dirigirse a facilitar el desarrollo urbano, incluyendo el progreso económico local, la creación de empleo, la provisión de servicios, la promoción de la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

Otra área de fortalecimiento es la gobernabilidad de las administraciones municipales, en particular la capacidad de trabajar de manera abierta, articulada y equilibrada con otros actores de la ciudad, tales como el sector privado, las organizaciones no-gubernamentales (ONG) y la comunidad local. Los casos reflejaron además que para implementar la captura de plusvalías resulta esencial la confianza que posean estos actores en el gobierno local. Con base en las experiencias de Bogotá, Hurtado indica que los retos institucionales de “una normatividad sofisticada requiere también entidades que tengan la capacidad y el equipo para abordar situaciones complejas que (exigen) la articulación de varios tipos de agentes” (Hurtado 2014:73). Sandroni por su parte plantea que “la gestión de las operaciones urbanas y la contrapartida económica del otorgamiento oneroso del

derecho a construir debe merecer mayor atención del poder público, el cual debe formar equipos especializados en ese tipo de relación con el sector privado” (Sandroni 2013:43). En última instancia, los casos demuestran la relevancia de una fuerte y sostenida conducción política del proceso de implementación de los instrumentos.

En este tema vale mencionar especialmente la creación y consolidación de mecanismos negociadores entre los sectores público y privado. Estas negociaciones a su vez suelen exigir flexibilidad en las leyes vigentes, y la elaboración y aprobación oportuna de reglamentación específica al contexto de la operación urbana. A este punto lo ilustran bien las intervenciones en Argentina, Brasil y Uruguay, que precisaron respectivamente la preparación de convenios ad hoc para definir las contrapartidas económicas, o de negociaciones específicas en torno a la delimitación de beneficios en las operaciones urbanas, así como a los cálculos del precio compensatorio.

El compendio de estas 17 experiencias en cinco países de la región ofrece una riqueza de conocimiento sobre el nivel de implementación de los instrumentos, los elementos de éxito, los desafíos restantes y las lecciones aprendidas de la práctica. La revisión de estas experiencias permite plantear cuatro grandes conclusiones y algunas recomendaciones particulares en torno a la promoción de estrategias de captura de plusvalías en la región.

En primer lugar, la captura de plusvalías sirve mejor su propósito al concebirse y aplicarse para el financiamiento y ejecución de grandes operaciones urbanas —más que de pequeñas intervenciones en la ciudad. Esto se debe en gran medida a que el éxito de los instrumentos, en términos de recuperación de costos y creación de incentivos para abordar externalidades y gestionar ordenadamente la ciudad, se apalanca en la actuación de los distintos agentes económicos privados y sus motivaciones para intervenir en las operaciones urbanas. Por tanto, los mecanismos funcionan adecuadamente solo donde el mercado inmobiliario quiere intervenir. No obstante, existen casos que también contribuyen a despejar dudas sobre ciertos supuestos

ya asumidos en el discurso urbano, donde pueden darse incentivos para llevar a cabo intervenciones menores (p. ej. el mejoramiento de barrios), como lo demuestran las experiencias de Cuenca, o que los recursos pueden trasladarse a lugares menos favorecidos de la ciudad, como en San Fernando, Argentina.

En segundo lugar, aun cuando los mecanismos de captura de plusvalías no son intrínsecamente de naturaleza fiscal recaudatoria, es decir consistentes en su aplicación en el tiempo, con cobertura universal y destinados a financiar la gestión de la ciudad, como sí lo son otros impuestos locales, incluyendo el predial o impuestos a la actividad económica, estos mecanismos generan recursos suficientes o parcialmente satisfactorios para recuperar los costos de inversión en proyectos de infraestructura urbana. Asimismo, en la otra cara de la moneda, las estrategias de captura sirven para reducir la carga potencial que el desarrollo urbano pueda generar en el presupuesto de gastos de capital de la ciudad, y en los posibles incrementos de impuestos futuros para financiarlo. No hay ningún caso documentado en este trabajo, donde el principal objetivo explícito es fortalecer la situación fiscal del municipio, pero en todos aparece la recaudación como un fin implícito relevante de los objetivos de la captura de plusvalías.

En tercer lugar, la aplicación de los diversos mecanismos de captación de la valorización del suelo es específica al contexto urbano propio de cada ciudad. Los instrumentos pueden ser usados de maneras distintas dependiendo de la configuración urbana, las dinámicas inmobiliarias, el marco institucional vigente, la capacidad existente y el contexto político local, entre otros. Los casos de las distintas ciudades evidencian asimismo que ni los procesos, ni la interacción entre actores, ni los recursos capturados por la administración pública son homogéneos. Los ejemplos analizados en este volumen muestran que, cuando se trata de grandes operaciones urbanas, no hay un esquema único y exacto sobre cómo las estrategias de captación de plusvalías deben ser escogidas, negociadas y ejecutadas. Tales son los casos de Argentina, donde a

cada situación le correspondió una estrategia particular. Además, en muchos casos se adoptaron técnicas y metodologías heterodoxas que están más correlacionadas con la cultura del “saber hacer” y la capacidad de “poder hacer” local, que con las teorías académicas o la experiencia internacional. Esta diversidad requiere en ciertos casos trabajar la rigidez del marco normativo (leyes, planes y códigos urbanísticos), complementándolo con dispositivos existentes y/o creados “ad hoc” para lograr los emprendimientos.

Bogotá, Montevideo y São Paulo han representado “laboratorios” de experimentación, los cuales, a partir de un proceso de prueba y error han servido para guiar los ciclos de legislación, reglamentación, implementación, aprendizaje y ajuste de la captación de la valorización del suelo, y de otros instrumentos de planificación y gestión del resto de ciudades del país —en ocasiones, como en Brasil, moldeando el debate de políticas a nivel federal e influyendo la legislación nacional. Por su parte, los casos de Argentina muestran al mismo tiempo que ciudades más pequeñas pueden también emprender la implementación de estos mecanismos, aun con un menor desarrollo en las legislaciones nacionales y experiencias menos complejas en sus países. Por tanto, las diversas experiencias ofrecen un universo rico y diverso, cuya evolución es relevante para iluminar la práctica en otras ciudades de América Latina y el Caribe.

Y, en cuarto lugar, el marco institucional, incluyendo las capacidades de las administraciones locales. Las evidencias ofrecidas en esta monografía sugieren que las ciudades de la región ya cuentan con un menú de experiencias que emplean diversos instrumentos sobre los cuales autoridades locales y analistas urbanos pueden apalancarse y adaptar a su contexto local. En última instancia esta monografía argumenta que, conforme las condiciones políticas, institucionales y de mercado propias de cada ciudad, se pueden y se deben aplicar estos mecanismos con el objetivo de financiar de manera fiscalmente más sostenible la infraestructura urbana y de promover un desarrollo más eficiente y ordenado de las ciudades. Para este fin,

las administraciones locales deberían desarrollar e implementar las siguientes acciones: (i) fortalecer la administración catastral y la gestión del impuesto predial; (ii) crear y fortalecer la capacidad técnica y de negociación de la administración local; (iii) concebir estrategias de protección a poblaciones vulnerables que puedan resultar desplazadas por las operaciones urbanas; (iv) profundizar la investigación para brindar evidencia rigurosa sobre los impactos que la captura de plusvalía ha tenido sobre diversos aspectos de la vida urbana; (v) establecer, mejorar y consolidar una comunicación efectiva con los diversos actores de la vida urbana, que muestren claramente el funcionamiento y los beneficios colectivos que trae la aplicación de la captura de plusvalías en la ciudad, y (vi) simplificar el lenguaje de la política pública y la legislación de la captación de la valoración suelo.

Acerca de la metodología

Este es un estudio de casos de la implementación de mecanismos de recuperación de la valorización del suelo en América Latina. Los objetivos principales son documentar la variedad de instrumentos de captación de plusvalías que las ciudades de la región están empleando para financiar grandes proyectos de infraestructura urbana, y extraer algunas conclusiones y recomendaciones para profundizar el debate público sobre el uso de estos instrumentos. En particular, los estudios de caso que componen este trabajo examinan los procesos de implementación de estas herramientas, en el marco de la ejecución de operaciones urbanas de gran escala, y muestran algunos avances y resultados alcanzados en términos de la ocupación y valor del suelo, la generación de ingresos públicos y la creación de vivienda social, entre otros. En su globalidad, este trabajo analiza la aplicación de 6 instrumentos que abarcan 17 proyectos en 9 ciudades de 5 países.

La premisa de la investigación estriba en que, aunque todavía es limitada, existe en la región la práctica de recuperar la valorización del suelo que ocasiona la intervención en dominios públicos y

que, bajo ciertas condiciones políticas, institucionales y de mercado, estos mecanismos se pueden y se deben aplicar con el objetivo de financiar de manera fiscalmente más sostenible la infraestructura urbana y de promover un desarrollo más eficiente y ordenado de las ciudades. Por lo tanto, esta publicación centra su enfoque en el rol que poseen estos instrumentos en la planificación y financiación del desarrollo urbano, en particular en relación con obras y operaciones urbanas de gran escala.

Los instrumentos de captura de plusvalías integran las dimensiones fiscales y de desarrollo urbano, en tanto representan una fuente de financiamiento que regula la ocupación del suelo y, a su vez, constituyen un instrumento de política de suelo que controla los gastos públicos y genera ingresos fiscales (Ladd, 1998). Con el objetivo de analizar su potencial en distintos países y ciudades latinoamericanos, el equipo BID emprendió una investigación de carácter regional, seleccionando los casos conforme a variados criterios. Estos criterios incluyeron la diversidad de experiencias y contextos donde se adelantaron proyectos de recuperación de plusvalías; la combinación de ciudades de diversos tamaños y roles urbanos (y que poseyeran diferentes capacidades fiscales, técnicas y de gestión); la presencia de múltiples estrategias de planificación, gestión urbana y financiamiento de la inversión; la articulación de los mecanismos de captación de la valorización del suelo, con grandes proyectos de transformación urbana e inversión en infraestructura, y la participación amplia de actores públicos y privados en los procesos de diseño e implementación de los mecanismos. La selección también consideró que los casos estuvieran en ejecución, para así capturar las dinámicas acontecidas en las diversas fases de ejecución de los proyectos, al igual que reflejar parcialmente avances, tendencias y resultados.

Los estudios reunidos emplean métodos mixtos para documentar la aplicación de los instrumentos de captación de plusvalías y los avances registrados en los respectivos países. Utilizan métodos cualitativos para describir el contexto

histórico, legal/regulatorio y de economía política, donde se conciben e implementan los mecanismos a partir del levantamiento de información primaria en tres o cuatro operaciones urbanas en cada país. Los estudios de caso exponen la problemática urbana, describen los proyectos específicos adelantados para abordarla y profundizan el análisis de los instrumentos de captura de plusvalías, desde las perspectivas legal y técnica. También los casos exploran los procesos de implementación, los actores relevantes y sus intereses, las estrategias adoptadas y los resultados de la aplicación de los mecanismos de recuperación en sus jurisdicciones. Los autores de los casos usan primordialmente entrevistas semiestructuradas y encuestas como instrumentos de recolección de datos primarios. La preparación de los casos utiliza además fuentes secundarias de información, como estudios previos, noticias de prensa, documentos legales, registros de las operaciones, y transacciones y reportes del mercado inmobiliario, entre otros.

Asimismo, un análisis estadístico descriptivo documenta los resultados fiscales y urbanos de la aplicación de los mecanismos de captura de plusvalías, a partir de datos oficiales y del mercado inmobiliario. Por ejemplo, los estudios de caso estiman las contribuciones por el incremento del valor del suelo, y derivan ingresos fiscales generados a través de modelos del funcionamiento de los mercados inmobiliarios y de la estructura tributaria particular de las ciudades. En algunos casos, los autores comparan los valores recaudados por la valorización del suelo con aquellos percibidos por el impuesto predial, para dimensionar la importancia de la captura de plusvalías. En el caso de la forma urbana resultante, los autores emplean datos de construcción y valores inmobiliarios para definir la estructura de ocupación del suelo y tendencias de precios en el mercado de propiedades. En casi todos los casos, estos ejercicios comparan el área de intervención con áreas aledañas que comparten características urbanas y socioeconómicas similares, pero que no hacen parte de los proyectos.

El trabajo también incluye un análisis comparado entre los casos de diferentes operaciones

urbanas y los diferentes instrumentos utilizados en cada país. La naturaleza del análisis es exploratoria, en la medida en que se emplea la mejor información disponible para la documentación de los procesos de implementación y los resultados alcanzados, y de esta manera derivar conclusiones basadas en la comparación de los distintos estudios de casos, sin que estos constituyan en sí mismos un análisis de atribución.

El presente estudio contribuye a llenar el vacío existente en el conocimiento y la literatura empírica, en tanto brinda información sobre el nivel de implementación de mecanismos de captación de plusvalías en una muestra grande de ciudades de ALC, revela resultados parciales para la sostenibilidad fiscal y urbana, y ofrece una visión general sobre el potencial como política pública para financiar operaciones urbanas en la región. Además, los trabajos aportan valiosas lecciones de buenas e innovadoras prácticas de captura de la valorización del suelo, así como también de los desafíos que enfrentan las ciudades para implementarlas.

Estructura del trabajo

En el primer capítulo, los editores analizan la importancia del tema de captura de plusvalías a la luz de tres características del desarrollo urbano en ALC: insuficiencia fiscal, persistencia de los déficits de infraestructura y servicios, y un patrón de crecimiento desordenado e informal. Adicionalmente, se discute cómo las acciones públicas regulativas y de inversión valorizan el suelo, y los editores presentan mecanismos de captación utilizados alrededor del mundo para captar parte de esta valorización como recaudo público. Finalmente, el capítulo presenta un análisis comparativo de los estudios de casos en los países objeto de la investigación (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) con el propósito de derivar conclusiones sobre el proceso de implementación de estos mecanismos en la región, analizar su potencial como herramienta de financiación y regulación urbana, y propicia el debate sobre el uso de estos instrumentos.

En el segundo capítulo, Baer y cols. documentan el caso de Argentina, describiendo las experiencias del proyecto de Puerto Norte en Rosario, la recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en la expansión de la ciudad de Trenque Lauquen, el proyecto de concesión del Parque Náutico San Fernando, y el proyecto de transformación del área central de Morón. Los casos presentan una variedad de instrumentos, tales como las contraprestaciones financieras en dotaciones de tierra y obras, a partir de convenios urbanísticos “ad hoc” que otorgan excedentes de edificabilidad; la compra de tierras para la posterior rezonificación a uso urbano, con la captura de la valorización por cambios de usos y permisos de construcción, y la concesión de tierras en contraprestación por un canon de alquiler y la dotación de equipamientos.

En el segundo caso, Paulo Sandroni documenta la implementación de la captura de plusvalías a través de la venta de derechos de construcción (CEPACs y el otorgamiento oneroso del derecho de construir) en São Paulo, mostrando las experiencias de las operaciones urbanas de Faria Lima, Agua Espraiada y Agua Branca, entre otras. Este capítulo muestra que la municipalidad de São Paulo tiene ya una larga tradición en la captura de plusvalías, la cual ha servido para el desarrollo posterior de legislación y políticas urbanas en Brasil. El autor identifica los éxitos y fracasos de la implementación de estas herramientas, que igualmente han iluminado la práctica en otras ciudades, como Rio de Janeiro y Curitiba. Este caso evidencia los grandes beneficios que los CEPACs han traído para la recaudación fiscal de la ciudad y, con estrategias complementarias, para la inclusión social en áreas centrales a través de la formalización de tugurios y la provisión de vivienda social.

En el tercer capítulo, Adriana Hurtado documenta la experiencia colombiana en la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías, y presenta en detalle tres casos en la ciudad de Bogotá: la ciudadela La Felicidad, Lombardía en el área de influencia del Portal Suba de Transmilenio, y las Unidades de Planeamiento Zonal Chicó-Lago

y Refugio. Las dos primeras iniciativas resaltan la implementación de la figura del Plan Parcial, con cesiones obligatorias de suelo, dotación de infraestructura básica y comunal, y construcción de vivienda social. Por su parte, la última experiencia aplica instrumentos fiscales de captura de valor, como la participación de plusvalías y la contribución de valorización. Los casos muestran avances positivos en términos de recaudación y compactación de las áreas de intervención, entre otros resultados.

Diego Carrión presenta el cuarto estudio de caso, enfocándose en la aplicación de instrumentos de captación de la valorización del suelo en las ciudades de Quito y Cuenca (Ecuador). A través de las experiencias de los proyectos de la nueva urbanización Plan Ciudad Quitumbe, de la regeneración urbana de la calle Rafael María Arízaga y del mejoramiento del barrio Latinoamérica, el autor muestra la amplia diversidad existente en la aplicación de la contribución especial por mejoras, la cual se desarrolla en contextos diversos que incluyen nuevas áreas de expansión, sectores consolidados y patrimoniales del centro histórico, y áreas marginales. La experiencia ecuatoriana sugiere la posibilidad de implementar la captura de plusvalías en sectores menos favorecidos de la ciudad, a través del papel activo de la comunidad en el devenir de sus localidades, y en el marco de estrategias más amplias de desarrollo económico local.

En el último capítulo, Carlos Mendive presenta novedosos casos de captura de plusvalías

en Montevideo, Uruguay, como son la urbanización en Carrasco Norte, el desarrollo inmobiliario del complejo empresarial de las torres del “World Trade Center”, y de los emprendimientos Torres Nueva y Buena Estrella dentro del Programa Nacional de Promoción de la Vivienda de Interés Social. En estas experiencias, la intendencia municipal viene trabajando cercanamente con propietarios y agentes inmobiliarios privados para el diseño y ejecución del precio compensatorio, que ha permitido a la ciudad recuperar parte de la valorización del suelo. El recuento de estos proyectos muestra los beneficios financieros generados, la consolidación de una nueva centralidad y su creciente dinamismo económico, y el financiamiento de áreas intermedias de la ciudad a partir de la mayor edificabilidad.

Adicionalmente, la monografía incluye un anexo sobre un caso de oportunidades perdidas en la recuperación de plusvalías, basados en la experiencia de El Salvador. En el mismo, Juan Pablo Ortiz y Carlos Pérez documentan un análisis de estudios de caso, seleccionando cuatro proyectos de infraestructura pública ejecutados en los últimos 10 años: los proyectos viales para la prolongación de la Avenida Masferrer y de la Alameda Juan Pablo II, en San Salvador, y los mejoramientos integrales de áreas precarias en Ciudad Arce y Zacatecoluca. Para cada caso, los autores estiman el impacto que estos proyectos han tenido en el precio del suelo, y simulan la contribución potencial de una captura de plusvalías en las finanzas públicas.

REFERENCIAS

- Hurtado, A. 2013. Usando los mecanismos de captura de plusvalías para financiar el desarrollo urbano en América Latina: El caso de Bogotá, Colombia. Reporte de Consultoría. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2009. Las relaciones fiscales intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis. *Trimestre Fiscal*, 263.
- Ladd, H. 1998. Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links. Cheltenham UK: Edward Elgar Pub.
- Sandroni, P. 2013. Tres Instrumentos de Captura de Plusvalías Urbanas en la ciudad de São Paulo (1986-2013). Reporte de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Smolka, M. 2013. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report). Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.

La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe: teoría y práctica

Andrés G. Blanco B., Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz M. y Adriana Vega

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE CAPTURAR LAS PLUSVALÍAS?

Los mecanismos de captura de plusvalías presentan una oportunidad para aumentar los ingresos públicos, financiar infraestructura e influir en un desarrollo urbano más ordenado. Al financiar la infraestructura a través de la valorización que ella misma produce, la captura de plusvalías integra las dimensiones fiscales y urbanas, por ser al mismo tiempo una herramienta de financiación que puede afectar a los patrones de desarrollo urbano y una herramienta de regulación de uso del suelo que permite optimizar el gasto público de las ciudades y generar ingresos fiscales (Ladd, 1998).

Bien sea tomando la forma de impuestos, tarifas o regulaciones, la captura de plusvalías tiene una larga historia en América Latina y el Caribe (ALC), aunque su potencial está aún por realizarse (Smolka y Amborski, 2000). En los últimos años, la popularidad y el conocimiento sobre este tipo de herramientas aumentó, en la medida en que las

autoridades públicas reconocieron su utilidad para ayudar a resolver tres de los principales problemas que enfrentan las ciudades de la región: debilidad fiscal a nivel subnacional, crecimiento urbano desordenado y déficits habitacionales significativos.

Debilidad fiscal a nivel subnacional

Desde el proceso de descentralización del Estado iniciado en la década de los 80s, los gobiernos subnacionales de ALC vienen asumiendo mayores responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos locales. En particular, estados y municipios han asumido las responsabilidades para las prestaciones de servicios sociales de educación y salud pública, y de infraestructura básica, tales como agua potable y saneamiento, que en total constituyen actualmente más del 40% del gasto subnacional (CEPAL, 2011b). En paralelo, la rápida urbanización que experimenta la región, con una población urbana que aumentó siete veces entre 1950 y 2012, y que hoy representa el 82% de la población total

(UN-Habitat, 2012), ha producido una fuerte demanda de servicios y equipamientos en las ciudades. Como consecuencia de estos dos procesos, el gasto subnacional en la región, como proporción del gasto total consolidado, se duplicó entre 1985 y 2010, pasando de 13% al 25% (BID, 2015).

A pesar de su creciente importancia en la estructura de financiamiento público, los gobiernos subnacionales de ALC enfrentan restricciones fiscales para cumplir efectivamente con sus nuevas competencias, debido a que las bases tributarias asignadas resultan insuficientes y el esfuerzo fiscal local es aún incipiente. Por ejemplo, el impuesto predial, una de sus principales fuentes de ingresos, está lejos de alcanzar su potencial, al punto de que comparativamente los países de la región recaudan cuatro veces menos por este concepto que los de la OCDE (Bonet, Muñoz y Pineda, 2014). Así, en 2009 los ingresos propios subnacionales alcanzaron a cubrir tan solo el 39% de sus gastos, y la brecha fiscal resultante promedio representó casi el 6% del producto interno bruto (PIB) (Bonet, de la Cruz, y Fretes Cibils, 2013). Esta discrepancia entre ingresos y gastos tiende a ampliarse en tanto los ingresos propios subnacionales se han mantenido constantes en la última década (Fretes Cibils y Ter-Minassian, 2015).

Prácticamente todos los gobiernos subnacionales cierran las brechas fiscales por medio de transferencias intergubernamentales, hecho que posiciona a ALC, junto con África Subsahariana, como el conjunto de países del mundo con el más elevado grado de dependencia del gobierno central (BID, 2015). En muchos casos, estas transferencias fiscales están condicionadas para propósitos específicos, como la provisión de educación y salud, o los esquemas de coparticipación de ingresos se destinan primordialmente a cubrir gastos recurrentes. Por su parte, las transferencias de capital para el co-financiamiento de proyectos de inversión son relativamente minoritarias. Asimismo, los gobiernos subnacionales de la región enfrentan un acceso restringido al crédito, lo que afecta su capacidad de financiamiento de inversión, y por tanto retarda la posibilidad de adelantar al presente los

beneficios sociales y económicos asociados con inversiones de capital.

En suma, los gobiernos subnacionales de ALC presentan una necesidad crónica de financiamiento para mejorar sus capacidades de gestión fiscal, de prestación de servicios y de desarrollo de infraestructura regional y urbana (Bonet, De la Cruz, Muñoz y Villela, 2011). En este marco, un mayor esfuerzo fiscal y la búsqueda de alternativas de financiamiento quizás constituyen el principal desafío para alcanzar las promesas de la descentralización y mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales.

Crecimiento urbano desordenado

Con más del 80% de su población viviendo en ciudades, ALC es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Alcanzó estos niveles de urbanización rápidamente en un estadio temprano de desarrollo. En efecto, pasó de una tasa de urbanización de 25% en 1925 a 75% en 2000, apenas una tercera parte del tiempo que requirieron Europa y Estados Unidos (Cerrutti y Bertoncello, 2003; UN-Habitat, 2008).

Como consecuencia de esta rápida urbanización, las ciudades de la región presentan un crecimiento desordenado de la mancha urbana informal, con patrones de usos de suelo inadecuados e insostenibles que agravan la vulnerabilidad ambiental y la segregación espacial: el 27% de la población (cerca de 117 millones de personas) vive en asentamientos irregulares (UN Habitat, 2008). Por otra parte, entre el 25% y el 60% de la población de las principales ciudades residen en viviendas de origen informal (Gilbert, 1998). En Bogotá, Colombia, donde la población se multiplicó por 20 veces entre 1940 y 2000, más de la tercera parte del crecimiento de la mancha urbana y cerca de la mitad del stock de vivienda corresponden a soluciones informales, con carencias de infraestructura, servicios sociales, títulos de propiedad y permisos de construcción (Blanco, 2012).

En la mayoría de las ciudades de la región, este crecimiento ha producido manchas urbanas

discontinuas y con baja densidad. En promedio, hacia el año 2000 las principales ciudades de ALC se acercaban a 73,4 hab. por ha., casi la mitad de la densidad urbana de otros países en desarrollo, donde el promedio supera los 135 hab. por ha. (Angel, 2010). Además, el patrón de ocupación es disperso. El índice de dispersión, un indicador que mide la relación entre suelo urbanizado y no urbanizado, en Ciudad de Guatemala, San José de Costa Rica o Santiago de Chile es similar al de ciudades estadounidenses consideradas ejemplos clásicos de expansión (*sprawl*) urbana, como Los Ángeles y Houston (Pujol y Pérez, 2012; Angel, 2010).¹ Más aun, en varios casos el problema ha venido en aumento, empujado por el incremento del parque automotor y por falta de políticas de gestión de suelo. México, por ejemplo, entre 1980 y 2010 duplicó la población en las zonas urbanas, mientras que las manchas urbanas crecieron siete veces en promedio, equivalente a una reducción de densidades de hasta el 67% (SEDESOL, 2012).

El crecimiento disperso de baja densidad genera mayores costos de provisión de infraestructura, más desplazamientos vehiculares y un aumento en el consumo de energía. Por ejemplo, un estudio en Toronto, Canadá, demostró que una densidad de 152 hab. por ha. significaría ahorros de hasta 40% en los costos de infraestructura, comparada a una densidad de 66 hab. por ha. (UN Hábitat, 2013); además, diversos estudios empíricos han demostrado que altas densidades con usos mixtos del suelo reducen la duración de los viajes diarios (Chatman, 2008; Crane y Crepeau, 1998) y el número de vehículos por hogar (Hotzclaw et al., 2002). Por ejemplo, Gómez-Ibáñez y Humphrey (2009) muestran que doblar las densidades residenciales puede disminuir el número de km por automóvil entre el 5 y el 12%.

El crecimiento urbano desordenado también aumentó la vulnerabilidad ambiental. En El Salvador, por ejemplo, el 41% de la población vive en áreas de alto riesgo y en promedio, los desastres naturales afectan a 160.000 personas y cuestan 4,2% del PIB cada año. Tan solo en 2001, dos terremotos afectaron al 20% de la población, mientras

en el 2011 una tormenta tropical afectó a 1,4 millones de personas y causó US\$902 millones en daños. El paso de los huracanes Mitch en 1998, Stan en 2005 e Ida en 2009 también causaron pérdidas de gran magnitud.

Déficits habitacionales significativos²

Para el año 2009, en América Latina y el Caribe existían alrededor de 58 millones de hogares (un 37% del total) con carencias habitacionales. Si bien el porcentaje de hogares en déficit ha venido bajando, ya que para 1995 alcanzaba a 45%, en términos absolutos el problema se ha agudizado pues para ese año afectaba a 46 millones de hogares, unos 12 millones menos que en el 2009.

El déficit habitacional incluye dos tipos de déficits: cualitativo y cuantitativo. El cualitativo corresponde a carencias en infraestructura, malas condiciones de la vivienda, hacinamiento e inseguridad de la tenencia. El cuantitativo refleja el faltante numérico (hogares sin vivienda) o la vivienda insalvable, no recuperable, generalmente por estar localizada en zonas de alto riesgo. En la región, 31% de los hogares sufre de al menos un tipo de déficit cualitativo, mientras un 6% está afectado por déficits cuantitativos.

Esto implica que cerca del 84% del déficit es de carácter cualitativo. Dentro de este, la mayor carencia es la de infraestructura, con cerca de 21% de los hogares afectados. Este rubro incluye la falta de acceso a saneamiento (15%), agua potable (9%) y electricidad (4%).³ La mala condición de la unidad afecta a 12% de los hogares, especialmente

¹ Valores cercanos a 1 significan más dispersión. Utilizando el método de Ángel, los valores para San José circa 2000 llegan 0,48, mientras que para Santiago y Guatemala son 0,25 y 0,27, respectivamente. Utilizando el método de Burchfield et al., el valor para San José circa 2010 es 0,40, mientras que para Los Ángeles y Houston es 0,33 y 0,39 (circa 2000), respectivamente (Pujol y Pérez, 2012).

² Cifras basadas en Bouillon (2012).

³ Nótese que algunos hogares pueden sufrir más de una carencia, por lo que la suma de los rubros no necesariamente puede ser igual al total.

por carencias en los pisos (6%), el techo (3%) y las paredes (3%), o la presencia de hacinamiento (6%). La falta de títulos afecta a 11% de los hogares. En términos del déficit cuantitativo, la mayor carencia es el faltante numérico (4%), mientras otro 2% de los hogares es afectado por viviendas insalvables.

El déficit, porcentualmente, es más alto en las áreas rurales, donde afecta hasta a un 60% de las familias, comparado con el 32% de las áreas urbanas. Pero, en términos absolutos, las áreas urbanas concentran el mayor problema dadas las altas tasas de urbanización en una región donde cuatro de cada cinco habitantes residen en ciudades. En efecto, de los 58 millones de hogares con carencias, 41 millones corresponden a áreas urbanas. Como es de esperar, el déficit afecta más a los hogares con menores ingresos. El quintil 1 urbano (el 20% de la población urbana con menores ingresos) presenta un déficit del 52% y el quintil 2 de 39%. En total, casi un 60% del déficit está concentrado en estos dos quintiles.

DESARROLLO URBANO Y MECANISMOS DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS

El desarrollo urbano y sus efectos en los precios del suelo

La urbanización genera valor. En efecto, la urbanización no solo está asociada a un mayor desarrollo económico con países de alto ingreso, presentando en promedio mayores concentraciones de la población en centros urbanos (Banco Mundial, 2009), sino que las ciudades mismas son un factor de crecimiento porque la proximidad que implica la aglomeración urbana facilita el intercambio de ideas, aumenta disponibilidad de mano de obra especializada y mejora las posibilidades de combinar factores de producción (Glaeser, 2011).

Pero más allá de este fenómeno, el crecimiento mismo de una ciudad también genera valor. Smolka (2013) encuentra que el paso de suelo rural a urbano puede multiplicar su valor hasta 4 veces en promedio. El aumento de densidades aumenta además el valor del suelo, con estimaciones

empíricas (en Bogotá) que muestran que el paso de casas a edificios de 5 a 6 pisos puede elevar el precio del suelo entre 80% y 100%, dependiendo de la localización del sector y su estrato. Adicionalmente, la instalación de la infraestructura necesaria para la urbanización tiende a generar un valor mayor que su costo. Por ejemplo, en una muestra de 10 ciudades de ALC, un paquete básico de servicios urbanos con un costo promedio de US\$25 por m² aumenta el valor de la tierra en más de US\$70 (Smolka, 2003).

Aunque estos beneficios dependen del tipo de servicio y la localización del suelo en la ciudad, es usual encontrar valorizaciones muy altas en relación al costo de provisión. Por ejemplo, la provisión de agua en Brasilia, Curitiba y Recife, con un costo promedio de US\$1,02, aumenta el valor del suelo en US\$3,20 promedio por metro cuadrado en áreas localizadas en un anillo externo de 25 a 30 km del centro de la ciudad. En un anillo intermedio de 15 a 20 km la valorización es de US\$5,10 y en un anillo interno de 5 a 10 km el efecto es US\$11,10. Por su parte, la instalación de pavimento por US\$2,58 aumenta el valor del suelo de US\$3,40 a US\$9,10 del anillo externo al interno, mientras que inversiones en alcantarillado por US\$3,03 aumentan el valor del suelo en US\$0,30 en el anillo externo, US\$1,80 en el anillo medio y US\$8,50 en el anillo interno. Este caso muestra cómo la valorización misma depende de la relativa escasez del servicio, pues en áreas más alejadas del centro el costo de proveer el alcantarillado puede ser más alto que el beneficio en tanto que existen alternativas como desagües domésticos (Smolka, 2013).

La coexistencia de la valorización generada por la urbanización, y de las carencias habitacionales señaladas previamente, plantea una paradoja central para el desarrollo de las ciudades: ¿Por qué razón la infraestructura que permite el desarrollo urbano es escasa si, en promedio, la misma genera un valor mayor que su costo? Shoup (1994) llama a esta paradoja la ‘anomalía de la subinversión’, y sugiere que el problema no es de costo-beneficio sino de flujo de caja dado que, generalmente, la valorización producida por la inversión solo se puede

realizar en el futuro, cuando la ocupación del suelo para usos residenciales, comerciales o industriales sea llevada a cabo. La llamada captura de plusvalías justamente trata de solucionar este problema inter-temporal, mediante mecanismos para movilizar parte de la valorización causada por la urbanización y así permitir la inversión misma que la hace posible.

Tipos de mecanismos de captura de plusvalías⁴

Los mecanismos de captura de plusvalías se pueden clasificar en tres tipos de acuerdo a la naturaleza de sus instrumentos: impuestos, contribuciones y regulaciones (Amborski y Smolka, 2003). En cuanto a los impuestos, existe discusión sobre si el impuesto predial mismo puede ser considerado como una herramienta de captura de plusvalías. Por un lado, en tanto este impuesto se define a partir del precio de una propiedad, y este es afectado por decisiones públicas referentes a la instalación de infraestructura o al aprovechamiento del suelo, el impuesto predial puede considerarse como una suerte de ‘captura de plusvalías en el margen’ (Smolka, 2013). Y por el otro, en la medida que esta carga impositiva no se aplica particularmente en la porción del aumento de precio causado por una intervención pública, el impuesto predial como tal podría no ser una forma directa de captura (Amborski y Smolka, 2003).

Dicho esto, ciertas aplicaciones del impuesto predial, como la llamada “Financiación por Incremento de Impuestos” (TIF por sus siglas en inglés: Tax Increment Finance), pueden considerarse en sí mismas una herramienta de captura de plusvalías. Los TIF son un mecanismo para financiar infraestructura, usando el incremento futuro en el recaudo que resultaría de la inversión pública. En su concepción general, primero se define un distrito especial, un área específica de la ciudad donde se va a realizar la intervención. Después, los municipios pueden emitir bonos TIF para financiar las inversiones públicas en base al aumento en el recaudo estimado durante un período determinado.

Para esto, se ‘congela’ el monto que pasará al presupuesto general en el nivel actual del recaudo, mientras que cualquier aumento sobre ese nivel causado por la valorización de las propiedades tendrá una destinación específica para repagar los bonos TIF por el período determinado.

En tanto las inversiones públicas se financian a través del aumento de los ingresos fiscales de las propiedades que se benefician de las mismas, los TIF cumplen el principio de que los beneficiarios pagan por el costo. Adicionalmente, en la medida que la tasa del impuesto a la propiedad es constante en el tiempo, la presión fiscal de los propietarios no cambia, lo que hace que los TIF sean una forma políticamente aceptable de financiar la infraestructura (Brueckner, 2001). Los TIF son muy comunes en Estados Unidos, donde fueron introducidos en 1952. En la actualidad, todos los estados excepto Arizona permiten a los municipios crear distritos TIF. Tan solo en el Estado de Illinois había 1.220 distritos activos para el año 2012 en 455 municipalidades (Kim, 2013).

La segunda categoría de mecanismos de captura de plusvalías, las contribuciones, se diferencian de los impuestos porque el vínculo entre beneficiario y cobro es directo. La contribución por mejoras, también llamada contribución por valorización, es el mecanismo de captura de plusvalías más usado en América Latina y el Caribe (Smolka, 2013). En su concepción más general, la contribución se basa en distribuir el costo de una obra de infraestructura entre los beneficiarios de la misma. Sin embargo, también puede definirse como un porcentaje del aumento del precio de los predios causado por la obra o sobre el valor mínimo entre estos dos valores.

Uno de los países donde más se ha utilizado la contribución es en Colombia, donde existe en la legislación en su forma actual desde 1921.⁵ Hacia el año 2012, Bogotá estaba en proceso de recaudo

⁴ Para una descripción exhaustiva de los instrumentos de captura de plusvalías usados en ALC, véase Smolka (2013).

⁵ Aunque se ha usado de una u otra forma desde la colonia, cuando se financió un puente en 1809.

de cerca de US\$1.000 millones por este concepto mientras que otras ocho ciudades menores presentaban una cifra similar. Estudios del caso de Bogotá han demostrado que el cobro es generalmente aceptado por parte de los contribuyentes, y que la cartera morosa es muy baja, incluso menor que la correspondiente al impuesto predial (Borrero, 2012).

La tercera categoría de captura de plusvalías, instrumentos regulatorios, incluye una gran variedad de mecanismos con las que el sector público puede monetizar los beneficios de sus intervenciones en el valor del suelo. El mecanismo más conocido son las exacciones, o convenios urbanísticos, mediante los cuales se estipulan o se acuerdan ciertas aportaciones en dinero o en especie como contraprestación al derecho de desarrollar. Por ejemplo, en el caso de Puerto Norte en Rosario, Argentina (incluido como parte de esta monografía), la municipalidad definió que los desarrolladores que construirían el área liberada por la reconversión del puerto sobre el río deberían ceder el suelo necesario y la construcción de las calles y redes, además de un 15% de la superficie para espacio público y equipamiento. Como resultado se logró generar 42 ha. de espacio público, 0,63 ha. para vivienda social en situ y 4,3 ha. para vivienda social afuera del área de intervención, 2,54 ha. en equipamiento urbano y una inversión de unos US\$52 millones (BID, 2015).

Otra forma de mecanismo regulatorio de captura de plusvalías es la venta de derechos de construcción, el cual se utiliza preferentemente en áreas a densificar. En estos casos, usualmente se define un área de actuación y un coeficiente de aprovechamiento urbano mínimo, que se entregará como derecho a los propietarios. Cualquier aumento del aprovechamiento por encima del valor mínimo tendrá que ser adquirido mediante una contraprestación a la autoridad competente. El mecanismo de los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs), utilizado en Brasil, descrito para el caso de São Paulo más adelante en esta monografía, es una forma especial de venta de derechos de construcción, donde esta contraprestación se define a precios de mercado determinados en subasta pública. En este caso, este mecanismo permitió recolectar

unos US\$2.200 millones que se han invertido en infraestructura y vivienda entre 2004 y 2012.

UNA CARACTERIZACIÓN DE LA CAPTACIÓN DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO EN AMÉRICA LATINA

Los casos estudiados en esta monografía son una muestra de operaciones urbanas de revitalización de áreas en una ciudad existente o de intervenciones para la habilitación de suelo en nuevas áreas destinadas al crecimiento de la ciudad, donde se han implementado novedosos mecanismos de captura de plusvalía. Dado que estas experiencias se han desarrollado en un marco fiscal restrictivo, constituyen una búsqueda de esquemas alternativos de financiamiento de inversiones urbanas que complementen los ingresos fiscales tradicionales de los municipios, como el impuesto predial, el impuesto a los vehículos y la tributación sobre las actividades comerciales e industriales, entre otros.

Entre las operaciones documentadas que buscan revitalizar la ciudad, destaca la renovación de áreas precarias, que en el pasado se desarrollaron a través de rápidos procesos de crecimiento, pero que actualmente ya no cumplen un papel relevante en la dinámica urbana y que necesitan actualizar su infraestructura, usos y tipologías edilicias para atender las demandas de la ciudad contemporánea. Asimismo, algunas experiencias procuran la densificación y el desarrollo de vacíos al interior de la huella urbana, apuntando a la compactación de la ciudad existente y a la optimización de la capacidad instalada. Otras intervenciones tienen como objetivos conservar el patrimonio construido para proteger y potencializar el valor de los activos culturales e históricos. Finalmente, algunos casos comprenden la mejora integral de barrios, con el fin de garantizar la completa urbanización y prestación de servicios urbanos a las áreas de origen informal. Por su parte, las intervenciones documentadas para la habilitación de suelo buscan la expansión sostenible de la huella urbana, y la incorporación de nuevos sectores urbanos completos que complementen la ciudad existente (figura 1.1).

FIGURA 1.1. Problemática y tipos de intervención

Casos	Tipo de intervención				
	Revitalización de áreas urbanas existentes	Desarrollos vacíos urbanos	Conservación del patrimonio	Mejoramiento barrial	Expansión de la huella urbana
ARGENTINA					
Operación Puerto Norte, Rosario (R.U)					
Ampliación Urbana, Trenque Lauquen (Exp.)					
Parque Náutico, San Fernando (RD/DV)					
Transformación Área Central Morón (RD/DV)					
BRASIL					
Operación Urbana Faria Lima, São Paulo (R.U)					
Operación Urbana Agua Espraiada, São Paulo (R.U)					
Operación Urbana Agua Branca, São Paulo (R.U)					
Operación Urbana Anhangabaú-Centro, São Paulo (R.U)					
COLOMBIA					
Plan Parcial La Felicidad, Bogotá (RD/DV)					
Plan Parcial Lombardía-AOPS, Bogotá (RD/DV)					
Unidad de Planeación Zonal-Chico, Lago y Rufino, Bogotá (R.U)					
ECUADOR					
Plan Ciudad Quitumbe, Quito					
Rehabilitación Rafael María Arizaga, Cuenca					
Mejoramiento barrio Latinoamérica, Cuenca					
URUGUAY					
Carrasco Norte PAU 10, Montevideo (Exp.)					
Complejo Empresarial World Trade Center, Montevideo (R.U)					
Programa Promoción VIS, Montevideo (RD/DV)					

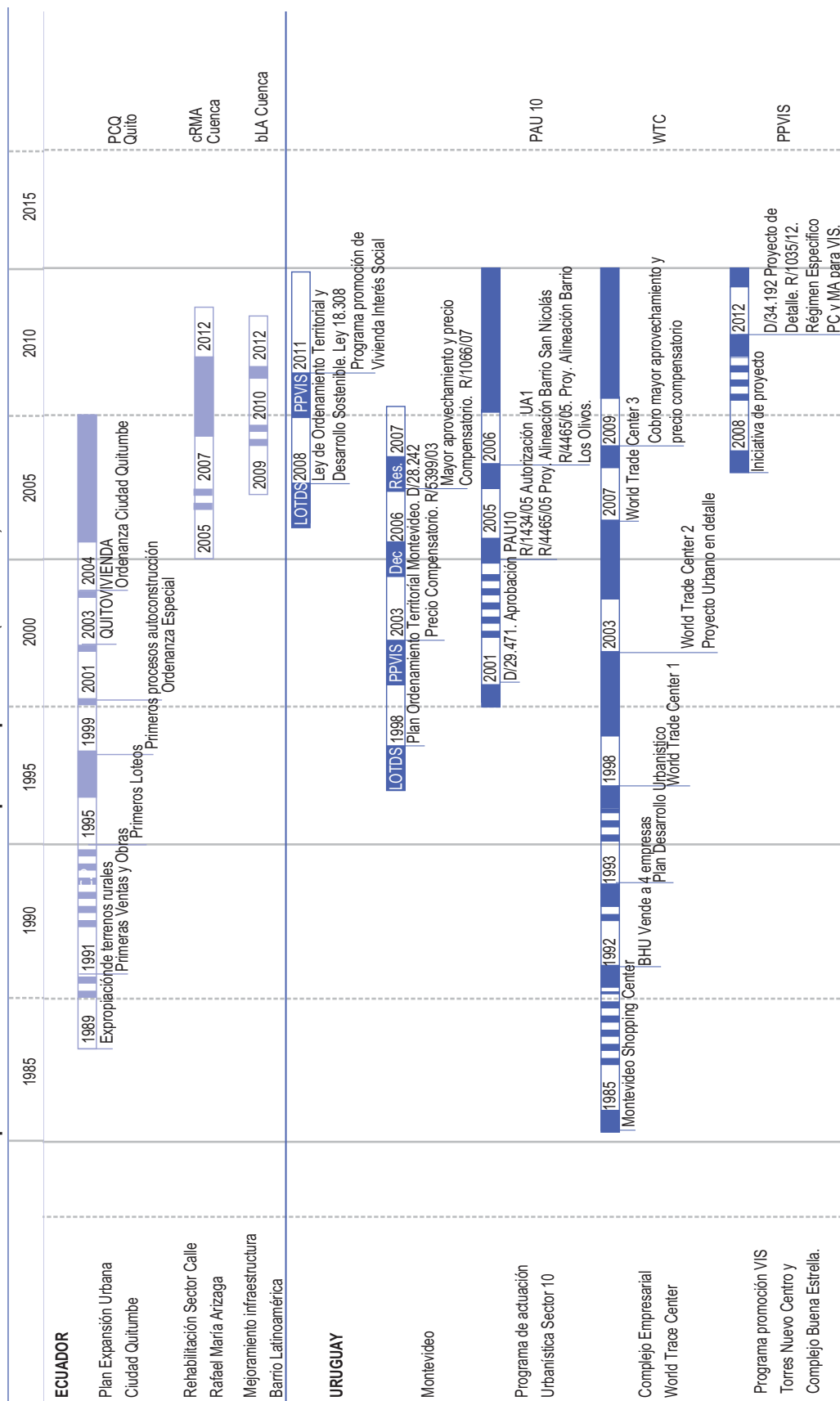
En conjunto, los estudios de caso y su contexto legal, administrativo y de política pública muestran un proceso de desarrollo y aplicación de mecanismos de captura de plusvalías de aproximadamente tres décadas, cuyos orígenes comprenden hitos como el Plan Director Estratégico de São Paulo de 1985 y sus operaciones inter-ligadas, y la Ley de Reforma Urbana de 1989 en Colombia y sus instrumentos de gestión del suelo.⁶ La figura 1.2 muestra

⁶ No obstante, es importante señalar que la región cuenta con una tradición de más de 90 años en la captura de recursos asociados a procesos de desarrollo urbano, con mecanismos como la contribución por valorización, y con casos de aplicación en Colombia que datan del siglo XIX (Hurtado, 2013:18; Smolka, 2013) y reglamentación desde 1921. Este instrumento existe, con pequeñas diferencias conceptuales y operativas, en varios países, conocido en Argentina y Uruguay como contribución por mejoras, en Ecuador como contribución especial de mejoras y en Perú como contribución especial por obras públicas, entre otros casos.

8 EXPANDIENDO EL USO DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO

(continúa en la página siguiente)

FIGURA 1.2. Calendario de implementación de mecanismos de captura de plusvalías (continuación)



una línea de tiempo que indica los momentos más relevantes a nivel nacional, local y de cada uno de los casos del desarrollo y aplicación de Mecanismos de Captura de Plusvalías (MCP). En ella se evidencia que, en la etapa de origen de los mecanismos de captura de plusvalías en la década de 1980, se creó el Plan Ciudad Quitumbe (PCQ) en Ecuador en 1989 y se delimitaron las operaciones interligadas Agua Branca y Anhangabaú-Centro en São Paulo a partir de 1985, que en 2002 se transformaron en operaciones urbanas (OUAB y OUAC, respectivamente).

Además, al final de dicha década, la Constitución Federal del Brasil de 1988 adoptó principios cruciales para el desarrollo reglamentario de los MCP en el país, de manera similar a la Constitución de Colombia de 1991, que sentó las bases para la adopción de la Ley de Desarrollo Territorial en 1997. En la década de 1990, se adoptó el POT de Montevideo, Uruguay, el cual creó el mecanismo del precio compensatorio por mayor aprovechamiento. En estos años también se crearon la Operación Puerto Norte en Argentina (1992), el Programa de Acción Urbanística Sector 10 Carrasco Norte para la expansión de Montevideo (PAU10 - 1993) y la Operación Urbana Faria Lima (OUFL) de São Paulo (1995).

En el año 2000 Bogotá adoptó el POT, aplicando los instrumentos creados por la legislación colombiana, y comenzó un proceso de implementación de los MCP en la ciudad, de una manera más sistemática y con una gama más amplia de instrumentos, además de la contribución por valorización que ya se aplicaba en el país. Posteriormente, Brasil adoptó el Estatuto de la Ciudad en 2001, instrumento de legislación nacional que consolidó las operaciones urbanas y creó la contrapartida económica del otorgamiento oneroso y los CEPACs, que se reglamentaron en la ciudad de São Paulo en 2004.

Del mismo modo, durante la década de 2000 se dio inicio a la mayoría de los estudios de casos considerados en este trabajo: la operación para el desarrollo de la franja costera en San Fernando (2002) y la operación del traslado del club

deportivo de Morón en Argentina (2005); la operación urbana Agua Espraiada en São Paulo (2003); el plan parcial La Felicidad (2002), la reglamentación de la UPZ Chicó, Lago, Refugio (2004) y el plan parcial Lombardía (PPL - 2005) en Bogotá; el inicio de los procesos de conservación del patrimonio en la Calle Rafael María Arízaga (2005) y de mejoramiento del barrio Latinoamérica (2009) en Cuenca; y las dos operaciones del programa de promoción de la vivienda de interés social Torres de Nuevo Centro y Complejo Buena Estrella (2007) en Montevideo. A excepción de la OUFL, para la que se subastaron los últimos CEPACs en 2010, todos los casos continúan en ejecución hasta el día de hoy.

El análisis transversal de los casos muestra las diversas aproximaciones de los MCP en relación con su objetivo y las funciones que ejercen, el hecho que origina el mayor valor y la plusvalía, el momento en el que se captura y el destino de los recursos capturados. La Figura 1.3 muestra una caracterización de los casos y de los mecanismos de captura empleados.

Funciones de los mecanismos de captura de plusvalía

Los mecanismos de captura de la valorización del suelo presentados en los estudios de caso se pueden agrupar entre los que están destinados específicamente a la captura de plusvalías y los que, además de captar mayores valores en las rentas del suelo, ejercen también funciones de gestión y planificación.

En el primer grupo, la implementación de la participación en plusvalía en Colombia, el mecanismo de contrapartida económica del otorgamiento oneroso en Brasil y los mecanismos de contribución por mejoras estudiados para algunos de los casos de Ecuador y Argentina, se consideran instrumentos de carácter más fiscal. Ellos han sido específicamente aplicados para capturar la valorización del suelo provocada por distintas acciones de desarrollo urbano, como las intervenciones directas de desarrollo y construcción por

FIGURA 1.3. Relación de estudios de casos y caracterización de MCP

Estudios de caso	Función			Acciones generadoras (Origen del mayor valor)			Momento de captura		Destino de los recursos	
	Captura de plusvalía	Planificación	Gestión	Asignación directa de mayores aprovechamientos	Valorización por inversión pública	Desarrollo general de la ciudad	A priori	A posteriori	In situ	Transferencia a otras áreas de la ciudad
Argentina										
OPN										
AUTL										
DFC										
TCD										
Brasil										
OUFL										
O UAE										
OUAB										
O UA-C										
Colombia										
PPLF										
PPL-AIPS										
UPZ-CLR										
Ecuador										
PCQ										
cRMA										
bLA										
Uruguay										
PAU 10										
WTC										
PPVIS										

parte de propietarios, o por inversiones específicas en infraestructura pública que pueden generar incrementos y dinamizar desarrollos en las propiedades privadas en su área de influencia; o las más indirectas, derivadas del crecimiento de la ciudad y la valorización intrínseca del desarrollo urbano, externas a la propiedad donde se materializa la plusvalía. En este sentido, los MCP de este grupo permiten captar plusvalías incluso sin urbanizar nuevos desarrollos y sin edificar metros cuadrados adicionales a los existentes.

El segundo grupo aglutina a la mayoría de los casos estudiados, donde los mecanismos de captura de plusvalías contemplan además funciones de gestión del suelo y planificación del desarrollo urbano. En estos últimos se incluyen los mecanismos de gestión y/o planificación del suelo que capturan plusvalías en “especie” a través de los mecanismos de reparto, o distribución, de cargas y beneficios o compensaciones particulares. Más específicamente, algunos de estos mecanismos capturan la plusvalía asociada a la edificabilidad y uso del suelo que los mismos mecanismos han asignado a una operación urbana. Entre estos MCP, que podrían llamarse “mixtos”, destacan el precio compensatorio implementado en Montevideo y los CEPACs implementados en São Paulo.

En los tres casos documentados en Uruguay, el régimen específico y el precio compensatorio están asociados, operando como instrumento: (i) de planificación, al definir usos y edificabilidad, entre otros; (ii) de gestión, porque determina la distribución de cargas y beneficios y las relaciones entre actores; y (iii) fiscal, para captar recursos de la valorización. En cuanto a los CEPACs, es también un instrumento de gestión porque permite a los desarrolladores acordar en dónde se pueden materializar los derechos adquiridos y establece su participación en la financiación de las obras de infraestructura. Además, operan como un instrumento de planificación porque permiten definir la forma de la ciudad, ordenando el uso y la ocupación del suelo, y balanceando el desarrollo inmobiliario con el correspondiente a infraestructura, equipamiento y espacio público.

El hecho generador

Las acciones generadoras de plusvalías pueden agruparse en: (i) la asignación directa de mayores aprovechamientos; (ii) la inversión en suelo público sin aplicación directa de mayores aprovechamientos, y (iii) las variaciones de valor generadas por el desarrollo general de la ciudad.

Para el primero grupo, el caso de Montevideo ilustra cómo el precio compensatorio permite que la intendencia municipal asigne mayores aprovechamientos y, simultáneamente, determine la participación de la plusvalía que generan. En el PAU10, la generación de la valorización del suelo y su captura se asocian al cambio de 367 ha. de suelo rural a urbano para un desarrollo inmobiliario de altos ingresos. En los casos analizados en Argentina, se desarrollaron mecanismos ad hoc para intervenciones particulares que vinculan directamente la construcción de usos y edificabilidades específicas con compensaciones que capturan parte de las plusvalías. Así, en la OPN de Rosario, se establecieron compensaciones en dinero y obras por el otorgamiento de normas urbanísticas en el área portuaria para su revitalización, y para la creación de una nueva centralidad urbana de usos mixtos. Por su parte, los CEPACs vinculan las cargas (inversiones), los beneficios (usos y edificabilidad) y las plusvalías (incremento de valor) a una unidad potencial de construcción en m², que puede ser objeto de transacciones mercantiles.

Una segunda acción generadora es la inversión en suelo público sin aplicación directa de mayores aprovechamientos. Esto sucede en la implementación de la contribución de mejoras, en la cual inversiones en infraestructura pública, por ejemplo, generan valorización de las propiedades ubicadas en el área de influencia de la obra. Los casos de la rehabilitación del sector patrimonial calle Rafael María Arízaga, al norte del Centro Histórico, y del mejoramiento del barrio Latinoamérica en el suroeste de Cuenca, muestran evidencia a este respecto. En Argentina, el municipio de Trenque Lauquen adoptó una variante, ampliando el alcance de la contribución por mejoras en una operación

urbana de incorporación de suelo no desarrollado a la huella urbana. A través de la aplicación de una versión ad hoc de la contribución, la administración de Trenque Lauquen logró capturar recursos en suelo, obras y dinero.

Finalmente, para el tercer grupo, el desarrollo general de la ciudad puede dar origen a la valorización del suelo y posterior captura de plusvalías. Por ejemplo, la aplicación de la contrapartida económica del otorgamiento oneroso consiste en establecer el mayor valor a partir de la diferencia entre el valor catastral antes y después de ejecutado el aprovechamiento, teniendo en cuenta factores sociales y de planificación. Esta aproximación permite capturar plusvalías derivadas del conjunto de acciones que intervienen en el desarrollo de la ciudad durante el tiempo considerado, en general, y de la valorización causada por la ejecución del mayor aprovechamiento, en particular. Los CEPACs, por su parte, al ser subastados tienen el potencial de generar un mercado de derechos de construcción, separado del mercado del suelo, que además de capturar las plusvalías generadas por los procesos de urbanización y construcción, tiene el potencial de capturar parte de la especulación asociada a los mercados inmobiliarios. Del mismo modo, este instrumento captura las plusvalías generadas por las expectativas de cambio de valor que los actores participantes en la subasta esperan con la ejecución de la operación y el desarrollo de la ciudad en el tiempo.

El momento de la captura

Los MCP analizados pueden dividirse entre los mecanismos a priori, los cuales capturan las plusvalías antes de la materialización del mayor valor, y a posteriori, si se captura la valorización después de la realización del mayor valor. La dimensión temporal de la captación es relevante, porque define cuándo se puede disponer de recursos para que la administración pública pueda avanzar en la habilitación de suelo público y, en general, en la realización de inversiones.

La implementación de los MCP a priori ha permitido a las administraciones captar recursos

anticipadamente (y no endeudarse), para invertirlos en obras de infraestructura, equipamientos y espacio público, y para compensar a personas residentes y propietarias —o incluso a contratistas en el caso de los CEPACs. Entre los ejemplos están el precio compensatorio de Uruguay, y las compensaciones en dinero, obras y suelo de los casos argentinos de la OPN en Rosario, TCD en Morón y el DFC en San Fernando. Igualmente, los CEPACs capturan la plusvalía de manera anticipada, cuando estos son subastados, incluso antes de asociarse a un uso o un área construible específica en una operación urbana.

Aunque ameritan un análisis posterior más profundo, los casos sugieren que los MCP que operan a priori pueden programar el flujo de los recursos a través de su emisión para una operación urbana específica, o al concentrar su aplicación en un área particular de la ciudad (p. ej., el PPVIS en Montevideo), lo que podría alinearse con la planeación por etapas o unidades de ejecución para garantizar la continuidad de su financiación. Los mecanismos a priori requieren —para hacerlos viables— que las acciones urbanísticas cuenten con una robusta modelación financiera que permita establecer un balance entre el potencial total de construcción y el valor de las inversiones públicas. Adicionalmente, precisan una estimación sólida de las variaciones en los precios del suelo y de los aprovechamientos para poder calcular las plusvalías antes de la ejecución de las obras. Por tanto, como lo muestra Sandroni (2013), en las operaciones urbanas de São Paulo se necesita un equipo muy especializado en la administración municipal y con un conocimiento profundo del mercado inmobiliario, de los procesos especulativos y de los factores que pueden incidir en la variación de los precios.

Por su parte, los instrumentos a posteriori calculan y capturan las plusvalías después de la ejecución de las obras. En este grupo se considera la contribución por mejoras, documentadas en los casos de Ecuador y Argentina, la participación en plusvalía de Colombia, y la contrapartida económica del otorgamiento oneroso de Brasil. En estos casos, la captura ocurre después de que las inversiones públicas en

infraestructura han provocado la valorización de los inmuebles en el área de influencia, y a partir del cálculo de la diferencia entre el precio antes y después de materializado el hecho generador.

Los instrumentos a posteriori mencionados tienen la capacidad de capturar, no solo el mayor valor asociado específicamente a los hechos generadores, sino también las variaciones del precio, originadas en otros factores derivados del conjunto de acciones que intervienen en el desarrollo de la ciudad en el tiempo. Sin embargo, al captar las variaciones de los precios, reflejados en los avalúos de referencia, estos pueden reportar incrementos, pero también reducciones de acuerdo con las fluctuaciones de los precios en el mercado o la pérdida de valor de los inmuebles por obsolescencia, si no se presentan hechos generadores durante la vida útil de un edificio, como fue documentado en los casos estudiados en São Paulo, donde se incorporó el factor de obsolescencia en el cálculo de la contrapartida económica de la otorgamiento oneroso.

El destino de los recursos capturados

Todos los casos analizados reportan la reinversión de plusvalías dentro de las intervenciones o proyectos urbanísticos que los originaron. Por un lado, algunos casos muestran que se establecieron compensaciones ad hoc que se reinvertieron in situ, como en Argentina, donde se determinaron los recursos y la forma de invertirlos en las operaciones urbanas particulares. Por otro lado, en las operaciones de mayor escala o en ciudades con instrumentos de planificación y gestión más formalizados, como en Bogotá, Montevideo y São Paulo, se implementaron mecanismos de distribución o reparto de cargas y beneficios, que definieron y facilitaron el aporte de los desarrolladores e inversionistas a la construcción de infraestructura y provisión de equipamientos, que también pueden ser consideradas como captura de plusvalías in situ.

Por ejemplo, en Brasil los aportes del reparto para asumir cargas urbanísticas se incorporaron en los CEPACs; en Colombia, en el reparto de cargas y beneficios dentro de los planes parciales (PP) y

en Uruguay, en el mecanismo de distribución de cargas y beneficios que se aplicó en los tres casos de Montevideo, como parte de los proyectos urbanísticos en detalle (PUD). En el PCQ en Ecuador, aunque no se implementó un sistema de reparto, ni MCP formales, los desarrolladores y promotores asumieron cargas urbanísticas como parte del desarrollo de la operación.

Sin embargo, como lo plantea Sandroni (2013:29), la plusvalía generada en sectores más dinámicos podría ser objeto de una redistribución hacia áreas menos desarrolladas, de manera que hagan posible corregir inequidades en el desarrollo de la ciudad. Solo en tres de los casos estudiados se permite la inversión de las plusvalías recaudadas en otras áreas de la ciudad. En el caso de Bogotá, el 70% de los recursos capturados por la participación en plusvalía son destinados a construcción de vivienda social, incluyendo infraestructura. Otros recursos se invierten en mejoramiento de vías, espacio público y equipamientos urbanos en áreas de la ciudad menos desarrolladas.

Para el caso específico de San Fernando en Argentina, los recursos que no se reinvierten en el DFC o en el mantenimiento de las áreas ya concesionadas, se transfieren al programa de reurbanización de barrios precarios y a obras de interés público, incluyendo la recuperación de terrenos públicos al servicio de la comunidad. Además de conservar la propiedad, el canon mensual posibilita la continuidad de ingresos en el tiempo para inversión dentro de la franja costera, pero también fuera del área de la operación, para mejoras de barrios en otras áreas de la ciudad. Por su parte, aunque los casos estudiados en Montevideo no transfieren recursos a otras áreas, el POT lo considera dentro de su reglamentación. Este instrumento determina que los recursos obtenidos por aplicación del mecanismo de precio compensatorio se destinarán a infraestructuras y equipamiento público del área considerada, aunque la intendencia podrá destinarlos a “áreas de Montevideo de menor desarrollo relativo como parte del lineamiento estratégico de reequilibrio socio-urbano”, a través del Fondo de Gestión Urbana y Rural (Mendive, 2013:4-5).

REFERENCIAS

- Amborski, D. y M. Smolka. 2003. "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana". *Eure*, 29(88):55-77. Santiago de Chile.
- Angel, S. 2012. *Planet of Cities*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA.
- Banco Mundial. 2009. *Reshaping Economic Geography* World Development Report. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales. GN-2670-1. Washington, D.C.: BID.
- . 2015. "Gestión urbana, Asociaciones Público-Privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del Río Paraná en la ciudad de Rosario, Argentina". Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles. Washington, D.C.: BID.
- Blanco, A. 2012. "Discourses of land allocation and natural property rights: Land entrepreneurship and informal settlements in Bogotá, Colombia." *Planning Theory Journal*, 11(1): 20-43.
- Bonet, J. A., J. Muñoz, C. Pineda Mannheim. 2014. El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J., R. de la Cruz, y V. Fretes Cibils. 2013. Más ingresos propios para más desarrollo local. En: A. Corbacho, V.F. Cibils y E. Lora, *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID y Palgrave Macmillan.
- Bonet, J., R. de la Cruz, A. Muñoz y L. Villela. 2011. "Descentralización", en *La Modernización del Estado en América Latina y el Rol de los Bancos de Desarrollo: Balance y Agenda a Futuro*. Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Borrero, O. 2012. Contribución de Valorización: Análisis en Cinco Ciudades Colombianas. Procuraduría General de la Republica, Bogotá, Colombia.
- Bouillon, C. 2012. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID y Palgrave Macmillan.
- Brueckner, J. 2001. Tax increment financing: a theoretical inquiry. *Journal of Public Economics*, 81(2001):321-43.
- CEPAL. 2011. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cerrutti, M y R. Bertoncello. 2003. "Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America." Centro de Estudios de Población Argentina. Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.
- Chatman, D. G. 2008. "Deconstructing Development Density: Quality, Quantity and Price Effects in Household Non-Work Travel." *Transportation Research Part A*, Vol. 42. Pp. 1008-30.
- Crane, R. and R. Crepeau. 1998. "Does Neighborhood Design Influence Travel? A Behavioral Analysis of Travel Diary and GIS Data." *Transportation Research Part D*, Vol. 3, 1998. Pp. 225-38.
- Fretes Cibils, V. F. and T. Ter-Minassian. 2015. *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How*. Washington, D.C.: BID.
- Gilbert, A. 1998. *The Latin American City*. Londres: LAB.
- Glaeser, E. 2011. *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Press.
- Gómez-Ibáñez, J. A. y N. P. Humphrey. 2009. "Special Report 298: Driving and the Built Environment: The Effects of Compact Development on Motorized Travel, Energy Use, and CO2 Emissions". Transportation Record Board, The National Academies, Washington, D.C.
- Holtzclaw, J., R. Clear, H. Dittmar, D. Goldstein y P. Haas. 2002. "Location Efficiency: Economic Characteristics Determine Automobile Ownership and Use Studies in Chicago, Los Angeles

- and San Francisco.” *Transportation Planning and Technology*, 25(2002):1-27.
- Hurtado, A. 2013. Usando los mecanismos de captura de plusvalías para financiar el desarrollo urbano en América Latina: El caso de Bogotá, Colombia. Reporte de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ladd, H. 1998. Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub.
- Mendive, C. 2013. Mecanismos de Captación de la Valorización del Suelo Urbano en Uruguay: Análisis de Tres Casos en Montevideo. Reporte de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pujol, R. y E. Pérez. 2012. Impacto de la Planificación regional de la Gran Área Metropolitana sobre el crecimiento urbano y el mercado inmobiliario. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. CONARE-Defensoría de los Habitantes.
- Sandroni, P. 2013. Tres Instrumentos de Captura de Plusvalías Urbanas en la ciudad de São Paulo (1986-2013). Reporte de Consultoría. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México. 2012. La Expansión de las Ciudades 1980-2010. Ciudad de México.
- Shoup D. 1994. “Is under-investment in public infrastructure an anomaly?” En: G. Jones y P. Ward (eds.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Londres: UCL Press.
- Smolka, M. 2013. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2003. “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices.” *Land Lines*, 15(1):4-7.
- Smolka, M. y D. Amborski. 2000. Value capture for urban development: An inter-American comparison. Working Paper WP00MS1. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1279_Smolka_Final.pdf (24/07/16).
- UN Habitat. 2013. Urban Planning for City Leaders. United Nations Human Settlements Program.
- . 2012. State of Latin American and Caribbean Cities: Towards a new Urban Transition. Nairobi: UN Habitat.

La captura de plusvalías en Argentina

Luis Baer, Beatriz Cuenya, Juan Duarte, Alberto Esteban, Pablo Itzcovich, Eduardo Reese⁷

INTRODUCCIÓN

Argentina es uno de los países de América Latina con mayor, y más antigua, urbanización. Sin embargo, aun con estos dos atributos singulares, “se ha caracterizado por no articular una política urbana explícita a nivel nacional, ni contar con una ley de suelo y ordenamiento territorial, como sucede en otros países latinoamericanos de régimen federal, como Brasil, México y Venezuela. El país presenta un conjunto de instrumentos legales y normativos que inciden y condicionan, aunque de manera sectorial e indirecta, la gestión del territorio” (Catenazzi y Reese, 2010).⁸ La responsabilidad primaria de la planificación, regulación y gestión urbanas recayó siempre en el nivel municipal, que en general se ha caracterizado por ejercer estas competencias sin las suficientes capacidades técnicas, financieras y políticas que permitieran enfrentar con eficacia los retos que plantea el desarrollo territorial.

Luego de la crisis de los años 2001 y 2002, el gobierno nacional puso en marcha en el país un conjunto amplio de políticas que incluyeron un rol

más activo en la inversión de la obra pública. Como parte de estos procesos, el sector de la construcción y el mercado inmobiliario mostraron un muy importante dinamismo y los precios del suelo urbano crecieron a tasas superiores a los de la economía. Esta dinámica, sumada a la reducida oferta de crédito inmobiliario, produjo que el mercado inmobiliario se concentrara fuertemente en los sectores de mayores ingresos, mientras que la acción estatal operaba de manera compensatoria a través de un importante crecimiento en la ejecución de unidades de vivienda para los sectores medios pobres y pobres. En consecuencia, los niveles de construcción de soluciones habitacionales se ubicaron entre los más altos del medio siglo pasado, aunque los conflictos por el acceso al suelo no solo no disminuyeron, sino que en algunos centros urbanos experimentaron un evidente agravamiento.

⁷ En el estudio sobre el proyecto de Puerto Norte (Rosario) colaboró el Arq. Eduardo González (Subsecretario de Planeamiento de Rosario).

⁸ Catenazzi, A. y Reese, E. con la colaboración de Romina Doi (2010).

En este marco, y frente al alza de las expectativas de valorización y de especulación inmobiliaria, en un número creciente de ámbitos técnicos y políticos durante la última década se generó un agitado debate alrededor de la capitalización por parte de los propietarios del suelo, sin recuperación pública, de la valorización producida a partir de la reactivación de la obra pública, por la dotación de nuevas infraestructuras y la implementación de políticas de fomento económico. Estas intervenciones públicas, no obstante, supusieron un importante esfuerzo fiscal estatal, primordialmente de los gobiernos subnacionales.

En la última década, algunos municipios del país pusieron en marcha distintas reformas normativas y de gestión que introdujeron, en la legislación urbanística y tributaria, herramientas para la recuperación de la valorización inmobiliaria producida por la acción pública. Estos mecanismos tuvieron diversos objetivos, que fueron desde el mejoramiento de la situación fiscal local en general, hasta el financiamiento de programas sociales urbanos con criterios de redistribución. Estas experiencias, novedosas en la Argentina, se han desplegado con un débil respaldo legal y han tenido diferentes grados de éxito, tanto en su capacidad de incidir en los procesos de desarrollo urbano como en la posibilidad de mejorar el financiamiento público.

Este capítulo analiza las experiencias del proyecto de Puerto Norte en la ciudad de Rosario; la recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras y la ampliación de la ciudad de Trenque Lauquen; el proyecto de Parque Náutico San Fernando en la ciudad de San Fernando, y el proyecto de transformación del área central de la ciudad de Morón. En estos casos se implementaron distintos dispositivos de gestión del suelo y financiamiento de infraestructura, en forma articulada con la ejecución de importantes proyectos de transformación de escala urbana y en el marco de robustas decisiones políticas locales. Estas experiencias responden a estrategias que combinan instrumentos de planificación, mecanismos de inversión público-privada e instrumentos de recuperación de plusvalías. Los proyectos, aún en

ejecución, se implementan en ciudades de distinto rango y roles urbanos que presentan, además, diferencias en sus capacidades de gestión

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE SUELO

Un caso particular de implementación de mecanismos de recuperación de la valorización inmueble lo constituye la contribución de mejoras (CM).⁹ Este fue históricamente un instrumento relevante para financiar infraestructura urbana en una parte apreciable de las ciudades, aun cuando su aplicación fuera parcial y discontinua debido a los frecuentes cambios de políticas ocurridos. La CM se comenzó a utilizar formal y regularmente en los municipios hacia principios del siglo XX, especialmente a partir de la extensión de las primeras redes de saneamiento. Más adelante, su aplicación tuvo un rol muy relevante durante las décadas de los años 40 al 70 del siglo pasado, y a partir de los años 80 empezó a tener una limitada utilización y a cumplir un rol menor en el contexto de las crisis socioeconómicas e inflacionarias que afectaron al país.

A partir del año 2003, se produjeron diferentes transformaciones en el campo de la gestión territorial, y entre las más importantes se encuentran:

- Un número limitado —pero creciente— de planes y normas urbanísticas municipales comienzan a incluir instrumentos de gestión del suelo, entre los que destacan diferentes formas y mecanismos de captura y redistribución de las rentas inmobiliarias.¹⁰ En otros casos

⁹ En el texto clásico de Jorge Macón (Macón, 1972), se define la contribución de mejoras como aquella que “grava el aumento de valor que se opera en la propiedad inmueble, como consecuencia de las obras que construye el sector público.” En igual sentido, para Marienhoff (1975), la contribución por mejoras es “el tributo que se le paga al Estado en retribución de la plusvalía o aumento de valor que, a raíz de la construcción de una obra pública, experimenten las propiedades privadas aledañas, fronteras o inmediatas a dicha obra [...]”.

¹⁰ General Roca, Rosario, Tandil, Malvinas Argentinas, Santo Tomé, Posadas, Ushuaia, San Fernando, Morón, Rafaela, Trenque Lauquen, Venado Tuerto, Vicente López, Río Grande, Tres Arroyos.

(por ejemplo, Sunchales, Bariloche, Viedma, Córdoba), los municipios dictaron normas particulares que, incluso cuando no se articulaban con nuevos planes o reglamentos urbanísticos de carácter más general, buscaban fortalecer la acción pública en el desarrollo de la ciudad. La aprobación de estas herramientas no estuvo exenta de conflictos con los agentes del mercado inmobiliario y en algunos casos —como Roca, Posadas o Malvinas Argentinas— hasta el momento no han podido ser aplicadas.

- Recientemente, un gran número de ciudades incorporaron en sus modalidades de gestión diferentes mecanismos de actuación que, si bien no forman parte de procesos formales de planificación urbana y/o de elaboración de normas establecidas ni tampoco llevan como nombre “captura de plusvalías”, en realidad operan como tales en situaciones que pueden denominarse como “caso a caso”.
- Hasta 2009, la temática del ordenamiento territorial y del manejo del suelo había tenido una escasa atención en las agendas de los estados provinciales, con excepción de la Ciudad de Buenos Aires y la provincia homónima. En mayo de ese año, la provincia de Mendoza aprobó la Ley 8051 de ordenamiento territorial, donde se estipulan detalladamente los contenidos y etapas de los procesos formales de planificación, aunque muy tímidamente se sugieren los instrumentos de gestión del suelo y de captura de valorización inmobiliaria.
- En 2012 se aprobó la Ley 14.449 de acceso justo al hábitat con el objetivo de fortalecer la capacidad estatal, provincial y municipal, para intervenir activamente en la dinámica urbana y del mercado del suelo que tradicionalmente ha generado la exclusión de amplios sectores medios y pobres. Para ello, además de modificar aspectos sustantivos del Decreto Ley 8912, instituye un amplio abanico de instrumentos de actuación tendientes a una distribución justa de los costos y beneficios de los procesos de producción y reproducción de la ciudad.
- A partir de la aprobación de la Ley 14.449, la provincia de Santa Fe presentó para trámite parlamentario un proyecto de ley del suelo en el que se legislan variadas herramientas de gestión. Asimismo, la provincia de Río Negro tiene en formulación avanzada un proyecto denominado “Diseño de políticas e instrumentos de gestión del suelo”, que permitirá contar con nuevos dispositivos municipales y con una ley de ordenamiento territorial.
- En el ámbito del gobierno nacional se ha iniciado la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET Avance I del año 2008 y Avance II del año 2011), el cual constituye un cambio paradigmático en la gestión estatal nacional, porque ha colocado la cuestión de la planificación territorial como una herramienta para el desarrollo y, en ese marco, las provincias participan de forma consensuada a través de la creación de un Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN).
- Desde el punto de vista legislativo, desde 2009 en el Congreso Nacional se conformó el colectivo Habitar Argentina, a partir de la confluencia de organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores. El colectivo trabaja con el objetivo “de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat”, y hasta el momento ha presentado cinco proyectos de ley en ambas cámaras.¹¹ Adicionalmente, el COFEPLAN, con la conducción de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, ha formulado un proyecto de ley de Planificación y Ordenamiento Territorial. En ambos casos, el objetivo buscado es construir una política efectiva de desarrollo territorial a través de una fortalecida regulación estatal del suelo.

¹¹ Ley de Ordenamiento Territorial Nacional; Ley de creación de un Sistema Integral de Políticas para la Vivienda y el Hábitat (SIPVH) y de un Fondo para la Producción Social del Hábitat (FPSH); Ley de creación de un Programa Nacional de Regularización Dominial y Urbana; Ley de Regulación de los Procesos de Desalojos; y Ley Nacional de Alquileres.

PUERTO NORTE

Contexto

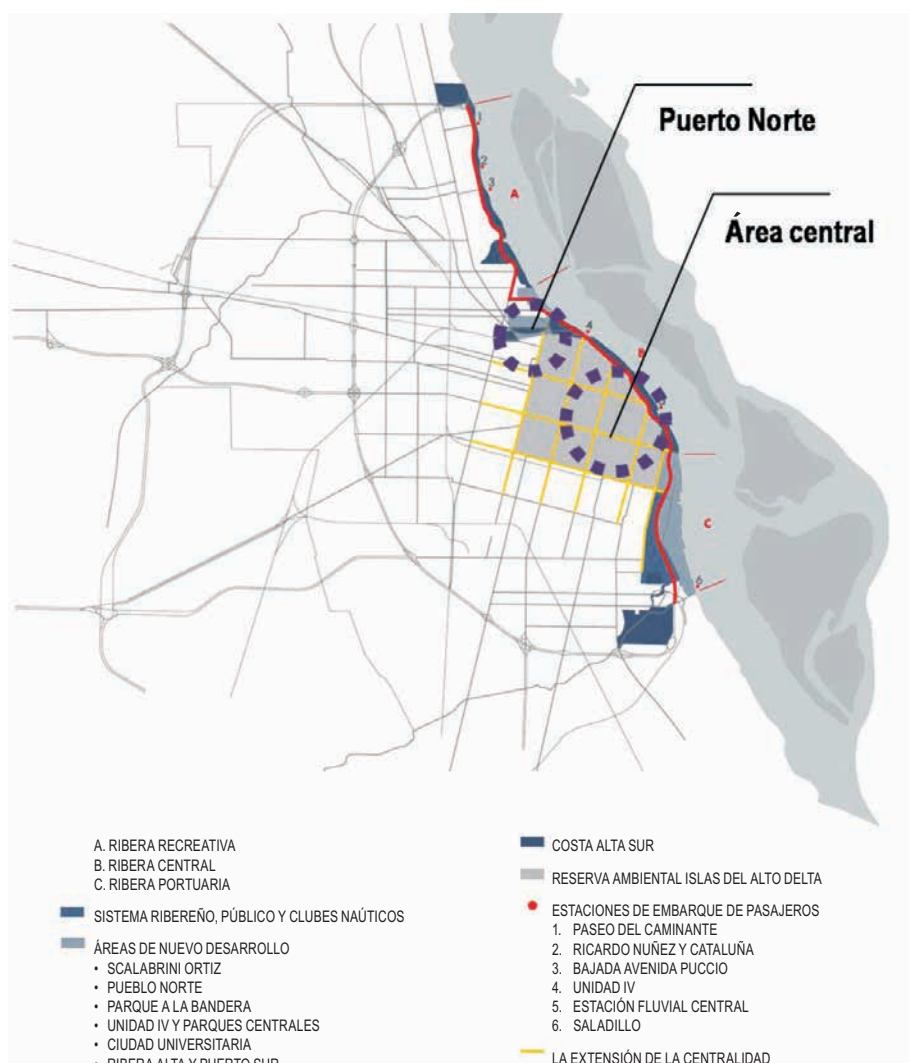
Antecedentes

Puerto Norte es una de las intervenciones urbanísticas más importantes de la ciudad de Rosario en toda su historia. Constituye la segunda fase de la operación de renovación urbana Scalabrini Ortiz, que ya ha producido cambios en predios aledaños.¹² El traslado del puerto hacia el sur de la ciudad a partir de

la década de 1960 fue una de las condiciones que facilitó la reconversión progresiva del área donde actualmente se desarrolla Puerto Norte (figura 2.1). El área fue un nudo crítico de transporte ferroviario y portuario, que todavía mantiene activas algunas funciones e infraestructuras ferroviarias que deberán ser trasladadas. Posee un extenso frente sobre el

¹² Por ello, el proyecto Puerto Norte también tiene el nombre de Plan Especial 2° Fase Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz - Puerto Norte.

FIGURA 2.1. Ubicación del proyecto en relación al área central de Rosario y a la reestructuración del Frente Ribereño Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a Plan Urbano Rosario 2007-2017.

FIGURA 2.2. Vista general del área de renovación Scalabrini Ortiz – Puerto Norte



río Paraná, que le otorga un valor paisajístico excepcional. Alberga asimismo una serie de edificios de gran interés patrimonial, que serán recuperados en la reconversión urbanística que propone el proyecto (figura 2.2). El área incluye dos tierras del Estado Nacional administradas por el ex ONABE (actualmente AABE – Agencia de Administración de Bienes del Estado) y tierras privadas.

El proyecto

Los objetivos apuntan a reconvertir el área ferroviaria de Puerto Norte en un nuevo frente urbano de usos mixtos de alta calidad, incorporando a la ciudad tierras e instalaciones desafectadas de sus usos originales. Con ello se busca crear una “nueva centralidad”, esto es, un espacio urbano destinado a albergar actividades innovadoras o “de punta” en la economía urbana, dotado de una notable calidad edilicia y del entorno. También se pretende abrir la ciudad al río y consolidar el sistema recreativo de la costa central, mediante la recuperación de unas 36 ha. para nuevos parques y la recuperación de un patrimonio ex industrial de singular valor urbano. Finalmente, se procura mejorar la accesibilidad, favoreciendo la conectividad entre el centro y las zonas norte y oeste de la ciudad.

Con base en la propuesta ganadora del Concurso Nacional de Ideas de 2004 y en los anteproyectos para desarrollar el área, se definió un Plan Especial de Puerto Norte, y luego planes de detalle que reflejan el perfil morfológico, los tipos de usos y las características específicas que asume el proyecto en cada una de las siete Unidades de Gestión en que fue dividida el área, teniendo en cuenta las distintas situaciones dominales. Los planes de detalle de cada unidad de gestión de Puerto Norte reflejan las diversas propuestas urbanísticas presentadas por cada propietario-desarrollador, consensuadas con el municipio y luego transformadas en un proyecto, aprobado por su correspondiente ordenanza. La información principal de cada una de ellas se resume en el cuadro 2.1.

La Secretaría de Planeamiento elaboró un plan maestro municipal —o Plan Especial de Puerto Norte— y confeccionó dos proyectos de ordenanzas que fueron aprobadas por el Concejo municipal en septiembre de 2005 (figura 2.3). En el mismo año se iniciaron las obras en un proceso que continúa hasta el presente. Para 2013, solo la UG5 se encontraba en pleno funcionamiento, y en proceso de obra estaban las UG1, UG2/1, UG2/2, UG5, UG6 y la Manzana 407 – Fase 1. Con normativa aprobada

CUADRO 2.1. Puerto Norte: perfil de proyecto en cada unidad de gestión, 2013

Unidad de gestión	Propietario	Superficie terreno (m ²)	Superficie a edificar (m ²)	Espacio público	Usos del suelo
UG1 METRA	TGLT Real Estate	84.040	117.000	37.000	Vivienda, comercio, gastronomía y cultura.
UG2 Sector 1 FORUM	TGLT Real Estate	21.030	68.000 (nueva y a preservar)	Espacios exteriores de uso público	Vivienda, oficinas, comercios, gastronomía, guardería náutica y cultura.
UG2 Sector 2 Ciudad Ribera	INGECONSER	21.592	49.253	Espacios exteriores de uso público	Vivienda, hotel boutique, oficinas, comercios, gastronomía y centro de convenciones.
UG4 Manzana 279	Flia García (Rosario)	18.205	—	—	Vivienda.
UG4 Manzana 407 Condominios del Alto y Torreón del Río	IRSA	51.250	76.500	4.900	Vivienda, hotel, oficinas, comercio diario y periódico.
UG5	Inversiones y Mandatos SA	16.834	76.000	9.250	Viviendas y oficinas.
UG6	Servicios Portuarios SA	25.000	81.000	Espacio público sobre barranca	Vivienda, hotel de alto estándar, gastronomía y guardería náutica.
UG3 y UG7	AABE (ex ONABE)	570.000	A definir	70% espacio público	A definir.

Fuente: Elaboración propia en base a información de la municipalidad de Rosario y reporte inmobiliario (octubre 2013).

FIGURA 2.3. Fases del proceso de renovación del área

Fuente: Secretaría de Planeamiento, municipalidad de Rosario.

y proyecto sin comenzar se encuentra la UG4.4. Sin normativa aprobada están la UG3 y UG7.

Mecanismos de captura de plusvalías

El municipio ha utilizado dos mecanismos de tipo normativo para orientar el desarrollo en el área y capturar parte de las plusvalías generadas por las regulaciones públicas:

- La Ordenanza de Urbanización pre existente (Nº 6492/97), la cual regula los procesos de urbanización en el municipio y establece las obligaciones de los urbanizadores para llevar adelante cualquier emprendimiento en la ciudad, y que incluye la donación y construcción de trazados viales según la ordenanza básica y la ordenanza específica que se aprueba para cada Unidad de Gestión; la ejecución de infraestructura de calles y redes según la ordenanza específica que se aprueba para cada Unidad de Gestión (pluvial, cloacal, energía eléctrica, etc.), y la donación de 10% de suelo para espacio público y 5% para obras de equipamiento comunitario.
- Los Convenios Urbanísticos “ad hoc” (habilitados por la Ordenanza de Urbanización), que se ajustan a cada Unidad de Gestión y son negociados y consensuados con los respectivos propietarios/urbanizadores. Estos convenios permiten al municipio establecer contraprestaciones a cargo de los propietarios-urbanizadores, a cambio de la aprobación de las normas urbanísticas para el área. Las contraprestaciones se suman a las obligaciones fijadas por la ordenanza anterior, permitiendo al municipio capturar parte de las plusvalías generadas en el área.

Marco regulatorio

El marco normativo relativo a Puerto Norte remite a un vasto conjunto de instrumentos normativos que se pueden clasificar en dos grupos:

- De carácter general, que incluyen i) planes urbanos, ii) normas que regulan la producción de suelo urbano y permiten promover operaciones urbanísticas, iii) normas que regulan

el aprovechamiento del suelo en edificación, iv) normas que regulan el régimen de usos del suelo, y v) normas que regulan la reconversión de tierras fiscales.

- Específicos del proyecto, que incluyen i) convenios con el ex ONABE (convenio marco de 1996 y convenio adicional 2002) para promover la urbanización y reconversión de las tierras ferroviarias de Puerto Norte, definiéndose las superficies a incorporar al mercado inmobiliario versus las destinables a espacios verdes públicos, y la estimación de la ecuación económica de la operación a partir de índices urbanísticos preliminares; ii) y Ordenanza Básica Nº 7892 de 2005, que delimita el área de actuación, define los trazados estructurales y secundarios, los espacios públicos, las normas de reparcelamiento, las unidades de gestión y las áreas de preservación histórica, y establece los procedimientos para llevar adelante la urbanización integral del proyecto urbanístico Puerto Norte; iii) ordenanzas complementarias para 5 de las 7 Unidades de Gestión,¹³ que establecen los lineamientos específicos para cada polígono, y iv) Convenios Urbanísticos “ad hoc” con los propietarios/desarrolladores, donde se establecen las contraprestaciones.

El proceso de implementación

Actores

El Poder Ejecutivo municipal y el Concejo municipal de Rosario son los organismos que aportan el marco institucional básico para el montaje y la gestión del proyecto. Sin embargo, como Puerto Norte es una operación urbanística compleja, su encuadre institucional incluye instancias de negociaciones y acuerdos recíprocos entre los distintos actores públicos y privados involucrados, como la municipalidad de Rosario, el Estado Nacional, los propietarios de los predios, urbanizadores o desarrolladores, empresas a cargo de actividades productivas y

¹³ Todavía falta elaborar y aprobar las correspondientes a los predios pertenecientes al gobierno nacional.

servicios en funcionamiento al iniciarse el proyecto, y otros actores de la sociedad civil como el Colegio de Arquitectos (Cuenya y Pupareli, 2006).¹⁴

La relación entre la municipalidad y el Estado Nacional implica llevar adelante negociaciones y establecer acuerdos programáticos sobre la reconversión urbanística de las tierras involucradas en el área. En términos generales, los acuerdos deben establecer qué porcentaje de estas tierras serán destinadas a usos públicos y privados y qué indicadores urbanísticos se asignarán a los distintos sectores.

En cuanto a la relación de la municipalidad con los propietarios y urbanizadores, los respectivos roles y compromisos están establecidos en las figuras de los Programas de Urbanización Integral y los Convenios Urbanísticos ad hoc. También se ha apelado a la firma de Actas-Acuerdo, para dejar sentados los consensos sobre suelo urbanizable y los cambios que pueden ir surgiendo durante el proceso de determinación de los indicadores urbanísticos, y otras cuestiones del plan de urbanización de cada sector. La importancia de estos instrumentos radica en que su contenido y alcance reflejan, en buena medida, tanto la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias como su significado urbano.

Gestión

El modelo de gestión instrumentado en Puerto Norte consiste en la atracción de inversiones privadas para la reconversión de un área estratégica de la ciudad, propiciando “una sostenida apropiación pública de los terrenos portuarios y garantizando nuevas instancias de acceso público al área” (Plan Urbano Rosario 2007-2017). La modalidad adoptada incluyó las siguientes instancias:

- Concurso de ideas para definir el perfil urbanístico del área.
- Redacción del Plan Especial de Puerto Norte, refrendado por Ordenanza Básica.
- División del área en unidades de gestión (que se corresponden con las diversas situaciones dominiales).
- Elaboración de Planes de Detalle para cada unidad de gestión (consenso entre municipio

y propietarios/desarrolladores) refrendados por Ordenanzas Complementarias, los cuales establecen el perfil urbano del área, las compensaciones a cargo de los propietarios y el calendario de ejecución de las obras.

- Firma de Convenios Urbanísticos ad hoc con los propietarios del suelo, los cuales convalidan los planes de detalle.

Las contraprestaciones consisten en el pago de un 10% del excedente de edificabilidad, generado por la normativa particular que se aprueba en cada Unidad de Gestión, con respecto a la edificabilidad del tejido circundante del Barrio Refinería. Se calcula en base al costo de la construcción y se paga en tierra, dinero y obras de infraestructura —que se agregan a las ya exigidas por la Ordenanza de Urbanización. En los casos de proyectos que contengan edificios exentos —o de perímetro libre—, se aplica el 15% del excedente de edificabilidad.

Resultados

El municipio identifica los siguientes beneficios en términos de la plusvalía urbana recuperada:

“A pesar de tratarse en su mayor parte de terrenos privados se recuperan para el uso público 42 de las 100 ha. que integran el área. También se garantiza la libre circulación y uso de los espacios públicos ubicados en el borde de la barranca, generando un recorrido continuo de 1900 metros lineales, conformado por paseos y pequeñas plazas que vinculan Puerto Norte con Parque Sunchales. Se generan nuevas calles (2500 metros lineales) y avenidas. La inversión prevista en construcción de espacios públicos supera los \$65 millones de pesos, a lo que se suma una importante inversión (privada) en la ejecución de las

¹⁴ Cuenya, B. y Pupareli, S. (2006). Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, N° 65, IIED-AL, Buenos Aires.

calles y avenidas. Una de las obras más significativas, la construcción de la Avenida de la Costa desde Francia hasta Avellaneda, se concreta junto al desarrollo de las obras privadas. Otra —una plaza pública de 170 m de largo por 100 m de ancho— ya se visualiza en uno de los emprendimientos como espacio emblemático y vinculante de apertura y llegada peatonal al río” (Plan Urbano Rosario 2007-2017:255-256).

Adicionalmente, Puerto Norte se enclava en un área ferro-portuaria parcialmente desactivada, que en otros tiempos fue un símbolo económico de la ciudad, pero que desde el punto de vista urbanístico la partía por el medio, a la vez que hacía compleja y engorrosa la vinculación entre el norte y el centro de Rosario. En ese sentido, el emplazamiento del proyecto en esa área ha tenido un efecto positivo desde el punto de vista funcional, ya que ha mejorado la conectividad de la zona norte de la ciudad con el área central y viceversa. Asimismo, la incorporación de mayor conectividad vial, con su consiguiente provisión de alumbrado público, extensiones de red de agua, gas y electricidad y arbolado público, ha inducido una serie de mejoras en la calidad de vida urbana, que son evidentes al comparar el sector con las condiciones que presentaba cerca de una década atrás.

También se evidencia en el entorno una dotación paulatina y sostenida de comercios de abastecimiento diario y esporádico. Esta dinámica del sector comercio, que posiblemente hoy se concentre en las actividades del Shopping Alto Rosario, ha provocado un aumento en la dotación de infraestructuras, otorgando mayor seguridad a los barrios circundantes. Con respecto a los usos del suelo dentro del propio perímetro, el proyecto supone una transformación radical del área, al crear una nueva centralidad que alberga usos mixtos de alto nivel, combinando usos residenciales, comerciales, turísticos, gastronómicos, recreativos y culturales, dirigidos a un sector de usuarios de alto poder adquisitivo.

El principal riesgo que implica este tipo de entornos en su relación con la ciudad es el de

convertirse en enclaves que aumenten la fragmentación socio territorial. No obstante, en este caso hay tres elementos que forman parte de la concepción urbanística y la gestión del proyecto que pueden atenuar esta tendencia. El primero es la mejora en la conectividad entre zonas de la ciudad, que ha posibilitado el proyecto y que se ha visto reforzada con importantes obras de infraestructura vial complementarias. El segundo es la incorporación de una gran proporción de suelo para uso público. Y el tercero es el uso de tipologías de perímetro libre, para asegurar una integración espacial entre la zona ribereña de uso público y las avenidas y ramblas de conexión que forman parte de la red primaria de la ciudad.

Adicionalmente, un análisis de los valores de la tierra en este sector, realizado por el municipio, mostró una fuerte valorización en las propias parcelas, al incorporárseles indicadores de edificabilidad. Esto se dio porque, al ser Puerto Norte una zona que no contaba con indicadores urbanos (por estar destinada a los servicios de la actividad portuaria), una vez que se le asignaron estos indicadores, el precio del suelo se incrementó considerablemente. Por ejemplo, una parcela cuyo valor “histórico” se acercaba a los 90 \$/m², una vez sancionada la norma con sus indicadores urbanos se vendió a 648 \$/m², es decir que subió más de seis veces su valor. Con posterioridad a la construcción de un edificio residencial colectivo, el valor de la tierra llegó casi a 1.300 \$/m².

En base a los sondeos efectuados por el municipio respecto de los valores de suelo, cabe destacar que solamente se evidencian aumentos del valor de la tierra de forma abrupta en las grandes parcelas que contienen a estos proyectos como son Ciudad Ribera (de la empresa Ingeconser S.A.), Forum (de la empresa TGLT S.A.), Dolfín, Embarcadero y Northlink (de la empresa Mandatos e Inversiones S.A.), Maui (de la empresa Servicios Portuarios S.A.) y Metra (de la empresa TGLT S.A.). Asimismo, existen otros proyectos de menor escala que se desarrollaron siguiendo la nueva obra vial de la avenida Cándido Carballo (ex-3 Vías), que fue financiada por algunas de las empresas

CUADRO 2.2. Precios promedio del suelo (en us\$/m²) en áreas aledañas a Puerto Norte

Años	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Porcentaje de inflación	—	7,2	7,7	10,9	9,3	11,5
Precio del suelo US\$/m ²	330	354	381	423	462	515

Fuente: Municipalidad de Rosario.

mencionadas, como cargas por los beneficios extraordinarios que obtuvieron.

Un análisis de los valores del suelo (realizado mediante un trabajo de campo en distintos períodos) muestra la siguiente variación en los precios promedio del suelo en el Sector 1 (cuadro 2.2): el valor promedio del suelo según las transacciones realizadas en agosto de 2007 rondaba los 330 \$/m², y en diciembre de 2012 el promedio para ese sector era de 535 \$/m². Esta tendencia indica que la diferencia de precio no se debe a un incremento en el valor de los inmuebles, sino que el precio se mantiene con una leve variación con respecto a su valor histórico.

Hasta noviembre de 2013, los recursos capturados por el municipio en virtud de Convenios Urbanísticos en Puerto Norte ascendían a \$320 millones, incluyendo dinero en efectivo para conformar el Fondo de Tierras (\$26 millones), infraestructuras ejecutadas (\$55 millones) y superficie de espacio público (\$237 millones). Los proyectos que componen Puerto Norte representan un 10% del gasto previsto para 2014. Se trata de una proporción considerable teniendo en cuenta, además, que la incidencia de la superficie que ocupa Puerto Norte es del 1% con respecto a la superficie total de la ciudad de Rosario.

En la figura 2.7 se puede ver la importancia de los recursos capturados en Puerto Norte, al compararlos con los del resto de los proyectos urbanos y edificios a los cuales se les aplica la misma metodología de gestión y de captura de plusvalía: los \$320 millones de Puerto Norte representan más de la mitad de todos los recursos capturados durante el período 2006-2013, en concepto de convenios urbanísticos que ascienden a casi \$597 millones.

Si se tiene en cuenta que junto con la herramienta de captación de plusvalías se instauró en la ciudad de Rosario un Banco de Tierras, el impacto producido por los proyectos de Puerto Norte ha sido muy significativo. En 2005, cuando se estaban poniendo en discusión estos mecanismos, se concretaron los primeros aportes de tierras para vivienda social a cargo del desarrollador de la Unidad de Gestión N° 5, la empresa Mandatos e Inversiones. Estos aportes consistieron en la donación de tierras con buena accesibilidad, que se utilizaron para el reordenamiento de la Villa Itatí, sumadas a otra parcela de excelentes dimensiones que se destinará a ejecutar un plan de vivienda dirigido a familias con capacidad de ahorros medios.

TRENQUE LAUQUEN

Contexto

Antecedentes

Trenque Lauquen (TL) es uno de los 135 municipios que forman parte de la provincia de Buenos Aires. Ocupa una superficie de 5.509 km² y su población es de 43.000 hab. (Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010), con una densidad bruta de 7,8 hab. por km². El principal motor de la economía local es la actividad agropecuaria, especialmente la producción agrícola (soja, maíz, trigo y girasol). La ganadería se centra en la producción cárnica y tampera.

La configuración urbana actual continúa marcada por el trazado fundacional de la ciudad, que se caracteriza por el diseño en damero alrededor de una plaza central, con manzanas de 100 metros por lado, separadas por calles de 30 metros de ancho con ramblas o bulevares en su eje, y generosas superficies destinadas a los espacios circulatorios. El crecimiento urbano ha mantenido un cierto orden a largo del tiempo, no ha habido exceso de subdivisiones ni loteos de tierra, ni dispersión territorial de la mancha urbana. Se han mantenido así patrones de ocupación del suelo medianamente homogéneos en cuanto a densidades, alturas y tejido.

No obstante, existe en TL una alta necesidad de producir tierra urbanizada, tanto pública como privada. El municipio mantuvo durante 12 años el límite del perímetro urbano, logrando así un alto grado de completamiento urbano, y asociado a ello, una muy baja disponibilidad de terrenos baldíos en venta. Igualmente, hay dificultad para acceder a una vivienda por los altos precios del suelo. El incremento poblacional, el dinamismo económico y la escasa oferta de terrenos urbanos, entre otros factores, generaron restricciones de acceso al suelo y la vivienda. También se presentan dificultades para financiar infraestructura y servicios públicos. Mientras la demanda de terrenos para atender las necesidades de la población local requería fuertes inversiones, el municipio no contaba con los fondos necesarios por su escasa autonomía tributaria. Finalmente, se percibía una necesidad de espacio habitacional para cubrir el déficit actual y el crecimiento del número de hogares. Esta situación se daba en un municipio cuyo dinamismo económico sigue atrayendo mano de obra de otros municipios, contribuyendo así a incrementar la población.

El proyecto

A partir de 2009, el gobierno municipal comenzó a implementar un instrumento de recuperación pública de la valorización inmobiliaria generada por la acción urbanística, a través de la modificación de la normativa sobre los usos del suelo o de la inversión en obra pública efectuada por cualquier nivel de gobierno. Se trata de un uso no convencional de la Contribución por Mejoras (CM), un tributo específico utilizado habitualmente para recuperar el costo de la inversión pública en obras de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, TL decidió ampliar el hecho imponible del instrumento a otros tipos de intervención pública, básicamente a decisiones administrativas que, al modificar los parámetros urbanísticos, también incrementan los precios del suelo.

Complementariamente a la utilización de la CM, se llevaron a cabo otros tipos de iniciativas que permitieron al municipio generar una importante cantidad de tierra urbanizada. En concreto, se ha implementado un Plan de Ampliación Urbana

(PAU), comprando tierra rural a precio rural previo a producir el cambio de zonificación a usos urbanos. A los propietarios de las tierras que pasaron a ser urbanas se les ofrece la posibilidad de pagar la CM, así como la infraestructura básica requerida para la subdivisión de tierras, con lotes urbanizados.

Mecanismos de captura de plusvalías

Los tipos de mecanismos de captura de plusvalías por aplicación de la CM fueron:

- Compra directa de tierra a precio rural previa rezonificación a uso urbano (entre 2008 y 2010 el municipio compró 88 ha. de tierra rural).
- Aplicación de la CM de acuerdo a los hechos imponibles que establece el Artículo 225 de Ordenanza Fiscal, modificada por la Ordenanza 3184 (promulgada y publicada el 07 de enero de 2009). A través de la sanción de la Ordenanza 3808/11, se define la ampliación del área urbana, abarcando una superficie de 700 ha.
- Permuta de tierra por medio de la cual en 2012 el municipio adquirió 10 ha. a cambio de la construcción de tres viviendas.

Marco regulatorio

El mecanismo para la recuperación pública de la valorización generada por las decisiones administrativas y la construcción de obra pública consistió en la sanción de la Ordenanza 3184/08, que incorporó y modificó una serie de artículos a la Ordenanza Fiscal¹⁵ vigente hasta entonces. Esos artículos legislan la CM y definen el hecho imponible que habilita el cobro del tributo, su base imponible, el momento de exigibilidad y la forma de pago, así como los contribuyentes que deberán abonarlo y los que son pasibles de su exención (Artículo 225-230°).

¹⁵ La ordenanza fiscal es la que define cada uno de los tributos que cobra un municipio, además de los hechos imponibles a partir de los cuales puede efectuar el cobro. Las alícuotas suelen estar definidas en la ordenanza tarifaria, que define las alícuotas, derechos y tarifas que se deberán abonar en cada caso.

residencial (42%), comercial y de servicios (10%), equipamiento (3%), espacios verdes y libres públicos (13%) y espacios circulatorios (32%). En cuanto a la lógica de estructuración de la ciudad, el proyecto apunta a reproducir la existente alta calidad urbana y ambiental de la ciudad, manteniendo el sistema de calles anchas con bulevares, y también la proporción de espacios públicos y privados. No obstante, debido al comienzo reciente de su ejecución, no es posible determinar con precisión los avances del PA. En la zona aún prevalecen los usos rurales y prácticamente no hay población residente.

Cabe destacar que, para la materialización del proyecto, se requieren grandes volúmenes de inversión en infraestructura y equipamiento público, además del capital privado para el desarrollo de edificaciones, algunas de las cuales serán edificios en altura, ya que el proyecto induce cierto nivel de densificación en sectores definidos. En promedio, la densidad bruta será de 64 hab. por ha., con una densidad neta de 150 hab. por ha.

La valorización en el área de ampliación urbana está dada fundamentalmente por el cambio de calificación de uso de rural a urbano, y pueden advertirse las magnitudes de los incrementos de precios de suelo generados hasta el momento. Los precios de los terrenos que se ofrecerán en el área de ampliación se encuentran sensiblemente por debajo de los valores de mercado existentes dentro del área urbana vigente al año 2010, los cuales se ubicaban entre US\$88 y US\$125 por m². Es decir, un terreno de 400 m² de superficie valía en ese entonces entre US\$35.000 y US\$50.000. Actualmente, el precio del suelo es US\$92 por m² a 12 cuadras de la plaza central de TL (un terreno de 400 m² tiene un precio de oferta de aproximadamente US\$37.600).

Por su parte, en la zona de ampliación urbana, un terreno de 400 m² se ofrece a US\$13.000, es decir US\$32,5 por m², con posibilidad de pago financiado hasta en 60 cuotas. En este punto, vale recordar la función que cumplen los 794 terrenos privados, existentes en el área de ampliación urbana, en materia de regulación del mercado de suelo,

específicamente en lo que se refiere a la ampliación de la oferta y su impacto en los precios.

Las contrapartidas aportadas por el proyecto, y particularmente por los propietarios, están relacionadas con el pago del 12% en concepto de Contribución por Mejoras. De esta manera, el municipio obtuvo una importante cantidad de terrenos para el desarrollo de distintos proyectos, por ejemplo, para la construcción de viviendas sociales. De no haber sido por la utilización del instrumento, esos terrenos hubieran tenido que ser adquiridos en el mercado, con grandes sumas de dinero. Así, la recaudación por recuperación de plusvalías se mide en cantidad de terrenos obtenidos. Dentro del área urbana, se negoció con 2 propietarios, de los que se obtuvieron 19 terrenos sobre un total de 154 lotes. En la primera etapa del PAU, se ha negociado con propietarios de 89 ha., donde el municipio obtuvo el 12% de los terrenos —152 lotes sobre un total de 1.263.

Las plusvalías dependen de las formas de adquisición y generación de suelo urbanizado que se adoptaron. Primero, a través de la compra directa de suelo a precio rural (88 ha.), entre 2008 y 2010, por las que el municipio pagó un total de US\$1.094.962. El 50% de la tierra se destinó a usos públicos (espacios circulatorios, verdes y libres públicos y equipamiento urbano). En las 44 ha. de tierra comercializable, el municipio dispuso de un total de 1.408 terrenos, a razón de 32 terrenos por ha. El cálculo estimado de las obras de infraestructura (red de agua potable y desagües cloacales, apertura de calles, cordón cuneta y alumbrado público) ronda los US\$6.472.576, tomando como costo de la infraestructura por terreno \$30.000, que equivalen a US\$4.597.¹⁶ Sumando el valor de la tierra y el costo de la infraestructura, el municipio desembolsó en total US\$7.567.538. El municipio aún no ha vendido terrenos urbanizados, pero si se adopta como precio de venta de los terrenos un valor de US\$10.000 cada uno (las inmobiliarias ofrecen actualmente terrenos en la zona de

¹⁶ Calculado a diciembre de 2013, cuando US\$ 1 = \$6,5.

ampliación urbana a un rango de precios que oscilan entre US\$13.000 y US\$15.000),¹⁷ obtendría un total de US\$14.080.000. Si al valor de venta de la totalidad de los terrenos se le resta el costo de la infraestructura (US\$6.472.576), obtenemos que el valor de la tierra en manos del municipio es de US\$7.607.424. Teniendo en cuenta que el municipio adquirió la tierra por poco más de 1 millón de dólares, el plusvalor que obtendría por esta operación, si vendiese los terrenos a los valores antes mencionados, ascendería a la suma de US\$6.512.462, es decir, 6 veces más que el valor de la inversión inicial. Adicionalmente, la ciudad obtendría una superficie total de 44 ha. destinada a usos públicos.

Los terrenos aún no comenzaron a tributar, ya que el convenio mediante el que se aprueban los mismos les otorga un plazo de 4 años, luego de la aprobación, para que comiencen a tributar las tasas municipales, salvo aquellos que son transferidos.

PARQUE NÁUTICO SAN FERNANDO

Contexto

Antecedentes

El municipio de San Fernando está ubicado al nordeste del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a 27 km de la Capital Federal. Situado sobre la margen derecha del estuario del Río de La Plata, en la desembocadura del río Luján, limita con aquél y los partidos de San Isidro y Tigre. Asimismo, le corresponde jurisdiccionalmente un sector insular que constituye el “bajo Delta”, y que limita con el distrito de Campana y la provincia de Entre Ríos.

En 2002, el gobierno municipal puso en marcha un conjunto de medidas articuladas, tendientes a producir una transformación profunda de su realidad socio territorial, incluidas a) la elaboración de un nuevo plan y código normativo urbanístico, b) la puesta en marcha de un programa de reordenamiento urbano que operó especialmente en el sector oeste de la ciudad (el que concentra los mayores niveles de pobreza e informalidad) y c) la creación de una empresa denominada Consorcio

Parque Náutico San Fernando Sociedad Anónima (PNSFSA), destinada a administrar un conjunto de predios de propiedad municipal y actuar (financiando obras de mejora y de infraestructura) en el sector este costero de la ciudad.

El proyecto articula las tres iniciativas nombradas, y la estrategia general que se implementó se basó en una transferencia de rentas del suelo entre sectores del municipio. PNSFSA es el instrumento de captura de las plusvalías del área de mayores recursos del municipio para mejorar la calidad ambiental y la accesibilidad pública del frente costero. Esta empresa abona un canon mensual al estado local que facilita el financiamiento municipal, incluyendo las operaciones previstas en la política de reordenamiento urbano de los sectores informales ubicados en el oeste. Todo ello fue llevado a cabo en el marco de un nuevo plan urbano que permitió un abordaje integral de las políticas territoriales.

El proyecto

El proyecto empezó en 2004 y su objetivo general fue contar con un instrumento de gestión pública que colaborara con el financiamiento, tanto de la recuperación urbana de la costa como de otras acciones del propio gobierno municipal, a través de la captura de plusvalías de terrenos públicos concesionados. A su vez, los objetivos específicos fueron los siguientes:

- Generar una mayor accesibilidad a la costa, a través de la mejora de calles que conducen al río y la habilitación de nuevos espacios de uso público con fines recreativos, deportivos y productivos.
- Fortalecer los atributos urbanísticos y consolidar el perfil de la ciudad como Capital Nacional de la Náutica, como ha sido reconocida desde 1972.

¹⁷ Se parte de la base de que el municipio apunta más a regular el mercado de suelo antes que a vender a precio de mercado con fines recaudatorios. En tal sentido, se ha adoptado un valor que se ubica entre un 13% y un 23% por debajo de los precios de oferta existentes.

- Actualizar las políticas de gestión de emprendimientos en la costa, mediante la inclusión de los principales actores reales de desarrollo, involucrándolos en políticas estratégicas de la ciudad y cuidando al mismo tiempo que, por acción u omisión del gobierno, la comunidad local se vea perjudicada por los intereses particulares o predatorios del patrimonio colectivo.
- Asegurar recursos fiscales crecientes para la inversión pública en otras tierras públicas y en infraestructura de reordenamiento urbano, a partir de la apropiación que produzca el uso del suelo o tierra municipal y de las plusvalías que se generen en la ciudad.

La experiencia de recuperación de plusvalías y de reinversión urbana de PNSFSA se desarrolla sobre el sector Este de la ciudad, con un frente al Río Luján de 5 km de extensión sobre su desembocadura en el Río de la Plata. Este sector del municipio tiene una ubicación privilegiada, con altos valores inmobiliarios, y está dotado de todos los servicios urbanos, excepto en dos asentamientos precarios en proceso de regularización urbana y dominial. Las actividades económicas predominantes en esta área están vinculadas a la fabricación, reparación y servicios de todo tipo para embarcaciones deportivas y de placer, así como depósitos, logística y actividades complementarias del puerto ubicado en el Canal San Fernando.

En la zona costera se han desarrollado durante los últimos 30 años una serie de emprendimientos urbanísticos residenciales y comerciales vinculados a la prestación de servicios náuticos y amarras, adaptados a la zonificación de la ciudad, y relativamente regulados en materia de normas de edificación. Estos emprendimientos se sumaron a los tradicionales clubes náuticos y a otros actores como la Universidad de San Andrés, los cuales en conjunto han restringido el acceso público a la costa.

Mecanismos de captura de plusvalías

PNSFSA es una sociedad anónima cuyo capital está constituido en un 51% por la municipalidad de San Fernando y un 49% por la Cámara Argentina

de Constructores de Embarcaciones Livianas (CACEL). Sus propósitos principales son administrar tierras del dominio municipal en dicho sector, ejecutar acciones de recuperación urbana y ser un instrumento de promoción de la actividad productiva y de servicios del sector náutico, utilizando para tal fin los recursos que genera la operación de la empresa.

En marzo de 2004 la empresa recibió en concesión por parte de la municipalidad a) tres marinas¹⁸ en funcionamiento con capacidad de guarda de 550 embarcaciones e instalaciones para varadero y realización de eventos y b) un predio de 60.000 m², donde se construyó una marina de acceso público, en la cual desde 2005 se realiza el Salón Náutico Argentino (figura 2.5).

Como concesionaria de las marinas en tierras públicas municipales, cobra tarifas por los servicios de guarda o “amarre”¹⁹ de embarcaciones y por la utilización del predio para la reparación y venta de embarcaciones, utilización de instalaciones para operadores turísticos y realización de eventos. A su vez, la captura de las plusvalías de la tierra pública se redistribuye mediante dos mecanismos:

- El pago de un canon o alquiler mensual al municipio, que consiste en el 40% de la facturación de la empresa neta libre de impuestos.
- La reinversión de las utilidades de la empresa en tierra pública administrada por PNSFSA, y la ejecución de obras de interés público.

En otras palabras, PNSFSA presta servicios en la tierra pública y cobra por los servicios prestados en ella, reinvirtiéndolos en la recuperación de otros predios de propiedad pública y el mejoramiento de la infraestructura, y contribuyendo al mismo tiempo al fortalecimiento financiero del municipio.

¹⁸ Se denomina ‘marinas’ a los predios acuáticos donde se guardan o amarran embarcaciones deportivas y de placer, y que tienen construcciones dedicadas a la reparación de embarcaciones y salones para restaurantes y eventos sociales.

¹⁹ Espacio de estacionamiento de una embarcación en una marina.

FIGURA 2.5. Predios bajo administración de PNSFSA



Fuente: Elaboración propia en base a Google Earth.

Marco regulatorio

A los efectos de la constitución y actuación de la empresa como sociedad anónima privada de propiedad pública, el municipio debió ceñirse a un diseño innovador a través de las Ordenanzas 7949/03, 8314/04 y 9013/06, que se apoyaron en el régimen legal establecido por los artículos 308 y siguientes de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550. A su vez, las ordenanzas aplicaron por primera vez en la provincia de Buenos Aires la Ley provincial 12.929, que habilita a los municipios a crear sociedades anónimas con capital estatal mayoritario, debiendo respetar las estrictas y limitantes disposiciones de la Ley Orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 6769 de 1958).

Como toda sociedad comercial, PNSFSA cuenta con un estatuto por escritura pública (modificado en 2009) y el correspondiente acuerdo entre accionistas. Posteriormente, a través de sucesivas ordenanzas particulares, el municipio concesionó los diferentes predios a la empresa.

Proceso de implementación

Actores

Las instituciones involucradas en la creación de PNSFSA fueron la municipalidad de San Fernando y la Cámara Argentina de Constructores de Embarcaciones Livianas (CACEL), organización empresarial formada por astilleros y proveedores de servicios de la actividad náutica. La decisión de crear una empresa de propiedad mixta no tuvo mayores rechazos por parte de sectores protagónicos en la vida de la ciudad, en la medida que existía un cierto consenso respecto de la necesidad de recuperar la presencia del Estado en la administración de “lo público”. Además, la actividad de las marinas náuticas nunca tuvo reconocimiento social en la ciudad, debido a que es percibida como una actividad de espacios “exclusivos” que sirve a población externa a la ciudad, pese a ser una fuente significativa de empleo y en la que la plusvalía la abonan los usuarios de las amarras, que en su inmensa mayoría no residen en el distrito de San Fernando.

De cualquier manera, en el seno del sector industrial y de servicios náuticos se generó un importante debate, promovido especialmente por propietarios de marinas o guarderías privadas de embarcaciones, quienes plantearon desconfianza en el Estado como administrador y debido a que se apropiaba de una plusvalía que había sido capturada tradicionalmente por el sector privado.

Gestión

PNSF es una sociedad anónima que de acuerdo con sus Estatutos no distribuye utilidades, ya que debe invertirlas íntegramente en el área de actuación. El municipio aprovecha su situación de propietario de algunas fracciones de suelo en la costa del Río Luján, derivada de una firme postura histórica de defender los intereses del gobierno local frente al avance de la urbanización (que en la costa tuvo fuertes componentes de especulación inmobiliaria privada) y a los intereses de oficinas de otras jurisdicciones de gobierno nacional o provincial, que han operado históricamente a los fines de obtener la titularidad de estas tierras. Los instrumentos conocidos de “concesión al sector privado con pago de un canon” no se mostraron aptos para la recuperación de las plusvalías originadas en el uso de esa tierra, que por su ubicación son las más valiosas de la ciudad.

En tal sentido, fue necesario reformular el sistema de concesión, que solamente exigía al emprendedor privado el desarrollo de ciertas infraestructuras a su cargo en el predio concesionado y, por lo tanto, para ser utilizadas por el propio concesionario, con el goce pleno de las utilidades generadas, a cambio de un canon de pago periódico y consecutivo durante un lapso de 20 años.

Las utilidades generadas por el Consorcio se destinaron íntegramente al cumplimiento de las finalidades establecidas en el marco legal. En cuanto a los recursos del canon mensual, el 25% del mismo se depositaba en la Tesorería municipal, y el 75% restante se destinó al mantenimiento y mejoramiento de los predios municipales recibidos y a las inversiones para generar nuevos espacios públicos y sus accesos.

Resultados

PNSFSA organizó sus actividades y la inversión de recursos en las siguientes áreas:

- Mantenimiento y mejora de la infraestructura recibida, tanto para el cuidado de su valorización como para generar nuevos recursos económicos a partir de la prestación de servicios.
- Construcción del predio “Centro de Exposiciones” con costanera pública, constituyendo la primera marina en la Argentina de acceso público a sus instalaciones. En el predio se realiza anualmente el “Salón Náutico Argentino”.
- Rampa pública (tipo ascensor) para el uso de embarcaciones menores, destinada a facilitar el acceso de cualquier persona al uso del río.
- Construcción de redes de servicios cloacales en todos los predios bajo concesión.
- Construcción de nuevos espacios de uso público en la costa y sus accesos: costanera Punta Chica y paseo público Puerto Chico.
- Instalación de internet por wi-fi en todos los paseos públicos de la costa.
- Mejoras en los accesos a Centro de Salud y Jardín de Infantes de un barrio popular del área.
- Programación de la recuperación del antiguo sector portuario de la ciudad y sus accesos: construcción de rampa de botado de embarcaciones de 100 ton. con recupero de la inversión, y llamado a concurso para la concesión de espacio para varadero y guarda de embarcaciones menores.

De esta manera, la obra de mayor visibilidad e impacto social y urbano fue la terminación de dos costaneras de acceso público que tienen una longitud total de 1.200 m. (figura 2.7). Adicionalmente, y a efectos de ampliar las posibilidades de acceso público a la ribera, se llevó a cabo un concurso nacional de ideas de gran envergadura que permitió proyectar un sistema de espacios en forma de peine.

En cuanto al comportamiento de los mercados inmobiliarios en la zona, se evidenciaron dos procesos: el que se produjo en la franja costera (sector

FIGURA 2.6. Asignación de predios

Predio asignado al salón náutico en 2003



Predio asignado al salón náutico en 2010



Fuente: Municipalidad de San Fernando (2010).

FIGURA 2.7. Paseo costanero público



Fuente: Relevamiento propio.

Este de la ciudad) como resultado de las acciones implementadas por la empresa y el municipio y, el que se produjo en el sector Oeste, como resultado del Programa de Reordenamiento Urbano (que se explica más adelante), que fue parcialmente financiado con fondos nacionales, recursos presupuestarios y del canon que abona el consorcio. Así, los procesos seguidos en la valorización del suelo en el sector ribereño parecen haber sido heterogéneos. Por un lado, la información disponible sugiere que las valorizaciones de las propiedades ubicadas en los barrios cerrados linderos a la costa no siguieron una evolución alcista importante, debido a lo que podría llamarse una “pérdida de la exclusividad” del

área de entorno, originada en la apertura de calles de acceso y de nuevos espacios que, en la actualidad, son utilizados mayoritariamente por sectores medios y populares. Al mismo tiempo, los barrios abiertos ubicados en las cercanías (predominantemente residenciales y de talleres náuticos) parecen mostrar un comportamiento inverso de valorización positiva justamente por las mismas causas.

En la zona Oeste del municipio, los datos estudiados, aunque incompletos, parecen mostrar una muy fuerte valorización generalizada como producto, entre otros factores, de la regularización de los barrios y de las obras de infraestructura, equipamientos y viviendas construidas. Las opiniones de algunos informantes sugieren que esta tendencia alcista de los precios inmobiliarios en la zona más pobre de la planta urbana del municipio tiene fuerte relación también con las obras de mejora vial de la ex ruta nacional 202 (hoy RP23), que tuvo un importante efecto en la movilidad y accesibilidad.

Para las finanzas públicas municipales, los balances contables aprobados por los accionistas del Consorcio muestran que entre 2004 y 2012 la operación de la empresa generó utilidades por US\$773.282 e integró al patrimonio municipal, en concepto de canon mensual, US\$7.009.396. Dicho canon se integró mediante la inversión de US\$5.250.000 en la recuperación de tierra pública y dotación de infraestructuras en la zona de actuación

directa del Consorcio, y US\$1.750.000 a la Tesorería municipal, fortaleciendo los recursos presupuestarios que de manera privilegiada fueron destinados al programa de reordenamiento urbano que operaba en villas y asentamiento precarios. De tal forma, el recurso fiscal originado en PNSFSA se ubicó entre las cuatro fuentes de mayor importancia en la recaudación municipal, solo por detrás de las Tasas de Servicios Generales y las de Seguridad e Higiene (Comercios e Industrias) y de la Coparticipación provincial. Sobre el total de ingresos de recursos provenientes de distintas fuentes de financiamiento (municipales, provinciales y nacionales), que ascendió a \$281.196.000 (US\$67.758.000), el canon pagado por PNSFSA significó el 1,95% del total de los recursos y el 2,35% de los recursos provenientes de la jurisdicción municipal.

Finalmente, cabe destacar que a partir de 2002 el municipio de San Fernando puso en marcha un conjunto de políticas locales de desarrollo territorial, entre las cuales una de las más importantes fue el Programa de Reordenamiento Urbano. Su propósito fue alcanzar la regularización urbana y dominial, y la integración social de los hogares que habitaban en villas y asentamientos precarios.

Entre 2001 y 2011, el municipio puso en marcha la regularización y la ejecución de soluciones habitacionales en los barrios Santa Rosa, Alvear, Villa Jardín, San Jorge, San Martín, Presidente Perón y San Roque. Esto incluyó entre esos años la construcción de 732 viviendas y, en 2012, se encontraban otras 354 en ejecución. Adicionalmente, y como parte de las acciones dirigidas a las áreas de menores recursos, se construyeron los Centros Deportivos y Culturales N° 1 y N° 2 (CEDEC), el Parque del Bicentenario y diversos equipamientos sociales.

EL ÁREA CENTRAL DE MORÓN

Contexto

Antecedentes

Morón se encuentra localizado en el primer cordón del Área Metropolitana de Buenos Aires, y es el principal sub centro del corredor Oeste de crecimiento.

Cuenta con una superficie de 55,6 km², dividida en 3.520 manzanas totalmente urbanizadas y una población de 321.109 hab., con una densidad de 5.769 hab/km². La información censal muestra que en los últimos 30 años su crecimiento poblacional se ha estancado.

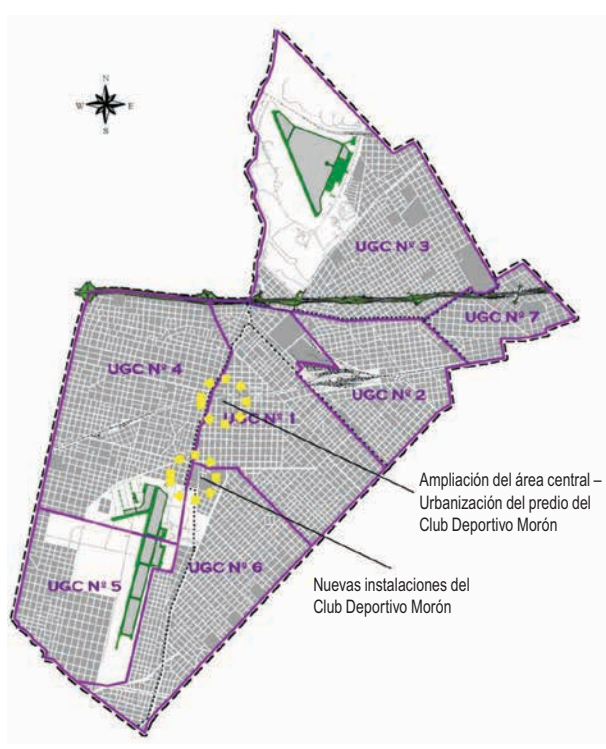
Morón es uno de los centros de trasbordo de pasajeros más importantes de la Región Metropolitana de Buenos Aires, siendo su estación ferroviaria la tercera de mayor venta de pasajes. Según la información municipal, el área central tiene un promedio de 300.000 usuarios/día entre trabajadores estables y consumidores ocasionales. Adicionalmente, es la sede judicial y de organismos de la administración pública más importante del sector Oeste metropolitano.

En 2005 el gobierno local formuló un Plan de Desarrollo Estratégico que, entre otros ejes de actuación territorial, priorizó un conjunto de acciones de transformación de su área central. La más importante de ellas es la urbanización del predio que ocupaban, en dicho centro, las instalaciones del club Deportivo Morón, y el traslado de dicho equipamiento a una nueva localización (dentro de la ciudad), financiando la totalidad de las obras con las plusvalías que genera la propia operación urbanística (figura 2.8).

El proyecto

El proyecto tiene como objetivo principal la expansión del área central de la ciudad, articulándola con el polo judicial existente a través nuevos usos terciarios, de vivienda, espacios públicos y la continuación de la avenida Rivadavia. En forma simultánea, con el traslado del Club Deportivo Morón se busca ampliar y mejorar las instalaciones de una de las entidades deportivas y sociales más importantes del área Oeste metropolitana, cuyo original emplazamiento impide. Adicionalmente, el doble emprendimiento busca solucionar los conflictos funcionales que existían por la convivencia entre las actividades del área central y el uso del estadio de fútbol, a la par de contribuir con la regeneración de un sector urbano degradado por el abandono de la ex industria textil.

FIGURA 2.8. Localización de los proyectos de ampliación del área central y de las nuevas instalaciones del Club Deportivo Morón



Fuente: Elaboración propia en base a información de la municipalidad de Morón.

El predio donde se encontraba el Club Deportivo Morón, lindero al área central, tiene una superficie de aproximadamente 2 ha. y perteneció al gobierno de la provincia de Buenos Aires, quien por Ley 6132 del año 1959 la había transferido, con cargo, al club. A su vez, el sector donde se construyen las nuevas instalaciones y el estadio se encuentra a aproximadamente 1.200 m. de su antigua ubicación. Es un terreno de aproximadamente 4,5 ha., que antiguamente fue la fábrica Textil Castelar, que cerró hace casi tres décadas. Su propietario era la firma comercial supermercadista Coto.

Mecanismos de captura de plusvalías

La cuestión clave que permite desarrollar el proyecto es la valorización que adquieren los dos predios que forman parte de la operación, debido a los cambios de uso y de indicadores urbanísticos y de permisos que otorgó el municipio. El predio que

pertenecía a la empresa Coto tenía originalmente una calificación urbanística industrial restringida. El predio del club, en cambio, tenía una calificación especial (sin indicadores de edificabilidad) que respondía a los usos deportivos del mismo y al cargo con el que había sido otorgado al club, que no permitía el desarrollo de otros usos.

Así, las transferencias de terrenos y las construcciones se financian a partir de la generación de dichas valorizaciones. Para ello, se sanciona un marco legal particular y se operacionaliza a través de un contrato de fideicomiso donde se establecen las obligaciones y las formas de gestión de cada actor interviniente. De tal forma, la operación no cuenta con un mecanismo específico de captura de plusvalías, sino que el proyecto se diseñó de modo que estas generen dos tipos de resultados en el tiempo: primero, los incentivos para producir, en un primer momento, el traslado del club y la construcción de dos proyectos de modificación profunda de la deficitaria situación actual en dos importantes predios de la ciudad; segundo, al final del emprendimiento, la creación de un parque público de 4.500 m² en el predio del área central, la dotación de nuevas infraestructuras y calles públicas, y la generación de tributos provenientes tanto de permisos de construcción de 80.000 m² cubiertos como de tasas del nuevo centro comercial (Empresa Coto), con 60 nuevos locales comerciales y cerca de 600 unidades de vivienda y oficinas.

Marco regulatorio

El doble emprendimiento de construcción de las nuevas instalaciones del Club Deportivo Morón y del complejo de viviendas, comercios y oficinas en el área central, supuso la necesidad de combinar normas de carácter general y de carácter particular. Las normas de carácter general son la Ley Orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, que fija los marcos competenciales de estas y el Decreto Ley 8.912/77, que regula el ordenamiento territorial y uso del suelo y determina los patrones e indicadores urbanísticos máximos que pueden aprobarse en los proyectos

edilicios. La traducción municipal de esta son el Código de Ordenamiento Urbano y las Normas Reglamentarias de Construcciones (COU y NRC).

A fin de complementar las anteriores, se dictaron diversas normas particulares que permitieron viabilizar la operación. De tal forma, el levantamiento del cargo que pesaba sobre el inmueble, y que había sido impuesto por la Ley 6132/59 de donación de la provincia al Club, requirió de una nueva norma (Ley 14113/09) que autorizó además el traslado de las instalaciones sociales y deportivas.

En el orden local, se sancionaron las Ordenanzas 13.165 y 13.185, que aprobaron en 2010 el convenio urbanístico, la constitución del fideicomiso y las normas particulares que rigen la construcción del complejo que se ejecuta en el predio ubicado en el área central.

Proceso de implementación

Actores

Como se puede observar, el proyecto se lleva a cabo a partir de una compleja negociación que, conducida por el municipio, permitió la concurrencia de

acciones en un marco con un delicado entramado de intereses. A estos deben anexarse las demandas de otros actores que tuvieron influencia en el proceso como el gobierno provincial, la cámara de comercio local, el poder judicial y el colegio de abogados, los socios del club, etc.

Gestión

La gestión del proyecto ha tenido una alta complejidad como resultado de las etapas que debían seguirse para su materialización, y de la delicada articulación de actores que requirió en cada una de ellas. Las etapas del proyecto, que definieron las modalidades de gestión adoptadas, fueron las siguientes:

- Primera: construcción en el predio de la ex textil Castelar de un estadio de fútbol para 30.000 personas y de un gimnasio cubierto para la práctica de actividades deportivas (fútbol de salón, vóley, básquet, hándbol). Una vez concluida esta etapa, se produjo el traslado del club y la liberación del predio que ocupaba en el área central.

CUADRO 2.3. Actores, roles y obligaciones del proyecto Morón

Actor interviniente	Roles y obligaciones
Club Deportivo Morón	Traslada sus actividades ubicadas en un predio de 2 ha. en el área central. Por dicho traslado el club recibe un conjunto de nuevas instalaciones, y un estadio para 30.000 espectadores ubicados en un terreno pericentral de 4,5 ha., donde podrá desarrollar mayores actividades sociales y deportivas.
Grupo inversor GDM	Recibe el mayor porcentaje del terreno del club de 2 ha. ubicado en el área central, con normas urbanísticas de alta densidad y la autorización municipal para desarrollar un complejo de viviendas, oficinas y comercios con una superficie aproximada de 70.000 m ² cubiertos. Como contraprestación, el grupo inversor financia la construcción de la totalidad de las instalaciones del club (incluyendo el estadio de fútbol) en su nueva localización, la construcción de las redes de infraestructura del predio del área central y un parque público municipal de 4.500 m ² .
Empresa supermercadista Coto	Entrega al club su predio de 4,5 ha. (donde se localizaba antiguamente, y con zonificación industrial restringida) a cambio de 2 parcelas en el terreno del área central: una de 4.850 m ² donde se construirá el supermercado y otra de 890 m ² para el desarrollo de usos comerciales complementarios y de vivienda con la zonificación y el permiso municipal correspondiente.
Municipalidad de Morón	Proyecta y gestiona la operación. Otorga las nuevas zonificaciones de uso e indicadores urbanísticos, y los permisos de construcción para los dos predios que forman parte del emprendimiento. Conformar un fondo de garantía de la operación con los aportes de las tasas y contribuciones que surgen de la misma. A cambio, recibe un parque público de 4.500 m ² en el predio del área central y las nuevas calles e infraestructuras, y recauda los tributos provenientes tanto de permisos de construcción de 80.000 m ² cubiertos como de tasas del nuevo centro comercial (Empresa Coto), de 60 nuevos locales comerciales y de 600 unidades de vivienda y oficinas.

FIGURA 2.9. Vista general del proyecto de urbanización



- Segunda: construcción de una pileta cubierta, sectores sociales, culturales y comerciales, más playones al aire libre para la práctica deportiva en el predio del estadio, e inicio de la construcción del complejo de viviendas, comercial y de oficinas en el ex terreno del club.
- Tercera: construcción de un gimnasio polideportivo con capacidad para 3.500 espectadores en el predio del estadio, y conclusión de las obras del complejo de usos mixtos en el área central.

Para llevar a cabo estas obras, toda la operatoria se encuentra enmarcada en un contrato de fideicomiso realizado en el Banco Provincia de Buenos Aires, cuyos constituyentes son GDM (grupo inversor), Club Deportivo Morón, Estudio de Arquitectura Vila-Sebastián y el municipio de Morón.

Resultados

Aun cuando el proyecto se encuentra en plena ejecución, se prevé que el complejo mixto reforzará (junto a otras iniciativas que está llevando a cabo el municipio) el rol de centralidad regional de Morón en el contexto del eje metropolitano Oeste. El proyecto tiene una escala y una densidad de usos

FIGURA 2.10. Vista peatonal del proyecto de urbanización



relevantes, concentrando un centro comercial y un supermercado, 60 locales de comercio y servicios,²⁰ cerca de 600 unidades de vivienda y oficinas para actividades terciarias y 1.200 cocheras. Al mismo tiempo potenciará las actividades del polo judicial, no solo por la sumatoria de nuevos servicios complementarios, sino también por la mejora sustantiva de la accesibilidad y movilidad.

El predio de la ex textil se encuentra vacante de usos desde hace casi 30 años, en una zona caracterizada por grandes equipamientos, como el cementerio municipal, el abasto local y las instalaciones de zoonosis, un matadero y un crematorio privado. Por lo tanto, el cambio de usos que trae aparejada la construcción del estadio y de las nuevas instalaciones del Club Morón generará un polo de actividad social de gran trascendencia, y origina la posibilidad de organización de eventos deportivos, sociales y culturales a nivel regional y nacional.

Solo recientemente terminó de desarrollarse la primera etapa de la operación y el traslado del club a su nueva localización. Según un informante clave,

²⁰ Según la información suministrada por el municipio, el área central de Morón cuenta en la actualidad con aproximadamente 4.500 locales.

FIGURA 2.11. Vista general del proyecto de las nuevas instalaciones del Club Deportivo Morón



FIGURA 2.12. Vista interior del nuevo estadio del Club Deportivo Morón



el mercado inmobiliario de Morón se encuentra a la expectativa de la concreción de las obras del complejo de usos mixtos en el área central, para que el proyecto crezca en credibilidad y los precios expresen las nuevas realidades urbanas. El municipio se encuentra monitoreando a través de estudios la evolución de los precios para poder realizar análisis cuantitativos rigurosos.

El potencial del proyecto para las arcas municipales se daría a través de permisos de construcción de 80.000 m² cubiertos que se encuentran permitidos, por los cuales se estima una recaudación total cercana a \$6.000.000. A este monto se añaden las tasas del nuevo centro comercial, con 60 nuevos

locales comerciales y de servicios, y 600 unidades de vivienda y oficinas, por las cuales se estima una recaudación aproximada de \$2.000.000 por año. Este último corresponde a cerca del 0,5% de los ingresos propios anuales por tasas y contribuciones del municipio (calculadas al año 2014). El proyecto no contempla que como resultado de las operaciones se edifiquen viviendas sociales. Sin embargo, se ha previsto que las unidades residenciales a construirse en el área central estén dirigidas a sectores de ingresos medios. Posiblemente esto se beneficie con la implementación por parte del gobierno nacional del Programa de Crédito Argentino (PROCREAR).

REFERENCIAS

- Appella, G., M. Relli y E. Rodríguez. 2009. *El Derecho a tener derechos. Manual de DD HH para organizaciones sociales*. Colectivo de Investigación y Acción Jurídica (CIAJ), Galpón Sur, Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Asociación Civil Madre Tierra. 2008. *Por una tierra nuestra. Manual de regularización*. Buenos Aires.
- Asrilant, V. 2009. *Manual de urbanismo para asentamientos precarios*. Secretaría de Acción Comunitaria de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- Baer, L. 2008a. Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: El caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002. En: *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XL (156) 2008.
- . 2008b. Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial de la Ciudad de Buenos Aires en los 2000. En: *Revista Proyección*, Año 4, Volumen 2, No. 5.
- . 2011. El mercado de suelo formal de la ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
- . 2012. Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su Área Metropolitana. Tendencias recientes de desarrollo urbano y acceso a la ciudad. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* No. 8.
- Baer, L. y J. Duarte. 2013. Recuperación de plusvalías a través de la Contribución por Mejoras. El caso del municipio de Trenque Lauquen (Pcia. de Buenos Aires, Argentina). Informe Final. Lincoln Institute of Land Policy. Buenos Aires: Mimeo.
- Barenboim, C. 2010. Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998–2009). En: *Revista Proyección* No. 8. Mendoza: Instituto de Cartografía, Investigación y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT) de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.
- . 2011a. Políticas Públicas Urbanas y Transformaciones Edilicias: El caso del barrio histórico de Pichincha en la ciudad de Rosario, Argentina. Madrid: Editorial Académica Española.
- . 2011b. Políticas públicas urbanas e instrumentos de regulación en la ciudad de Rosario. En: *Revista Iberoamericana de Urbanismo* No. 7.
- . 2013. El Mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades. El caso Rosario, Argentina. Colección UAI Investigación. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Barenboim, C., J. Duarte y N. Finck. 2011. Captación de plusvalías en el frente de renovación urbana del Barrio Pichincha, Rosario – Argentina (2003–2010). En: *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales* No. 3; Santiago de Chile.
- Benegas Lynch y R. Dania. 2001. Sistemas tributarios. Un análisis en torno al caso argentino. Trabajo contratado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo Latinoamericano. Reformas tributarias en América Latina (CIEDLA) de la Fundación Konrad Adenauer; Buenos Aires.
- Berén, T. 2007. Las administraciones tributarias subnacionales en Argentina: Rol y perspectivas. Rosario: Mimeo.
- Berén, T., J. Ganem, P. Giustiniani, E. Virgolini. 2007. Instrumentos de captura de valor en municipios. El caso de la municipalidad de Rosario desde 1990. Trabajo presentado en las Duodécimas Jornadas “Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística”. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Universidad Nacional de Rosario.
- Canestraro, M. L., E. Guardia y E. Layús. 2012. Aportes para la implementación de un instrumento de recuperación de plusvalía urbana. El caso del Municipio de General Pueyrredón. Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General

- Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Casazza, J., P. Monkkonen, E. Reese y L. Ronconi. 2011. Análisis de las características del funcionamiento del mercado de suelo en tres ciudades de la Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario. Investigación realizada con el apoyo de la Red de Centros de Investigación de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del proyecto de investigación "Land Markets in Latin America and Caribbean Cities". Buenos Aires: Mimeo.
- Casazza, J., E. Reese, L. Ronconi, L. 2013. La incidencia de la dotación de redes de infraestructura en el precio del suelo. El caso de los municipios de expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires. Informe Final. Lincoln Institute of Land Policy. Buenos Aires: Mimeo.
- Castagna, A. y otros y A. Juan y otros. 2006. Estudio "Investigación sobre el mercado del suelo en Rosario - Informe Final". Instituto de Investigaciones Económicas de la Escuela de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística - Universidad Nacional de Rosario. Septiembre de 2006.
- Catenazzi, A. y J. Gaggero. 2006. Instrumentos económicos para la gestión del suelo. Programa "Urbe y Tributación". Consejo de Planeamiento Urbano Ambiental (COPUA). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Mimeo.
- Catenazzi, A. y E. Reese. 2010. "Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes". Publicado en el Número 1 de la *Revista Voces en el Fénix* (Junio 2010). Editor Plan Fénix - Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires).
- Catenazzi, A. y Reese, E. 2010. Planificación e instrumentos de gestión del territorio. Programa de Mejora de Gestión Municipal (Préstamo BID OC-AR 1855). Unidad Ejecutora Central, Ministerio del Interior.
- Catenazzi, A. 2011. "Las redes de agua y saneamiento en la agenda urbana: Encuentros y desencuentros". En: *Infraestructuras Urbanas en América Latina: Gestión y construcción de servicios y obra pública*. Quito: Editorial IAEN.
- Chulipa Moller, L. F. 2007. Contribución de mejoras. Um acaso real em Brasil. En: *Mobilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. 1975. El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares (1943-1973). Centro de Estudios Urbanos y Regionales - CEUR, Instituto Torcuato Di Tella - ITDT. Buenos Aires.
- Clichevsky, N., M. F. Prevot Schapira y G. Schneier. 1990. Loteos populares, sector inmobiliario y gestión local en Buenos Aires. El caso del Municipio de Moreno. Cuadernos del CEUR No 29. Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y Centre de Recherche et de Documentation su l'Amérique Latine (CREDAL). Buenos Aires, Argentina.
- Clichevsky, N. 1996. *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Buenos Aires: Espacio.
- . 2000. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. División de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 28. Santiago de Chile.
- . 2001. La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿Futuro instrumento de equidad social? En: Smolka y Furtado (eds). *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Santiago de Chile: Eurelibros.
- . 2002. Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.
- . 2003. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. División de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 75. Santiago de Chile.

- . 2006. Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco legal. División de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 127. Santiago de Chile.
- . 2007. La tierra vacante “revisitada”. Elementos explicativos y potencialidades de utilización. En *Cuaderno Urbano - Espacio, cultura y sociedad* N° 6. Resistencia, Argentina.
- . 2012. Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* No. 8.
- Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE). 2005. El Derecho a la vivienda en Argentina. Informe de Misión de Investigación. Ginebra: Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) - Secretaría Internacional.
- Conferencia Episcopal Argentina. 2005. *Tierra para todos*. Oficina del Libro de la Conferencia Episcopal Argentina. Buenos Aires.
- Consejo del Plan Urbano Ambiental. 2005. Proyecto Urbano Santa María del Plata - Informe de Avance. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Corral, M. M. 2009. Grandes Proyectos urbanos. Actores públicos y privados en el emprendimiento Puerto Madero (1989-2009). Trabajo presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani; Noviembre 2009. Buenos Aires.
- . 2010. Neoliberalismo, reformas estructurales y Grandes Proyectos Urbanos: Estado y actores económicos en el Proyecto Puerto Madero. En: *Intersticios - Revista sociológica de pensamiento crítico*, Volumen 4, No. 2.
- . 2012. El mercado del suelo en Grandes Proyectos Urbanos. Reflexiones en torno a la especulación y venta del suelo en Puerto Madero. Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Cosacov, N. 2012a. A más m², mayor déficit habitacional. Paradojas del mercado inmobiliario de la Ciudad de Buenos Aires. Comisión de Desarrollo Urbano y Hábitat del Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires.
- . 2012b. Alquileres e inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires. Una radiografía. Informe de Vivienda y Hábitat del Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires.
- Cravino, M. C., R. Fernández Wagner y O. Varela. 2002. “Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90”. En: L. Andrenacci (Org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Cravino, M. C. 2004. Mercados informales de tierra y redes sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En: P. Abramo (comp.) (2003) *A cidade da informalidade*. Zette Letras - Faperj - Lincoln Institute. Río de Janeiro.
- . 2006. Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- . 2009a. “El mercado inmobiliario extralegal y las transformaciones en la territorialidad barrial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el XXIII Congreso Alas, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- . 2009b. “La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Revista Líder*, Volumen 15, Año 11.
- . 2009c. “El mercado inmobiliario extralegal y las transformaciones en la territorialidad barrial en las villas de la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el XXIII Congreso Alas, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 31 de agosto al 4 de septiembre.
- . 2013. Repensando la ciudad informal en América Latina. Colección Cuestiones Metropolitanas N° 11. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C., J. P. Del Río y J. Duarte. 2008. Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos

- en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Cuenya, B. 1988. Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires. Cuadernos del CEUR, No. 24. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Buenos Aires.
- . 2004. Estudio “Análisis y proposición de métodos de ponderación y de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal – Informe final de consultoría”. CEUR – Centro de Estudios Urbanos y Regionales para la Municipalidad de Rosario – Servicio Público de la Vivienda – Programa Rosario Hábitat. Buenos Aires, setiembre de 2004.
- . 2009b. Grandes Proyectos Urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local. *Cuaderno Urbano*, Volumen 8, No. 8. Resistencia, Argentina.
- . 2011a. Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metrópole*, Volume 13, No. 25 – São Paulo.
- Cuenya, B., E. González, G. Mosto y S. Pupareli. 2009a. Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. La experiencia de Puerto Norte en la ciudad de Rosario, Argentina. Informe Final de Consultoría, Lincoln Institute of Land Policy. Buenos Aires.
- Cuenya, B., P. Novais, y C. Vainer. 2012. Grandes Proyectos Urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- Cuenya, B. y M. M. Corral. 2011. Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. En: *Revista Eure*, Volumen 37, No. 111. Santiago de Chile.
- Cuenya, B. y S. Pupareli. 2006. Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, No. 65, IIED-AL, Buenos Aires.
- Del Río, J. P. 2012. El lugar de la vivienda social en la ciudad. Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes. Tesis de Doctorado. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Del Río, J. P. y J. Duarte. 2011. Las modalidades de gestión del suelo y la localización de la vivienda social en el marco de los Programas Federales de Vivienda 2003-2009 en el Conurbano Bonaerense”. En: M. Di Virgilio, H. Herzer, G. Merlinsky y C. Rodríguez (eds), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades.
- Duarte, J. 2006. “El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del Gobierno de la Ciudad”; Tesis de Licenciatura en Urbanismo; Universidad Nacional de General Sarmiento.
- . 2009. Adquisición de suelo (por el Estado) para las políticas de vivienda y regularización dominial. El caso del Conurbano Bonaerense 2003/2008. Lincoln Institute of Land Policy.
- Echevarría, A. y E. Gunther. 2006. El alquiler de piezas en hoteles, inquilinatos y pensiones como estrategia de vida: Condicionantes sociales para su construcción y despliegue. En: M. Velurtas (ed), *Espacios de gestión urbano local*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Enz, D. y A. Klipphan. 2006. Tierras S.A. Crónica de un país rematado. Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- Esteban, R. A. 2007. Consorcio Parque Náutico San Fernando: Concesión de tierras municipales y recuperación de plusvalías. En: M. C. Vejarano (ed), *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2013. La gestión tributaria municipal: Desarrollo urbano y plusvalías. Presentación realizada en la Cumbre de Alcaldes Peruanos (Agosto 2013). Lima: Mimeo.
- Etulain, J. C. 2009. Gestión Urbanística y Proyecto Urbano. Modelos y estrategias de intervención. NOBUKO-FAU-UNLP. Buenos Aires, Argentina.

- Furtado, F. 1999. Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: Debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. Tese de Doutorado.
- Garay, A. 2013. Puerto Madero: Análisis sobre un proyecto. Revista *Land Lines*, Julio 2013. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Gárriz, E. y N. Formiga. 2012. La dinámica del mercado del suelo urbano: Agentes, acciones y políticas en la construcción del territorio. El caso de la ciudad de Bahía Blanca. Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Gazzoli, R. 1991a. Inquilinatos y hoteles. Biblioteca Política Argentina N° 328. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- . 1991b. Alojamiento para sectores populares urbanos. Buenos Aires, Montevideo, San Pablo y México. PROHA Cuaderno 2. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- . 2006. Submercado de viviendas en alquiler. En: Medio Ambiente y Urbanización. Gestión Urbana. *Enfoques e instrumentos*, No. 65, noviembre, IIED-AL, Buenos Aires.
- Godoy Garraza, G. y M. Manzoni. 2012. Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Goytia, C., C. Mendoza y R. Pasquini. 2010. Land Regulation in the Urban Agglomerates of Argentina and its Relationship with Households' Residential Tenure Condition. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez. 2010. El Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales en América Latina (un análisis de casos). Documento de trabajo de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Guardia, C. E. 2012. Una contribución del análisis espacial en la estimación del precio del suelo urbano. Estudio aplicado a la determinación del precio del suelo ofertado contiguo a los Conjuntos Habitacionales de Mar del Plata (1970 y 1990). Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Guevara, T., G. Oglietti y J. Paolinelli. 2013. Impuesto a los bienes urbanos ociosos (IBUO): Una herramienta tributaria al servicio de la planificación y el desarrollo urbano. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Territorio, Economía y Sociedad. Universidad Nacional de Río Negro. En prensa.
- Heindl, E. 2006. Guía sobre fuentes de financiamiento aplicables a escala municipal. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación.
- Hernández, J. 2007. La contribución de valorización: Desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987-2004 y prospectiva. En: *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Herzer, H. 2005. Situación del hábitat de los municipios del área metropolitana de Rosario en materia de suelo y vivienda. Documento LC/W39 del Programa "Pobreza urbana: Estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales en América Latina y el Caribe", desarrollado por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL y financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires y Programa para América Latina y el Caribe del Instituto Lincoln (2010). Memorias del Seminario Internacional "Abordajes alternativos para el fortalecimiento de las políticas de

- hábitat en la Provincia de Buenos Aires”. La Plata, Argentina.
- Jaramillo, S. 2009. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. 2da edición; Universidad de los Andes – CEDE; Bogotá.
- Kisner de Olmos, R. 2009. Un análisis empírico de los precios en el mercado informal de las villas 31 y 31Bis de la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Economía Urbana, UTDT.
- Lapelle, H., G. López Asensio y M. Woelflin. 2011. El sector construcción-inmobiliario a una década de la crisis 2001. Trabajo presentado en representación del Instituto de Investigaciones Económicas a las Decimosextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística (UNR) en Noviembre de 2011.
- Levin, M. 2012. “Los grandes proyectos urbanos. La experiencia de Rosario, Argentina”. *Café de las ciudades*, Año 11, N° 119. Disponible en: www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm Acceso el 20 de julio de 2016.
- López Asensio, G. 2007. El mercado inmobiliario de Rosario. Sus principales características. Trabajo presentado a las Duodécimas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Universidad Nacional de Rosario.
- López, S. y V. Romagnoli. 2012. Gestión estatal del suelo urbano. Un análisis de la lucha social por el acceso al suelo urbano, el desarrollo del mercado informal y la intervención del Estado a partir del caso de “la Rubita” de Resistencia, Chaco (Argentina). Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Macón, J. 1972. Financiación pública por contribución de mejoras. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, República Argentina.
- Maldonado, M. L. 2010. Reflexión sobre la Reforma Urbana. Tesis de Posgrado en Derecho Inmobiliario, Urbanístico y de la Construcción. Universidad Nacional de Rosario.
- Maletti, M. y J. J. Albornoz. 2009. Captación de plusvalías en el planeamiento urbano. Trabajo presentado en el Tercer Congreso de la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Mignaqui, I. 2012. Buenos Aires “en venta”: Suelo urbano y dinámica inmobiliaria. Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Molinatti, C. 2008. Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso. En 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba; 17 y 19 de septiembre de 2008.
- Monkkonen, P. y L. Ronconi. 2013. Land Use Regulations, Compliance and Land Markets in Argentina. *Urban Studies*.
- Oszlak, O. 1991. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES y Editorial Humanitas.
- Piumetto, M. 2008. Revalúo inmobiliario y reformas a la contribución que incide sobre los inmuebles. Informe Síntesis del Proyecto. Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba.
- Rausch, G. 2012. La urbanización sobre el valle de inundación del río Paraná en la periferia santafesina: Excepción legal, proyectos urbanos y apropiación territorial (Santa Fe, 1959-2001). Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colegio Mexiquense AC y Lincoln Institute of Land Policy.
- Reese, E. 2011. Evaluación de impactos y resultados de los proyectos La Lagunita, Empalme, Las Flores y Villa Corrientes, correspondientes al Programa Rosario Hábitat. Informe Final. Programa Rosario Hábitat (BID 1307 OC-AR), Servicio Público de la Vivienda, Municipalidad de Rosario.
- Reese, E., F. Almansi, J. Del Valle y A. Juan. 2012. El mercado de alquiler de vivienda en la

- Argentina. Informe final. Banco Interamericano de Desarrollo. En prensa.
- Sabatini, F. 2000. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: Efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* (Santiago), Mayo 2000, Volumen 26, No. 77.
- Schteingart, M. 1974. Políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires, en *Revista Summa* No. 71 (enero 1974).
- Smolka, M. y F. Furtado. 2001. "Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿Bravura o bravata?". En: Smolka y Furtado (eds), *Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Instituto de Posgrado e Investigación Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy. Eurelibros, Santiago de Chile.
- Smolka, M. 2003. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. En: *Land Lines*, Enero 2003, Volumen 15, No. 1. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- . 2013. Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Argentina. 2010. La política de vivienda y el mercado de alquiler en Argentina. Trabajo presentado en la I Reunión del Comité Técnico de Alquiler Social de MINURVI. 2 y 3 de diciembre de 2010, Montevideo, Uruguay.
- . 2008. Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- . 2011. Tomo Argentina Urbana - Plan Estratégico Territorial. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires, Argentina.
- URB-AL y CEPAL. 2007. Instrumentos de redistribución de la renta urbana. Proyecto común de la red N° 7 del Programa URB-AL - Comisión Europea con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas. Josep María Llop (Coordinador - Editor/Ayuntamiento de Lleida).
- Vejarano, M. C. 2007. Introducción. En: M. C. Vejarano (ed), *Movilización social de la valorización de la tierra. Casos latinoamericanos*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Yujnovsky, O. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

La captura de plusvalías urbanas en Brasil: el uso de los CEPACs y la Otorga Onerosa del Derecho de Construir en la ciudad de São Paulo (1986-2013)

Paulo Sandroni

INTRODUCCIÓN

El intenso crecimiento de la ciudad de São Paulo (SP) en las últimas décadas, tanto en términos de área ocupada como de población, provocó la necesidad de ocupar de nuevas áreas antes consideradas periféricas. Esto resultó en la formación de nuevas periferias que albergaban población desplazada, que fueron ampliadas por los contingentes originados en las migraciones internas, especialmente de las familias que venían del nordeste del país.

Paralelamente a esta mayor ocupación territorial, la ciudad sufrió también un intenso proceso de cambio vocacional: dejó de ser una ciudad predominantemente industrial para tornarse una ciudad cada vez más volcada hacia el comercio y los servicios. Esto provocó un deterioro y/o degradación

de viejas áreas industriales que se desactivaron. Estas áreas, antes periféricas, despertaron interés para otros usos, tanto empresariales (comercio y/o servicios) como residenciales. Su centro histórico, aunque dotado de edificaciones ocupadas por usos no industriales, se tornó disfuncional a las nuevas exigencias de las empresas modernas y sufrió un abandono y degradación, acusando una caída significativa en su población.²¹

No fue por otra razón que las dos primeras propuestas de Operaciones Urbanas (OU) en la ciudad de SP estaban relacionadas con el abandono de un área central (OU Anhangabau-Centro, o OUAC) y la

²¹ Fueron construidos en el inicio del siglo XX, cuando el uso de los autos particulares no era difundido y no había estacionamientos, atributo esencial en los edificios modernos.

degradación de un área industrial (OU Agua Branca, o OUAB). En ambas, la razón más importante para su creación fue la necesidad de revitalizar y/o regularizar áreas para nuevos usos. En función del abandono y nivel de degradación existentes, estas áreas presentaban una dinámica inmobiliaria muy débil y las propuestas de OU buscaban cambiar esta tendencia. En otras áreas, dotadas de una dinámica inmobiliaria significativa, se trataba de construir y/o ampliar vías como la Av. Faria Lima y la Av. Agua Espraiada (posteriormente denominada Roberto Marinho) en las OU homónimas, para apalancar aún más el interés que los desarrolladores ya manifestaban por estas áreas —especialmente el perímetro de la OU Faria Lima (OUFL). En la Av. Berrini y en la Av. Marginal, que formaban una especie de continuación de la Av. Faria Lima, proyectos de gran porte y de elevado patrón de construcción empezaban a desplazar usos preexistentes y necesitaban coeficientes de aprovechamiento más elevados.

En todos los perímetros de las OU la ocupación preexistente comprendía densidades muy diferenciadas: la OUAC contaba con una densidad de construcción relativamente elevada, pero con una tendencia a la baja de la población residente; la OUAB contaba con densidad muy baja, mezclando usos no residenciales con considerable área vacante; la OUFL consistía en una mezcla de actividades comerciales y de servicios a lo largo del tramo de la avenida —construida a comienzos de los años 70— y un área residencial unifamiliar de baja densidad; la OU Agua Espraiada (OUAE) tenía, y sigue teniendo, muchos tugurios a lo largo del arroyo homónimo, y lo que predominaba eran viviendas unifamiliares de clase media y media-baja.

Pero quizás la más importante motivación para crear las OU fue la posibilidad de aumentar dentro de los respectivos perímetros los coeficientes de aprovechamiento, los cuales históricamente fueron muy bajos en la ciudad, con excepción del área de la OUAC, es decir en el Centro Histórico de la ciudad. En menor escala, el cambio de uso también era una alternativa interesante brindada por la OU.

Este capítulo analiza la implementación de instrumentos de captura de plusvalías en la ciudad de

São Paulo, entre 1986 y 2013: los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs) y la Otorga Onerosa del Derecho de Construir (OODC). Estos instrumentos se aplicaron indistintamente en el marco de las OU de Faria Lima, Agua Espraiada y Agua Branca, entre otras, al que el presente estudio también hace referencia.

LAS OPERACIONES URBANAS

El origen de la OU en Brasil, y especialmente en SP, tiene como una referencia importante las Zonas d'Aménagement Concerté (ZAC) en Francia; el Plan Director de 1985, durante el gobierno del Alcalde Mario Covas (1983/1985), y las experiencias en SP de las 'Operações Interligadas', que se iniciaron en 1986 con la ley municipal 10.209. Antes de la inclusión de las OU en la Ley Orgánica del municipio (Constitución municipal) de SP (1989), adaptada a los nuevos dispositivos de La Constitución Federal de 1988, la propuesta de Plan Director de 1985 incluía 35 áreas de OU en perímetros separados (Maleronka, 2010). De estas áreas, solamente los perímetros de la OUAB y OUAC fueron transformadas posteriormente en OU y están en vigencia hasta hoy.

Además, antes que las OU fueran consolidadas en el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257/2001), en el municipio de São Paulo ya estaban en funcionamiento, además de las referidas OUAB y OUAC), y la OUFL. Posteriormente fue aprobada la OUAE. Estas cuatro OU constituyeron las primeras aprobadas en el municipio de SP.²²

El Plan Director Estratégico de 2002 de la ciudad creó nueve OU adicionales, de las cuales cinco están en operación actualmente (2013): las cuatro anteriormente mencionadas y la Verde-Jacú. Es decir, estas OU tienen leyes específicas aprobadas en el consejo municipal, mientras las demás aguardan proyectos de ley del Ejecutivo y aprobación en el Concejo municipal.

La Ley Federal n° 10.257/2001, conocida como el Estatuto de la Ciudad, en el art. 32

²² La OU Agua Espraiada fue aprobada en 2003, después de la promulgación del Estatuto de la Ciudad.

parágrafo único define una operación urbana consorciada como *“el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal, con la participación de los propietarios, moradores, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de alcanzar en una área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental”*. Esta ley, que reglamentó los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988, fue aprobada 13 años después de promulgada dicha Constitución.

Como se describió, durante este período varias prácticas de captura de plusvalías se estaban ya desarrollando en algunas ciudades, especialmente en el municipio de SP, y por tanto esta reglamentación contó con experiencias concretas de las operaciones interligadas y de las OU. En otras palabras, ya se sabía cómo estos instrumentos de captura de plusvalías funcionaban y, lo más importante, se reconocía que los desarrolladores y empleados de la municipalidad empezaban a tener experiencias de negociación en torno al cálculo de las contrapartidas económicas y a delimitar los beneficios concedidos.

Conforme la legislación vigente, para ser aprobada en ley una OU necesita de prerequisites tales como:

- La finalidad de la OU con los elementos a los cuales se deberá dar una atención especial, sea de reconstrucción, revitalización, reforma o incorporación de nuevas áreas al desarrollo urbano;
- La delimitación de un perímetro en el interior del cual pasarán a valer las nuevas reglas de la OU, especialmente en lo que se refiere a cambios en los coeficientes de aprovechamiento, usos y tasas de ocupación;
- Un plan de obras, es decir un listado de intervenciones necesarias para lograr la finalidad de la OU, sean obras de infraestructura y/o construcción de viviendas sociales. Este plan de obras podrá o no ser incluido en un plan urbanístico;
- La construcción de habitaciones de interés social para las familias que viven en tugurios y/o conventillos;

- La garantía de preservación de los edificios y construcciones históricas existentes en el interior de su perímetro;
- La creación de organismos que garanticen el control y la participación de la sociedad civil en el proyecto;
- La realización de estudios de impacto ambiental;
- Los criterios para el cálculo de la determinación de las contrapartidas económicas (OODC o CEPACs). En el caso de CEPACs, su precio mínimo;
- Existencia de potencial adicional de construcción para fines residenciales y comerciales;
- La cuenta o fondo donde el producto de las contrapartidas económicas serán depositada, etiquetadas y relacionadas con el plan de obras.

Antes de la entrada en operación de los CEPACs en 2004, los desarrolladores pagaban las contrapartidas económicas por los beneficios recibidos de acuerdo con el método utilizado en las operaciones interligadas. Este método consistía en el cálculo de la diferencia entre el valor del lote antes y después del beneficio y la apropiación de un porcentaje (mínimo de 50% o 60%) de dicha valorización por parte del sector público. Por ejemplo, los proyectos en áreas como Faria Lima, Vila Olimpia, Berrini y Marginal Pinheiros pagaron contrapartidas económicas para viabilizar la construcción de edificaciones tipo triple A (de costos elevados).

En SP existían grandes diferencias entre las contrapartidas pagadas por m² de área adicional adquirida, variando de un mínimo de R\$61 en el proyecto Duomo, a un máximo de R\$713 en el proyecto Paulo Kaufman.²³ A pesar de estas diferencias, en general parece que los desarrolladores obtuvieron derechos de construcción por un precio relativamente bajo. El cuadro 3.1 muestra los precios de alquiler y venta del m² de construcción en la ciudad, en áreas de gran valorización y en parte coincidiendo con los perímetros de las OU.

²³ Contrapartidas pagas por los desarrolladores antes de la adopción de los CEPACs.

CUADRO 3.1. Precios de venta y alquiler de edificios comerciales en São Paulo (R\$/m² útil) (1999)

Regiones	Venta		Arriendo	
	Mínimo R\$	Máximo R\$	Mínimo R\$	Máximo R\$
Centro	300	2.700	3	29
Paulista	800	5.200	7	60
Jardins	700	3.700	6	36
Faria Lima	800	7.000	7	70
Itaim	850	5.000	7	48
Vila Olimpia	900	3.100	8	38
Berrini	1.100	4.300	13	49
Verbo Divino	700	3.000	9	32
Marginal	1.000	3.900	9	32

Fuente: Jones Lang LaSalle/Bolsa de Imóveis do Estado de São Paulo.

Considerando el promedio de los precios máximos del m² en la región de Faria Lima, y comparando con el precio promedio pagado por 8 proyectos, puede apreciarse que la contrapartida pagada por derechos de construcción representó en promedio un 7,8% del precio promedio máximo de venta del m². Este nivel puede considerarse bajo en comparación con el costo del terreno o el precio de venta de la construcción en edificaciones de este porte. Estos precios bajos de los derechos adicionales de construcción parecen haber sido uno de los principales factores de atracción de los desarrolladores, para proponer sus proyectos en el interior del perímetro de la OUFL. Aun pagando contrapartidas por derechos adicionales de construcción, resultó interesante y rentable para los desarrolladores construir en esa área.

CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUCCIÓN (CEPACS)

Contexto

Los CEPACs fueron creados en marzo de 1995, para separar la compensación económica de la

ejecución de los proyectos por parte del desarrollador, y proporcionarle a la administración pública municipal los fondos para pagar infraestructura (y construcción de vivienda social), independientemente del momento en el cual el proyecto es ejecutado. Su primer uso benefició a la Operación Urbana Faria Lima (OUFL), en aquel entonces recientemente aprobada, para financiar la ampliación de la avenida del mismo nombre.

La idea era que los CEPACs serían vendidos a los interesados, especialmente los desarrolladores, en subastas electrónicas en la Bolsa de Valores, quienes los utilizarían para obtener más derechos de construcción para sus proyectos. Los CEPACs podrían también ser utilizados para pagar a contratistas y/o indemnizaciones necesarias para la ampliación de la Avenida Faria Lima, siempre que estos fueran aceptados por los propietarios de los lotes que debían ser expropiados.

El instrumento no fue aprobado de inmediato por el Concejo de la Ciudad, porque existían dudas sobre si este incrementaba o no la deuda municipal. En esa época la deuda municipal estaba en su nivel máximo, y la emisión de bonos que superaran este límite dependía de una autorización especial del legislativo federal y del gobierno central. No obstante, la naturaleza de las operaciones con los CEPACs era mercantil: la administración estaba vendiendo a los desarrolladores nuevos derechos de construcción creados dentro del perímetro de la OU, y no constituían títulos rescatables, ni generaban intereses para sus poseedores, porque no se trataba de títulos de deuda. Este concepto finalmente fue aceptado seis años más tarde, en 2001, con la aprobación del Estatuto de la Ciudad, con lo cual el uso de los CEPACs fue permitido en todo el territorio brasileño. Recién en 2004 los CEPACs fueron específicamente aprobados en dos operaciones urbanas en São Paulo: OUFL y OUAE.

Antecedentes

Las primeras dos subastas en 2004

La primera subasta de CEPACs fue hecha en la OUAE en julio de 2004, cuando se ofrecieron



Foto: Puente Octávio Frias de Oliveira (São Paulo).



Foto: Rehabilitación urbana Jardim Edith (São Paulo).

100.000 CEPACs al precio mínimo de R\$300 (aprox. US\$150 de la época). Todos ellos fueron vendidos, produciendo un ingreso de R\$30 millones (US\$15 millones). Este ingreso estaba vinculado a dos intervenciones en infraestructura: la construcción de un puente suspendido por cables sobre el Río Pinheiros, y la construcción de 600 viviendas sociales para la rehabilitación urbana del tugurio Jardim Edith (ver fotos).

Los derechos de construcción que permite cada CEPAC dependen de dónde está localizado el lote en la OU donde serán utilizados. En el caso de la OUAE, en sectores donde la tierra era más barata, cada CEPAC daba derecho de construir 3 m² adicionales, y donde era más costoso, daba 1 m² adicional.

En diciembre de 2004, la primera subasta de CEPACs fue celebrada en la OUFL, donde se ofrecieron 90.000 CEPACs a un precio inicial, determinado por ley, de R\$1.100 (US\$550) cada uno. Solo 9.091 fueron vendidos, resultando en un ingreso de alrededor de R\$10 millones (US\$5 millones). El fracaso de esta subasta y la aparente falta de interés de los desarrolladores en un área muy dinámica de la ciudad obedecieron a varios factores, aunque se resalta particularmente el hecho de que el mínimo precio de los CEPACs, fijado en R\$1.100, representaba más de lo que se había pagado bajo la anterior regla de 50% de la plusvalía. Por tanto, el nuevo sistema constituía un incremento en el precio de la tierra para los desarrolladores. Cuando a principios de 2004 la Ley de los CEPACs iba a ser

aprobada en la OUFL, muchos desarrolladores obtuvieron permisos y licencias de construcción bajo el anterior método de compensación económica. Así, cuando la primera subasta fue propuesta para la OUFL, los desarrolladores ya no necesitaban adquirir permisos y derechos de construcción adicionales en las subastas.

También es posible que los desarrolladores hayan desviado sus inversiones de la OUFL a la OUAE, donde los CEPACs eran considerablemente más baratos y las mejores áreas estaban muy cerca del perímetro de la avenida Faria Lima. Las razones adicionales para el fracaso de la primera subasta en la OUFL incluyeron una recesión en el ciclo del mercado inmobiliario y el hecho de que la subasta tuvo lugar durante la última semana del mandato de la alcaldesa que había perdido las elecciones. La nueva administración había criticado las OU durante la campaña electoral, lo cual causó incertidumbre acerca del futuro de dichas operaciones en general.

Las posteriores subastas de CEPACs en la OUFL

Una segunda subasta en noviembre de 2006 en la OUFL también fracasó. Se subastaron 10.000 CEPACs y solamente 2.729 se vendieron al precio inicial de R\$1.100, con ingresos de alrededor de R\$3 millones (US\$1,5 millones). La tercera subasta pública en 2007, por el contrario, tuvo mucho éxito. En esta subasta 156.730 CEPACs fueron ofrecidos a un precio inicial de R\$1.225, y todos ellos fueron vendidos por R\$1.240,01, un incremento de casi 13% sobre el valor nominal de R\$1.100. El monto

total obtenido fue de R\$194 millones. Los contratistas también aceptaron 72.942 CEPACs en subastas privadas, como pago por sus créditos. Dos factores pueden explicar este éxito: la posibilidad de que en 2007 los permisos obtenidos antes de la introducción de CEPACs hubieran vencido, y que el ciclo de mercado inmobiliario estuviera en fase de expansión. Esta explicación es reforzada por el hecho de que, en la primera subasta de 2008, todos los 83.788 CEPACs ofrecidos a un precio inicial de R\$1.300.00 fueron vendidos a R\$1.538,01, una diferencia de casi 16% del valor inicial de la subasta —o 40% del valor nominal inicial de R\$1.100. Esto resultó en un ingreso de cerca de R\$129 millones.

La presión de la demanda y el alza de los precios en las subastas permitieron que la administración incrementara los precios de los CEPACs ofrecidos a contratistas para pagar por sus créditos. Es posible que los contratistas, que también eran desarrolladores, aceptaran este precio más elevado en un momento en que el ciclo del mercado inmobiliario alcanzaba su pico. También lo es que los contratistas vieran una oportunidad de especular, porque los desarrolladores estaban pidiendo más CEPACs (todos los CEPACs ofrecidos en 2007 y 2008 fueron vendidos), y el precio probablemente se incrementaría en un futuro cercano, porque nadie sabía cuándo la administración celebraría otra subasta de CEPACs. Tal vez su intención era vender estos CEPACs a desarrolladores en transacciones privadas que no necesariamente tenían que obtener un registro público. No se sabe si esto sucedió, pero si fue así, sus operaciones especulativas tuvieron éxito.

En septiembre de 2008 la crisis financiera golpeó fuertemente al mercado inmobiliario, afectando los resultados de las subastas de febrero y marzo de 2009. En febrero, se ofrecieron 100.000 CEPACs a un precio de R\$1.700, pero tan solo 55.612 fueron vendidos (a ese precio), produciendo un ingreso de alrededor de R\$94 millones. En marzo, se ofrecieron 30.000 CEPACs a R\$1.715, pero solo 1.521 fueron vendidos, produciendo ingresos de apenas R\$2,6 millones. Tal vez el fracaso de esta subasta obedeció no solo a la situación financiera

de muchos desarrolladores, sino también al pobre trabajo de la Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) de preparar e informar al mercado sobre la realización de dicha subasta. Sin embargo, una subasta de 120.000 CEPACs en octubre del 2009 —cuando comenzó la recuperación económica— tuvo éxito y toda la emisión fue vendida a R\$2.100.

La última subasta pública ocurrió en 2010, cuando se ofrecieron los últimos 92.151 CEPACs y todos fueron vendidos a un precio de R\$4.000, es decir con un sobreprecio de 263% sobre el valor inicial de R\$1.100,00, y que aportó R\$368 millones a la administración pública. En resumen, cinco subastas privadas tuvieron lugar en la OUFL (ver cuadro 3.2). Para agosto de 2010, el ingreso total por CEPACs en la OUFL fue de R\$1.193 millones (US\$600 millones). En la OUFL (con un área total de 450 ha.), se vendieron casi 950.000 del total de 2,25 millones de m² antes de que los CEPACs fueran aprobados en 2004, dejando 1,31 millones de m² por vender, correspondientes a 650.000 CEPACs, los cuales para 2013 ya habían sido vendidos en su totalidad.

Las posteriores subastas de CEPACs en la OU de Agua Espraiada

Desde la aprobación de la OUAE, el único mecanismo posible para adquirir derechos adicionales de construcción era comprando CEPACs en subastas. Se realizaron 17 subastas públicas entre julio de 2004 y diciembre de 2013. Tal como se puede ver en el cuadro 3.3, los desarrolladores adquirieron todos los CEPACs ofrecidos en todas —menos en 5— de las subastas. La subasta de diciembre de 2004 puede ser considerada un fracaso, pues de los 70.000 CEPACs ofrecidos, solo se vendieron 16.899, aparentemente por la misma razón que la primera subasta de la OUFL: la falta de confianza en la nueva administración.

Las subastas de 2005 en adelante fueron más exitosas, con excepción de la segunda en 2008 y la segunda en 2009. En la primera subasta de febrero de 2008, el ciclo del mercado inmobiliario estaba en su pico más elevado, y se ofrecieron 186.740 CEPACs a un precio inicial de R\$460, es decir 53%

CUADRO 3.2. Subastas públicas y privadas de CEPACs en la OU Faria Lima, 2004–2010

	Ofrecidos	Vendidos	Precio (R\$)	Ingresos (R\$)
2004				
Público	90.000	9.091	1.100	10.000.100
Privado		24.991	1.100	27.490.100
2005				
Privado		9.778	1.100	10.755.800
2006				
Público	10.000	2.729	1.100	3.001.900
Privado		6.241	1.100	6.865.100
2007				
Público	156.730	156.730	1.240	194.345.200
Privado		72.942	1.240	90.448.080
2008				
Público	83.788	83.788	1.538	128.865.944
Privado		2.500	1.725	4.312.500
2009				
Público	100.000	55.612	1.700	94.540.400
Público	30.000	1.521	1.715	2.608.515
Público	120.000	120.000	2.100	252.000.000
2010				
Público	92.151	92.151	4.000	368.604.000
Total	682.996	638.074		1.193.837.648

Fuente: Elaborado a partir de informaciones básicas de la EMURB, Prefeitura Municipal de São Paulo.

más alto que el de la primera subasta en 2004 (R\$300). La competencia entre desarrolladores fue intensa, elevándose el precio a R\$1.110 (140%), y la administración recaudó más de R\$207 millones. No está claro por qué el precio aumentó tanto, sobre todo en comparación con la subasta siguiente, de octubre de 2008 —en los meses iniciales de la crisis de las hipotecas subprime en Estados Unidos— en la cual la administración ofreció 650.000 CEPACs (la mayor cantidad de CEPACs ofrecidos en una sola subasta) al precio inicial de R\$535 y vendió solamente 379.650.

CUADRO 3.3. Subastas de CEPACs en la OU Agua Espraiada, 2004–2012

	Ofrecidos	Vendidos	Precio R\$	Ingresos R\$
2004				
Público	100.000	100.000	300	30.000.000
Público	70.000	16.899	310	5.238.690
2005				
Público	56.500	56.500	371	20.961.500
2006				
Público	180.000	125.969	370	48.608.530
Privado		22.657	371	8.405.747
2007				
Público	50.000	50.000	411	20.550.000
Público	100.000	100.000	411	41.100.000
Público	167.781	158.773	411	65.255.703
Privado		9.008	411	3.702.288
Privado		68.322	411	28.080.342
2008				
Público	186.740	186.740	1.110	207.281.400
Público	650.000	379.650	535	203.112.750
Privado		36.113	411	14.842.443
2009				
Público	73.500	73.500	615,50	45.239.250
Público	175.000	72.270	700	50.589.000
2010				
Público	170.000	137.346	715	98.202.390
Público	30.000	30.000	721,50	21.645.000
Público	100.000	70.000	735,00	51.450.000
Público	439.075	336.914	750	252.685.500
2012				
Público	600.000	600.000	1.261	756.600.000
Público	900.000	760.338	1.282	974.763.316
Total	2.548.596	2.263.071		2.937.900.102

Fuente: Elaborado a partir de informaciones básicas de la EMURB, Prefeitura Municipal de São Paulo.

En una subasta de 2009, todos los 73.500 CEPACs ofrecidos fueron vendidos a R\$615,50, y en noviembre, solamente 72.270 de los 175.000 CEPACs ofrecidos fueron colocados a R\$700, más de 130% de incremento sobre el precio nominal de R\$300 de 2004, pero apenas un 63% del precio correspondiente a la primera subasta de 2008, donde en apariencia hubo un intento especulativo. Las subastas privadas en 2006, 2007 y 2008 sumadas vendieron alrededor de 136.000 CEPACs y el ingreso fue de R\$54,9 millones. Entre 2010 y 2012 se efectuaron 6 subastas adicionales. El ingreso total hasta 2012 fue R\$2.937.900.102.

En la OUAE, con un área total de 1.450 ha., todas las compensaciones económicas realizadas por los desarrolladores fueron a través de los CEPACs. El tiraje inicial a ser vendido fue de 4,85 millones m² en 3,75 millones de unidades de CEPACs. En septiembre de 2013, 3,39 millones de CEPACs habían sido vendidos en subastas públicas y privadas, quedando apenas unos 360.000 en manos del sector público para futuras subastas.

Finalmente, cabe destacar que, si los ingresos por CEPACs no son usados inmediatamente para pagar a contratistas, pueden ser invertidos en el mercado financiero y los ingresos por concepto de intereses han sido substanciales (cuadro 3.4).

Proceso de implementación

Gestión

Los CEPACs vendidos en cada subasta y los ingresos obtenidos están vinculados a un uso específico seleccionado del menú de intervenciones aprobadas para esa OU específica, y pueden ser utilizados

solamente dentro del perímetro de la OU que los emite. El ingreso por CEPACs también se puede utilizar para pagar expropiaciones. Los fondos obtenidos por vender CEPACs pueden ser utilizados exclusivamente para las siguientes actividades: regularización de la tierra, proyectos de viviendas de interés social o tierras de reserva natural; ordenamiento del desarrollo urbano; implantación de equipamiento urbano, creación de áreas públicas y áreas verdes; creación de áreas de interés ambiental, y protección de áreas de paisajismo y de protección histórica y cultural.

El monto total de CEPACs que se emite está predeterminado en la ley de cada OU, y corresponde aproximadamente a la suma total de m² que la infraestructura presente y futura puede soportar. Cada OU determina el máximo de m² que puede ser construido en el perímetro para usos residenciales y no residenciales.

Un desarrollador puede utilizar los CEPACs en tres formas: i) para construir hasta un máximo de 4 veces el área de su terreno, ii) para cambiar de uso y iii) para cambiar la tasa de ocupación (proporción entre el área del primer piso y el área total del terreno). Para garantizar el uso de los CEPACs antes de que el total de m² de un sector se agote, el portador debe vincular los CEPACs a un lote específico. Esta vinculación es importante porque si la emisión de m² termina en un sector, al desarrollador no se le permitirá utilizar los CEPACs allí, aunque él tenga lotes en ese sector. Sin embargo, él podría utilizar sus CEPACs en otro sector de la misma OU donde aún haya derechos de construcción disponibles.

Actores

Los CEPACs son emitidos por la EMURB del Ejecutivo de la ciudad de SP, y son subastados por el Banco del Brasil, un banco federal en la Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa). La cantidad total de CEPACs emitidos no puede ser mayor que el total establecido en cada ley de OU. Cada emisión de CEPACs debe especificar: i) la OU donde los CEPACs podrán ser usados, ii) cuáles intervenciones serán financiadas con los ingresos producidos,

CUADRO 3.4. Ingresos financieros por aplicación de ingresos de CEPACs en OUFL y OUAE

Operación urbana	Ingresos financieros en millones de R\$
Faria Lima	289,6
Agua Espraiada	383,6
Total	673,2

Fuente: Portal da Prefeitura do Município de São Paulo.

iii) el valor total de la emisión, iv) el precio de cada CEPAC, v) la cantidad emitida y vi) el coeficiente de conversión, en caso de que los CEPACs sean dirigidos a otros usos, en vez de ser utilizados en un área de construcción adicional.

En el caso de las OUs de SP, la EMURB está a cargo de la gestión, incluyendo el programa de inversiones dentro del perímetro de la OU. Al mismo tiempo, esta empresa es responsable de establecer las prioridades para inversiones en infraestructura y viviendas sociales vinculadas a cada subasta de CEPACs.

Por su parte, la Caixa Econômica Federal y el Banco del Brasil, cuya misión es preparar las subastas y ejecutarlas en la Bolsa de Valores, tienen mucha importancia porque el CEPAC es un instrumento financiero nuevo, y el emisor necesita hacerlo confiable en el mercado. La Caixa Econômica Federal también está a cargo de la fiscalización del proceso.

Para ser subastados en el Mercado de Valores, los CEPACs deben estar autorizados por la Comisión de Valores Mobiliarios (Comissão de Valores Mobiliários, o CVM).²⁴ En 2003 la CVM estableció reglas para el registro con dos importantes elementos. Primero, los CEPACs no pueden ser ofrecidos en subasta a menos que la OU con la cual están vinculados haya sido registrada previamente en la CVM. Segundo, el registro de la OU depende de la presentación del plan director aprobado por la municipalidad, el cual contiene la OU, la ley específica que aprueba la OU y un decreto municipal que autoriza la emisión de documentos CEPACs, certificando la aceptación del registro de los CEPACs en el mercado de valores.

Adicionalmente, la administración municipal tiene que proveer a la CVM información actualizada sobre la cantidad de bonos vendidos en subastas públicas y privadas, y la cantidad de CEPACs que pudiera ser distribuida en el futuro. La administración es responsable de la comunicación inmediata de información relevante que pudiese afectar directa o indirectamente los precios de los CEPACs, y de la existencia de estudios o iniciativas legislativas que puedan cambiar el plan director,

las OU o los CEPACs. Asimismo, la administración debe proporcionar a los agentes inmobiliarios información sobre el valor de mercado de los lotes dentro del perímetro de la OU, las consecuencias de las intervenciones de infraestructura en lotes y edificaciones existentes, análisis de la demanda de derechos de construcción adicionales, estudios de impacto ambiental de la OU y el modo en que se estimó la cantidad total de CEPACs a ser emitidos en cada OU.

Riesgos y otras consideraciones

Como cualquier otro bono vendido en el mercado de valores mobiliarios, los CEPACs presentan riesgos, los cuales son publicados en los prospectos antes de ser subastados. Los precios pueden subir o bajar, dependiendo no solo del mercado inmobiliario sino también del mercado financiero como un todo. Cuando la administración municipal vende CEPACs a través de subastas, está transfiriendo derechos de construcción que pertenecen al sector público, hacia el sector privado. La deuda pública del municipio no se incrementa, y el comprador no puede pedir indemnización si los precios de los CEPACs o del suelo caen. Si por alguna razón el proyecto no se construye, el comprador no podrá obtener un reembolso del dinero por la adquisición de los CEPACs.

La cantidad total de CEPACs emitidos en subastas debe corresponder aproximadamente al área total adicional que puede ser construida dentro del perímetro. Esta relación es aproximada una vez que los CEPACs pueden ser utilizados para cambio de uso, lo que significa que los CEPACs pueden agotarse antes que los m² disponibles en una OU hayan sido utilizados en su totalidad. Eso está ocurriendo en la OUFL, donde prácticamente todos los CEPACs fueron vendidos y todavía hay cerca de 350.000 m² de construcción adicional disponibles.

La administración no puede emitir más CEPACs que el límite establecido en la ley que

²⁴ El equivalente de la Securities and Exchange Commission de Estados Unidos.

aprueba cada OU. Cada sector dentro de una OU tiene su propio límite de área de construcción adicional. Como se mencionó, si la cantidad total de m² adicionales en un sector específico de una OU se agota, el portador de los CEPACs no puede exigir ningún derecho a construir en el área saturada, incluso aunque tenga lotes allí. Es por eso que la administración recomienda que los compradores de CEPACs los vinculen inmediatamente a un lote, a través de un documento, de manera que los derechos estén garantizados.

Adicionalmente, existen riesgos judiciales relacionados (i) con leyes, decretos y otros instrumentos que crean y regulan a los CEPACs, y (ii) con todas las leyes, decretos y otros instrumentos concernientes a las OU en las cuales se pueden utilizar los derechos adicionales de construcción.

El primer tipo de riesgo significa que si, una vez que la OU es aprobada, alguna demanda jurídica interrumpe el uso de los CEPACs y/o las actividades relacionadas con su uso, estas demandas deben ser inmediatamente hechas públicas para que los futuros compradores de CEPACs tomen conciencia de la nueva situación y de los riesgos implícitos. Si los CEPACs que hayan sido vendidos no están vinculados a algún territorio específico, no podrán ser utilizados en ningún sector específico, como consecuencia de los cambios jurídicos en el estatus del área. El portador no puede reclamar los derechos para utilizarlos, aunque mantenga el derecho de utilizar los CEPACs en áreas no afectadas por ese cambio jurídico.

El segundo tipo de riesgo involucra cambios en la OU para la cual fueron emitidos los CEPACs. Los precios de los CEPACs están establecidos por la interacción de la oferta y la demanda. Cuando el total de áreas adicionales disponibles en un sector dentro de una OU casi se ha consumido, se espera que el precio de los CEPACs se eleve hasta su pico. Lo mismo se espera del precio de la tierra física en el sector. Los compradores de CEPACs pueden pagar precios muy altos para obtener derechos adicionales exclusivos en la construcción de un sector. Pero una vez que el tiraje se agota, la administración puede cambiar la ley para incrementar el

potencial adicional de construcción en el sector. De esta manera, los precios de la tierra probablemente se elevarán porque hay más potencial de construcción, y los precios de los CEPACs pueden declinar, por causa de un aumento en su oferta. Si esto sucede, a los portadores de CEPACs no les corresponde reclamar daños financieros por la pérdida de sus derechos exclusivos para construir en ese sector.

En términos de los riesgos del mercado inmobiliario, estos se asocian con los ciclos económicos nacionales e internacionales. La tierra y las edificaciones son hoy un tipo especial de mercancía, y los precios de la tierra y las inversiones en inmuebles pueden sufrir fluctuaciones. Los compradores de CEPACs que pagan precios altos cuando los precios de la tierra son altos, puede que se desencanten unos pocos meses después, cuando los precios bajan. Si compraron para especular, pueden sufrir grandes pérdidas.

La política económica del gobierno federal puede también afectar los precios de los CEPACs. Por ejemplo, cuando las tasas de interés suben, el precio de la tierra tiende a bajar, y cuando los intereses bajan esos precios tienden a subir. Dicho esto, las proporciones de esas subidas y bajadas difieren; los precios generalmente caen más de lo que suben.

Las restricciones ambientales también impactan los precios de los CEPACs. Cada vez hay más requisitos para obtener permisos de construcción, los cuales pueden representar cambios en las normas de construcción y en los usos, y pueden afectar retroactivamente a los desarrolladores y al valor de sus CEPACs. En otras palabras, un desarrollador puede no estar en capacidad de utilizar algunos o todos los CEPACs porque el proyecto no cumple con nuevos requisitos ambientales. Igualmente, la agencia municipal responsable de emitir los CEPACs debe cumplir con la legislación urbana del municipio, y esta puede ser modificada o retrasar su aprobación. Nueva legislación de protección ambiental a nivel nacional o estadual puede causar retrasos en la ejecución de proyectos que ya hayan utilizado CEPACs. Esto en última instancia puede cambiar el precio de mercado (en caso de que haya

un mercado paralelo funcionando) y disminuir la credibilidad y/o la legitimidad de los bonos.

El riesgo financiero también está presente en la implementación de este instrumento de captura de plusvalías. Luego de más de 20 subastas públicas es cuando los desarrolladores e inversionistas inmobiliarios en general están comenzando a comprender a plenitud el sistema de los CEPACs. Esto significa que la formación de un mercado secundario donde esos bonos puedan ser negociados, dándoles más liquidez, puede tomar algo más de tiempo. Hasta que ese mercado se manifieste, los desarrolladores tendrán que esperar por las subastas, cuyo cronograma es definido por la administración, para adquirir bonos para sus proyectos, lo cual puede interferir con su planificación de inversiones y proyectos.

Finalmente, como los CEPACs pueden ser pagados en cuotas, hasta un máximo de 10, pueden entrañar riesgo de morosidad. Sin embargo, estimar las probabilidades de morosidad sería difícil —hasta diciembre de 2012 no se había presentado ninguna. Si las hubiera en el futuro, las obras vinculadas a los CEPACs no pagados se tendrían que detener, y la administración debería decidir si utiliza o no recursos del presupuesto para concluir las obras, o esperar a que se obtengan nuevos ingresos producidos por subastas futuras de CEPACs.

EL SUELO CREADO Y LA OTORGA ONEROSA DEL DERECHO DE CONSTRUIR

En términos generales, suelo creado significa una concesión al propietario de suelo del derecho de construir más allá del área de su terreno. En términos específicos, es un concepto urbanístico que consiste en proporcionar a los interesados, por ley, derechos adicionales a los existentes para construir en diferentes áreas, generalmente más extensas. Si un terreno recibe más derechos de construir que los que tenía, se considera que estos nuevos derechos “crean suelo” en la medida en que los propietarios pueden construir más m² en el mismo terreno. Eso

implica cambios en la ley de zonificación y el otorgamiento puede ser oneroso o no oneroso.

En el caso del otorgamiento oneroso, el beneficio recibido por los propietarios de terrenos debe ser pagado a través de una contrapartida económica (en dinero u otra forma) al poder que concede el beneficio. Esta contrapartida económica puede ser igual, mayor o menor que la valorización proporcionada por los beneficios recibidos.

El otorgamiento oneroso está previsto en los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley Federal 10.257 de 2001 (Estatuto de la Ciudad) y en el caso de SP está definido en los artículos 206-209 del Plan Director Estratégico y reglamentado por la ley 13.885 de 2004 (Uso del Suelo), la cual estableció coeficientes de aprovechamiento mínimo, básico y máximo. El coeficiente básico, sin embargo, no fue único para toda la ciudad. Puede ser 1 ó 2, y el máximo dependerá del sector de la ciudad, variando entre 1; 2; 2,5 y 4. Este dispositivo, a la vez que establecía un coeficiente básico de 1 en terrenos donde por la zonificación anterior era mayor que 1, aumentaba el coeficiente máximo para 4 donde antes este coeficiente era inferior a 4.

Las leyes que establecieron y reglamentaron la OODC también determinaron un total de área adicional de potencial constructivo de 9,769 millones de m² adicionales de construcción (sin contar los previstos en las OU), divididos en 6,919 millones de m² para fines residenciales y 2,850 millones para fines no residenciales, distribuidos entre 91 distritos, con excepción de Anhuera, Grajaú, Marsillac y Raposo Tavares por ser distritos de protección ambiental.

Al determinar una cantidad máxima de m² de construcción, el Plan Director Estratégico de 2002 introdujo un nuevo elemento a ser considerado en el mercado inmobiliario: tornó conocida la oferta máxima de m² de construcción disponible en cada distrito de la ciudad. Eso creó lo que se podría llamar “perspectiva de escasez” en los distritos que tenían relativamente poco potencial constructivo, y/o donde este máximo estaba próximo a ser alcanzado. Es posible que esto haya provocado una tendencia al alza de los precios en los distritos con las características

mencionadas arriba. En octubre de 2010 los potenciales adicionales de construcción se habían agotado, o estaban muy próximos de estarlo, en 15 distritos.²⁵ En el caso de potenciales de construcción para fines no residenciales, 5 distritos ya habían agotado —o estaban casi agotadas— sus existencias.²⁶

Adicionalmente, el Plan Director Estratégico de 2002 y las leyes complementarias de reglamentación establecieron la siguiente fórmula para el cálculo de la contrapartida económica del otorgamiento oneroso:

$$Cf = Fp \times Fs \times B ; Cf = Fp \times Fs \times vt/CAb,$$

donde:

- Cf = contrapartida económica relativa a cada metro cuadrado de área construida adicional;
- Fp = factor de planificación, que varía entre 0,25 y 1,4;
- Fs = factor de interés social, que varía entre 0 y 1,0;
- B = beneficio económico agregado al inmueble, calculado por la ecuación: vt/CAb ,

siendo que:

- vt = valor del metro cuadrado de terreno determinado en la Planta Genérica de Valores (el valor catastral del inmueble), y
- CAb = coeficiente de aprovechamiento básico.

El factor de planificación (Fp) es un instrumento que busca incentivar o desestimular la densificación en determinadas áreas de la ciudad, en función de la infraestructura existente (especialmente transporte y tráfico), y también procurando obtener mayores contrapartidas financieras por venta de potencial constructivo en áreas valorizadas de la ciudad. Para fines residenciales, la variación del coeficiente es entre 0,6 y 1,2 como mínimo y máximo, respectivamente. El máximo es aplicado en distritos de familias de ingresos más altos, como Moema, Alto de Pinheiros

y Perdizes, y el mínimo en distritos de familias más pobres, como Brasilândia, Cachoeirinha y Mandaqui. En el caso de proyectos no residenciales, la variación oscila entre un mínimo de 0,3 y un máximo de 1,4, siendo el valor el 0,7 el predominante. En un distrito de ingresos más elevados como el Itaim Bibi, alcanza el coeficiente máximo, y en los de menores ingresos en el cuadrante este y norte de la ciudad, se registra el coeficiente mínimo.

El factor de interés social (Fs) establece reducciones y/o exenciones según el tipo de actividad que será desarrollada. La vivienda social y las instituciones educativas, de salud y de actividades culturales, deporte y recreación, pueden recibir el incentivo con una reducción significativa. Este coeficiente varía de 0 a 1, y la vivienda social tiene el coeficiente cero, lo que significa que los proyectos con este propósito no pagan contrapartidas económicas.²⁷

Se puede observar que mientras menores sean los Fp y los Fs, más bajas serán las contrapartidas económicas pagadas por los desarrolladores. Al comparar dos distritos, uno de altos ingresos (Itaim Bibi) y otro de bajos (Arthur Alvim), para fines no residenciales, en el caso del primero el coeficiente Fs es 1,40 y en el segundo, 0,60. Considerando proyectos con meta residencial, mientras en distritos de altos ingresos el coeficiente es 1,2, en Arthur Alvim el Fp es 0,60.

Los ingresos obtenidos por las contrapartidas financieras de la OODC son depositados en un Fondo de Desarrollo Urbano (FUNDURB), creado con la finalidad de implementar planes y proyectos urbanísticos y ambientales integrantes o resultantes

²⁵ Jaraguá, Limão, Vila Guilherme, Bela Vista, Cambucí, Liberdade Belém, Mooca, Jaguaré, Lapa, Murumbi, Vila Leopoldina, Ipiranga, Capão Redondo y Cursino.

²⁶ Jaçanã, Vila Formosa, Morumbi, Tremembé y Vila Guilherme.

²⁷ Viviendas populares (50 m² a 70 m²), coeficientes 0,5 y 0,9, respectivamente, el coeficiente de vivienda de 70 m² es 1 (uno). Hospitales, escuelas, centros de salud y guarderías, cultura del deporte y de ocio en instituciones del sector público y templos religiosos (sin fines de lucro) tienen coeficiente de 0 (cero). Hospitales y clínicas, universidades, escuelas y guarderías, instalaciones culturales tienen coeficiente de 0,3. Hospitales, universidades, escuelas, instalaciones culturales y otros, coeficiente de 0,7.

del Plan Director Estratégico, y direccionadas de acuerdo con las prioridades establecidas por su Consejo Gestor.²⁸ Este Consejo es constituido por el Secretario municipal de Planeación (Presidente) y por los Secretarios municipales de Finanzas, del Medio Ambiente, de Vivienda, de Infraestructura Urbana y Obras, del gobierno municipal, de Coordinación de las Sub-Alcaldías, de Transportes, de Cultura, y de tres representantes del Concejo municipal de Política Urbana (CMPU). Hasta septiembre de 2011 habían sido aprobados 15 proyectos de construcción de parques lineales, mejoras en andenes y calles, obras de drenaje y saneamiento, implantación de equipamientos urbanos comunitarios, regularización de ocupaciones irregulares, y recuperación del patrimonio histórico cultural.

RESULTADOS

Mercado inmobiliario y propiedades

Una de las cuestiones importantes relacionadas con la instauración de las OU y la implementación de instrumentos de captura de plusvalías, como la otorga onerosa y/o la venta de CEPACs, es si dichos instrumentos inciden en los precios de los terrenos existentes y en las construcciones producidas después de su introducción. Estudios desarrollados en 2005, es decir, después de 10 años de la aprobación y puesta en marcha de la OUFL, muestran que mientras en el municipio y en la región metropolitana de SP los precios presentaban una tendencia decreciente, los precios en el perímetro de la OUFL acusaban una tendencia alcista, con una diferencia de entre 145% y 26% (Biderman, Sandroni, Smolka 2008).

Comparando los precios en el interior del perímetro con los de áreas próximas —situadas en un máximo de 1 km de distancia antes y después de la implantación de la OU— los resultados refuerzan la hipótesis de un incremento de precios más acentuada dentro del perímetro de la OUFL, como lo muestra el cuadro 3.5.

Lo más interesante es que al comparar los precios de residencias en el interior y a 1 km de distancia hasta 1995, los precios promedio (en general

CUADRO 3.5. Precio promedio de residencias dentro del perímetro de la OUFL y a 1 km de distancia entre 1985 y 2001 a precios (R\$1.000) de 2000

Fecha	OUFL	1 km OUFL	Precio m ² FL/ Precio m ² 1 km
1985	530	514	0,96
1986	685	835	0,91
1987	376	710	0,82
1988	367	372	1,00
1989	544	863	0,88
1990	275	547	0,87
1991	705	520	0,93
1992	480	1.027	1,09
1993	721	474	1,11
1994	292	346	0,92
1995	349	429	0,96
1996	921	483	1,13
1997	636	406	1,22
1998	832	394	0,91
1999	1.184	685	1,20
2000	1.129	477	1,37
2001	688	482	1,06

Fuente: Embraesp.

de apartamentos) eran casi siempre inferiores a los precios correspondientes a 1 km de distancia. A partir de esta fecha, los primeros superan a los segundos. Al considerar el precio por m², también se puede identificar una tendencia a la suba de precios a partir de 1995, en relación a los precios de las construcciones de hasta 1 km de distancia del perímetro de la OUFL: entre 1995 y 2001, los precios

²⁸ Los recursos del FUNDURB incluyen partidas del presupuesto; préstamos y operaciones de financiamientos internos y externos; contribuciones y recursos de entidades internacionales; otorgamiento oneroso del derecho de construir, y rendimientos obtenidos de su propio patrimonio.

CUADRO 3.6. Precios de m² en departamentos con 4 dormitorios en la OUFL y en MOEMA entre 2001 y 2005 (R\$ de 2001)

Fecha	Precios m ² OUFL (a)	Precios m ² Moema (b)	Porcentaje (a)/(b)
2001	2.730,00	2.853,00	0,95
2002	3.180,00	2.720,00	1,17
2003	3.361,00	3.249,00	1,03
2004	3.604,00	2.875,00	1,25
2005	5.094,00	3.457,00	1,47

Fuente: Embraesp.

del m² construido dentro del perímetro superaron a los precios de construcciones a 1 km de distancia.

Entre 2001 y 2006, la comparación de precios entre un sector residencial de la OUFL (Hélio Pelegrino) y los de un área colindante aportó resultados distintos a los anteriores: al interior del perímetro el precio del m² en 2002 fue de R\$4.642, mientras en el área circunvecina fue de R\$4.948, con precios internos cercanos a 6,2% inferiores a los externos. Sin embargo, al eliminar de la muestra uno de los casos de las construcciones situadas fuera del perímetro (probablemente una construcción de lujo), el promedio de precios allí se reduce considerablemente. En 2002, el precio por m² promedio en el área colindante (12 casos) disminuye a R\$4.154. Al cotejar ese valor con el promedio “interno”, este último es un 11,7% mayor.

Asimismo, al medir las tendencias de los precios del m² de apartamentos de 4 dormitorios en la OUFL entre 2001 y 2005, con los correspondientes del barrio de Moema, que es un barrio de construcciones de alto nivel, pero fuera del perímetro de la OUFL (cuadro 3.6), también se registra una tendencia al alza de precios en dentro de la OUFL.

Por otro lado, la elevación de precios en el interior de la OUFL reflejó también un cambio en el tipo de vivienda dentro del perímetro. Desde finales de los años 50, la región era constituida en gran parte por residencias unifamiliares de uno o dos pisos, construidas en lotes de pequeñas dimensiones (entre 200 m² y 500 m²). Estos lotes fueron siendo

CUADRO 3.7. Tipos de vivienda: promedios entre 1985–1995 y 1996–2001

	1985–1995	1996–2001	Porcentaje aumento o reducción
Edificios (*)	92	57	–38,1
Dormitorios	2,79	2,93	5,0
Baños	2,19	2,70	23,3
Estacionamientos	2,01	3,07	52,2
Ascensores	2,41	2,84	17,8
Pisos	12,6	16,8	33,3
Área útil	125	210	68,0
Área total	239	378	58,1

(*) En el primer caso son 11 años y en el segundo 6 años. Edificios residenciales. Fuente: Embraesp.

vendidos y re combinados para la construcción de edificios residenciales multifamiliares (vivienda vertical) en terrenos más grandes, y en menor escala espacios comerciales y de servicios, ambos para clientes de altos ingresos. Con la aprobación de la OUFL esta tendencia se acentuó.

Comparando dos períodos, 1985–1995 y 1996–2001, es decir antes y después de la aprobación de la OU, la evidencia sugiere que la operación aprobada en 1995 no solamente estimuló proyectos más grandes y destinados a segmentos de mayores ingresos, en comparación al período anterior, sino también durante un mismo período en relación a las áreas vecinas que formaron parte de la OU.

El cuadro 3.7 muestra un aumento significativo en el área útil (68%), en el número de estacionamientos (52,2%), baños (23,3%) y pisos (33,3%) (lo que indica construcción vertical), y un aumento de ascensores (17,8%). La reducción del número de edificios construidos entre los períodos mencionados es proporcional a la diferencia entre la duración de cada periodo (11 años para el primero y 6 años para el segundo). Estos aumentos son compatibles con la construcción de viviendas destinadas a un segmento de ingresos más elevados y de precios también más altos que anteriormente.

**CUADRO 3.8. Tipos de vivienda sector Helio Pelegrino
OUFL 2001–2005 y Lindero A. H. Pelegrino**

	2001–2005 FL- Helio Pel. (a)	2001–2005 Lindero (b)	Porcentaje (a)/(b)
Edificios	15	13	—
Dormitorios	3,8	3,5	8,5
Baños	3,5	3,3	6,6
Estacionamientos	4,2	3,6	16,6
Ascensores	2,8	2,3	21,7
Pisos	20,2	17,1	28,3
Área útil	300,2	215,9	39,0
Área total	528,6	415,9	27,1

Fuente: Embraesp.

Si consideramos únicamente el sector Helio Pelegrino, que es en su mayoría residencial en el periodo 2001–2005, comparándolo con un sector también residencial vecino, pero fuera del perímetro de la OU, se observa además una tendencia de indicadores más altos: prevalecieron los proyectos con un número promedio mayor de dormitorios, baños, ascensores, estacionamientos, pisos, área útil y área total (cuadro 3.8).

Un efecto colateral del éxito de una OU, incluso en las que donde los CEPACs todavía no existen, es que la suba del precio del suelo provocada por una mayor demanda tiende a producir exclusión social. Familias de bajos ingresos, y las que viven en tugurios, no pueden pagar alquileres más caros ni adquirir viviendas en las áreas de la OU debido a la expansión de los precios. Para evitar que se dé un proceso de exclusión, una de las soluciones que se viene aplicando en las OUs FL, AE y AB es declarar algunas áreas como Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).

En las ZEIS el mejor y mayor uso es la construcción de viviendas sociales, de bajo costo, accesibles a las familias de más bajos ingresos. La demanda por ellas sufre una dramática reducción, y sus propietarios no la podrán vender a los precios más elevados del mercado si fuera posible utilizarla sin esta restricción. El destino de estos terrenos

para la construcción de viviendas de interés social puede viabilizar la urbanización de tugurios, e incluso proveer suelo para casas del segmento más bajo de la clase media.

Según entrevistas realizadas en 2005 a personas que viven en el tugurio Coliseu, los precios aumentaron drásticamente aun en estas condiciones precarias. Una persona declaró que en 1995 compró su casa por R\$3.000 y ahora 10 años después le estaban ofreciendo comprar por R\$20.000.

En el interior de los perímetros de las OU existentes en SP, los moradores de áreas clasificadas como ZEIS, generalmente áreas ocupadas por tugurios, reciben otro beneficio: los recursos por las contrapartidas financieras del otorgamiento oneroso (captura de plusvalías en su perímetro originadas por la venta de CEPACs) deben ser utilizados en la urbanización de estas comunidades. Fue esta doble condición la que permitió urbanizar el tugurio Jardim Edith en la OUAE. Este tugurio urbanizado está bien cerca del puente con cables sobre el Rio Pinheiros y esquina con la Av. Luis Carlos Berrini, donde hay algunos de los terrenos más caros de la ciudad.

La comunidad organizada del tugurio tuvo un papel decisivo para evitar la exclusión social. Cuando se inauguró el puente con cables, las autoridades municipales intentaron demoler el tugurio y transferir (con una pequeña indemnización) a las familias hacia emplazamientos muy distantes. La comunidad organizada resistió, y la alcaldía suscribió un acuerdo con el ministerio público para construir viviendas sociales dirigidas a dichas familias. Los recursos para este propósito ya estaban consignados por la venta de los primeros lotes de CEPACs en las primeras subastas en esta OU. Además, los ingresos de la venta de los primeros CEPACs debían ser utilizados en la construcción del puente (costo aproximado de U\$100 millones) y en la urbanización del tugurio (costo aproximado de U\$30 millones). El puente fue terminado y, recién después de las presiones arriba mencionadas, el tugurio fue urbanizado. En el lugar ocupado por el antiguo tugurio hoy existen 247 departamentos de 50 m², una guardería, un centro de salud y una escuela de gastronomía.

La lucha por la urbanización del tugurio demuestra que la resistencia a las ZEIS y a la urbanización de tugurios en terrenos muy valiosos no proviene solo del sector privado. Incluso, en algunas ocasiones, representantes del poder público se muestran contrarios a este tipo de instrumento, cuya principal objeción es construir vivienda social en lotes tan valiosos. Aun cuando hubo fuerte oposición, la urbanización del tugurio tenía algunas condiciones favorables: la existencia de ZEIS; la presencia de una OU determinando que todos los tugurios localizados en su perímetro fueran urbanizados dentro del mismo perímetro; la existencia de recursos financieros provenientes de la venta de CEPACs ya destinados a la urbanización, y la combativa resistencia de las familias de residentes, cuya gran mayoría se rehusó a aceptar las pequeñas compensaciones ofrecidas por la alcaldía para que desocuparan el área.

Además, otro factor que también facilitó la urbanización del tugurio Jardim Edith fue que el terreno ocupado era público. Este es un aspecto de las ZEIS que debe ser cuidadosamente estudiado. Si el terreno es público, se torna más fácil destinarlo a la construcción de vivienda social y/o urbanizar un tugurio, mientras que si el terreno pertenece a propietarios privados las cosas son más complicadas.

Puede haber dos situaciones distintas. En primer lugar, constituir ZEIS en terrenos privados vacíos, donde los propietarios, asociados o no con un desarrollador, pueden construir vivienda social y venderla con ganancias. Esto sucedió en terrenos vacantes clasificados como ZEIS próximos al tugurio, ya parcialmente urbanizado en la futura Av. Jose Lorenzon en el interior de la OUAB. Sin embargo, la actitud de los propietarios no siempre es esta. Si tales terrenos están bien ubicados, ellos pueden esperar hasta que el gobierno municipal decida expropiarlos. En estos casos, las cortes han determinado compensaciones, no por el precio del terreno como ZEIS, sino como precio de mercado por el mayor y mejor uso admitido en la región. Aunque no exista un precio de mercado de tierras clasificadas como ZEIS, las sentencias de las cortes han favorecido a los propietarios que esperan

la expropiación, tornando difíciles sus usos —en función de las elevadas indemnizaciones— y dificultando la solución del problema.

En segundo lugar, en las áreas ZEIS privadas y ocupadas por tugurios la opción del propietario o desarrollador de construir viviendas sociales es muy improbable, pues antes es necesario resolver el problema de la remoción temporaria del tugurio, lo que siempre requiere una intervención del gobierno municipal. Este parece ser el caso del tugurio Coliseu-Funchal en el interior de la OUFL. Se trata de una ZEIS localizada en terreno privado y cercada por edificios triple A, como el E-Tower, el centro empresarial Millenium y el Shopping de lujo de la ex-Daslu. No son más que 200 familias y el problema parece ser la demora en el proceso de expropiación. De la misma manera que en el tugurio Jardim Edith, hay recursos financieros provenientes de la venta de CEPACs, y la comunidad también desea permanecer en el lugar donde viven desde hace más de 50 años.

En la OUAE, para la construcción de la Av. Roberto Marinho y del puente con cables, una cantidad considerable de familias de los tugurios fueron trasladadas hacia la periferia de la ciudad (Fix, 2001), con pequeñas indemnizaciones antes de la aprobación de la OU. Sin embargo, después de la aprobación de la OU, hay todavía 14 núcleos de tugurios con cerca de 8.000 familias, los cuales deben ser urbanizados y/o transferidos a viviendas sociales construidas con ingresos de los CEPACs en el interior del perímetro de la OU. A octubre de 2013, en esta OU ya se habían gastado R\$294 millones —R\$139 millones en la construcción de viviendas sociales y R\$155 millones en expropiaciones de terrenos para construirlas— y se han urbanizado tres núcleos de tugurios. En la OUFL se han asignado R\$181 millones para la construcción de viviendas sociales en el tugurio Real Parque y cerca de R\$8 millones en desapropiaciones.

Ingresos fiscales

En términos de recaudación, los ingresos obtenidos por las contrapartidas financieras de la OODC comenzaron a ser registrados en 2005. La demora

entre la aprobación del Plan Director (2002) y los primeros pagos fueron causados no solo porque la nueva ley de zonificación recién fue aprobada en 2004, sino también porque los desarrolladores, enterados de la inminente aprobación del otorgamiento, obtuvieron antes un conjunto de licencias de acuerdo con las normas anteriores —que no exigían el otorgamiento oneroso.

Además, el ciclo del mercado inmobiliario en SP comenzó a recuperarse a partir de 2005, lo cual debe haber influenciado los bajos ingresos por otorgamiento oneroso entre 2005 y 2006. Los ingresos correspondientes al otorgamiento oneroso se pueden ver en el cuadro 3.9.

Podemos observar que las contrapartidas por proyectos residenciales son más o menos equivalentes, siendo que la cantidad de metros cuadrados utilizados para proyectos comerciales y de servicios son cerca de 4 veces menores que los utilizados para proyectos residenciales. De la misma manera, llama la atención la pequeña cantidad de m² utilizados para proyectos comerciales y de servicios, lo que tal vez pueda ser explicado por el gran número de estos proyectos localizados dentro de los perímetros de las OUFI y OUAE.

No se observó ninguna pérdida de ingresos tributarios porque el cálculo del impuesto predial toma en consideración el valor catastral de los inmuebles, que generalmente son muy inferiores al precio de mercado. Aunque estos últimos pudiesen haber acusado una reducción (no hay evidencia empírica de esto y en entrevistas a desarrolladores ninguno de ellos la mencionó), nada pasaría con el ingreso tributario porque la eventual baja en los precios de mercado no se aproximaría al valor catastral.

Además de las contrapartidas económicas pagadas, sea por otorgamiento oneroso o por la compra de CEPACs en las OUs, los cambios observados en las edificaciones aparentemente afectaron de manera sustantiva el recaudo del IPTU en el interior de sus perímetros. El municipio no divulga cuanto recaudó de IPTU por calle, manzana, etc., y por lo tanto no se cuenta con datos concretos de lo que ocurrió con estos ingresos tributarios, antes y

CUADRO 3.9. Otorgamiento oneroso de potencial constructivo adicional: ingresos entre 2005 y 2012 (en miles de R\$)

Uso	Potencial	Consumo		Contrapartida	
	m ²	Porcentaje	m ²	Porcentaje	(R\$ millones)
Resid.	6.919	70,8	2.619	26,8	638
No Resid	2.850	29,2	670	6,8	607
Total	9.769	100,0	3.289	33,6	1.245

Fuente: Furtado y Maleronka (2014).

después de la introducción de la OUFL. Dicho esto, utilizando elementos indirectos, se puede inferir que la recaudación acusó un aumento considerable.

Muchos lotes y aun manzanas enteras antes ocupadas por casas unifamiliares, de uno o dos pisos, construidas a partir de los años 50 y 60 con un promedio de edad de 30 o 40 años, fueron sustituidas por edificios de varios pisos y con calidad de construcción muy elevada. En la OUFL los lotes adquiridos por desarrolladores para construir edificios de varios pisos (residencias verticales) tenían anteriormente construcciones de viviendas con hasta 300 m² de construcción y clasificadas como de tipo “C”.²⁹ Los edificios residenciales (edificios de apartamentos) construidos en su lugar han sido clasificados en la categoría “D” o “E”, es decir departamentos con área bruta (total) de hasta 350 m² y arriba de 350 m², respectivamente.³⁰

²⁹ Residencias de uno o dos pisos, incluyendo:

- Arquitectura simple: vanos (3 a 6 m); marcos comunes de hierro, madera o aluminio.
- Estructura de hormigón armado.
- Terminación externa: paredes revocadas o revestidas con mármol, litocerámicas o piedra bruta, y pinturas látex.
- Terminación interna: paredes revocadas, azulejos simples; pisos cerámicos o alfombra, armarios empotrados; pintura látex o similar.
- Dependencias: dos baños internos (a veces uno externo), área de servicio para la empleada, cochera.
- Instalaciones eléctricas y de agua compatibles con el tamaño del edificio.

³⁰ Edificios de departamentos con 5 o más pisos, incluyendo:

- Arquitectura: preocupación con el estilo y la forma; en general con un balcón; posiblemente, dúplex; marcos de hierro, madera o aluminio.

Para efectos de tributación, en 2002 la legislación establecía un valor catastral de 374,5 el m² para las residencias horizontales (Tipo 1 C), y entre 588,5 y 802,5 para los apartamentos (Tipo 2 D y E). La legislación del IPTU establece también un reductor por obsolescencia, que en el caso de residencias horizontales que fueron sustituidas con edad promedio de entre 25 y 30 años, podría variar entre 0,59 y 0,48 respectivamente. El impuesto sobre el m² de construcción en el primer caso —residencias horizontales— se reduciría de R\$374,5 a R\$220,95 (25 años) o en el segundo a R\$179,7 (30 años). En el caso de las residencias verticales, por tratarse de edificios nuevos, no habría reducciones.

De esta manera, las diferencias máximas de IPTU por m² de construcción (antes y después de las nuevas edificaciones) podrían aumentar hasta 4,4 veces (802,50/179,7). Como el número de m² también aumenta pues, de acuerdo con la OUFL, a partir de un coeficiente de aprovechamiento básico de 1 ó 2 podría ir hasta 4, el monto global de IPTU obtenido en la OUFL tenía un potencial de aumento de ingresos 8 veces mayor a lo que se venían recaudando anteriormente.

El presente análisis muestra la evolución del IPTU entre 2005 y 2014 en una edificación dentro del perímetro de la OUFL, pero que no fue incluido en la OU. En la OUAB, para los casos del Memorial Office Building (MOB) y del Centro Empresarial Água Branca, se registraron también incrementos en la recaudación. En el momento de su aprobación, la OUAB contaba con una gran parte de su área ocupada por terrenos vacantes, o que transitoriamente se tornaron vacantes por la alteración en los usos del territorio donde antes predominaba la actividad industrial y que cambió para usos residenciales, de comercio y servicios, con las nuevas condiciones de la OU.

En 1999, el terreno vacante donde se construyó el MOB de 3.664 m² pagó R\$3.299,2 de IPTU, es

decir cerca de R\$0,90 por m² de terreno (no había construcción todavía). Después de la construcción, el MOB pagó en 2000 un total de R\$224.707 por el terreno y la construcción; R\$346.257 en 2002 y R\$665.734 en 2013. En R\$ de 2000, estos valores serían R\$224.707 en 2000, R\$250.910 en 2002 y R\$250.275 (el factor obsolescencia [0,90] comienza a operar) en 2013. En el Centro Empresarial Água Branca (CEAB), después de su construcción, el valor del IPTU (construcción más terreno) fue R\$855.620 en 2002, R\$1.335.713 en 2009 y R\$1.740.366 en 2013. En R\$ de 2002 representaría R\$855.620,00 en 2002, R\$893.453 en 2009 y R\$906.440 en 2013.

Entre 2002 y 2013, se observa un aumento real (descontada la inflación) del IPTU cercano a 6%. Sin embargo, vale notar que, en el IPTU de 2013, el índice de obsolescencia de 0,90 provocó una reducción de 10% en relación a los ingresos de IPTU en 2002. En ese caso, tratándose de construcción sobre un terreno anteriormente vacante, entre 2002 y 2013 hubo un crecimiento absoluto considerable de los ingresos del IPTU (de R\$30.093 a R\$ 906.440).

-
- Estructura de hormigón armado, revestido o no.
 - Terminación externa: paredes revocadas, revestimientos que no requieren pintura, pintura látex, resinas o similares.
 - Terminación interna: Enduido, empapelado, paneles de madera, azulejos decorados; baldosas de cerámica, alfombrado; closets; pintura látex, resina o similar.
 - Dependencias: 3 o más dormitorios; 3 o más baños de alta calidad, dependencias para dos empleados; hasta tres cocheras por departamento.
 - Hasta 4 cuartos adicionales de uso común, entre ellos salón de baile, sala de juegos, jardines, parque infantil, piscina, sauna, campo de deportes, sistema de seguridad.
 - Ascensores: posiblemente con sala privada y ascensor de servicio de uso común.
 - Instalaciones eléctricas y sanitarias: completas y compatibles con el tamaño del edificio.

REFERENCIAS

- Afonso, L y C. Fernádes. 2004. Financiamento é desafio para governantes (Financing is a challenge to government). *Teoria e debate* No. 58, Maio-Junho, 36-9.
- . 2007. CEPACs — Certificados de potencial adicional de construção: A experiência de São Paulo. In: C. De Cesare and E. M. Pontes Cunha (eds.), *Programa nacional de capacitação de cidades*, Brasília: Ministério das Cidades.
- Antenor, N. M. T. 2009. A Aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em São Paulo. Apresentação Ppt. Porto Velho (Setembro) .
- Azevedo Neto, D. T. de. 1994. O jogo das interligadas. Uma política pública em avaliação: A Lei 10.109/86 do Município de São Paulo. São Paulo: Dissertação de mestrado em Administração Pública apresentada à FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- Biava, A. 1986. Contribuição de Melhoria (necessidade de inovação fiscal). São Paulo: IPE/USP.
- Biderman, C., P. Sandroni y M. Smolka. 2006. Large-scale urban interventions: The case of Faria Lima in São Paulo. *Land Lines*, 18(2):8-13.
- Bonduki, Nabil G. 2004. “Avaliação das Operações Interligadas como Instrumento de Captação de Recursos para HIS”. In: M. Santos Jr. (org.), *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo.
- Borrero, O. 2007. “Las Plusvalías y el Financiamiento Urbano”. Buenos Aires.
- Castro, S. Rabello de. O Conceito de Justa Indenização nas Expropriações Imobiliárias Urbanas: Justiça Social ou Enriquecimento sem Causa? *Separata*, 388 (Revista forense).
- Clichevesky, N. 2001. “La captación de Plusvalías Urbanas en la Argentina”. En: *Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Santiago de Chile: Eurelibros.
- Cymbalista, R. y P. Santoro. 2006. “Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: Entre a regulação e a arrecadação”. Universidade São Judas. São Paulo.
- De Ambrosis, C. 1999. “Recuperação da valorização imobiliária decorrente da urbanização”. In: *O município no século XXI: Cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM.
- Feldman, S. 1996. Planejamento e Zoneamento em São Paulo 1947-1972, Tese de Doutorado. Fau, São Paulo.
- Fernandes, E. 2001. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte, Del Rey.
- Fix, M. 2001. Parceiros da Exclusão. São Paulo: Boitempo.
- Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). 1997. O Solo Criado/Carta de Embu. São Paulo.
- Furtado, F. 1997. “Instrumentos para a Recuperação de Mais-Valias na América Latina: Debilidade na implementação, ambigüidade na interpretação”. En: *Cadernos IPPUR*, Año XI, nº 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, pp. 163-206.
- Furtado, F. y C. Maleronka. 2014. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. Documento de trabajo. Boston, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gaiarsa, C. M. 2010. “Financiamento de Infraestrutura Urbana com base na valorização imobiliária: Um estudo comparado de mecanismos de quatro países”. Disertación de maestría, Escola Politecnica, Engenharia Civil, USP.
- Grau, E. R. 1991. A Outorga Onerosa do Plano Diretor de São Paulo: Ônus e não obrigação. Parecer elaborado para a Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo, São Paulo.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 1998. Gestão do uso do solo e a disfunções do crescimento urbano. Avaliação e Recomendações para a Ação Pública, Brasília.
- Jaramillo, S. “La Experiencia Colombiana en la Recuperación Estatal de los Incrementos del Precio del Suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías”. En: M. Smolka y F. Furtado (eds.). Op.cit.
- Jorgensen Jr, P. 2000. “Operações Urbanas: Uma ponte necessária entre a regulação urbanística e o investimento direto”. In: *Cadernos de Urbanismo* No. 3. Rio de Janeiro: Secretaria municipal de Urbanismo, pp. 10-4.

- Lima, A. de y L. A. Campos. 2000. "Vazios Urbanos e Dinâmica espacial: Indicadores de sustentabilidade e instrumentos urbanísticos". In: *Gestão da terra urbana e habitação de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, (CD Rom).
- Lungo, M. 2004. "Grandes Proyectos Urbanos". En: *Grandes proyectos urbanos*. Cambridge, MA y San Salvador: Lincoln Institute of Land Policy & UCA Editores.
- Magalhães, J. e P. Sales. 2001. "Operação Urbana Faria Lima", 2000. In : *Reavaliação Crítica da Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo: Sempla (mimeo).
- Maldonado, M. M. y M. Smolka. 2003. "Using Value Capture to Benefit the Poor: The Usme Project in Colombia." Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maleronka, C. 2010. "Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento Operação Urbana Consorciada à luz da experiência paulistana". Tesis de doctorado, São Paulo.
- Maricato, E., T. Moreira et al. 2000. "Preço de desapropriação de terras: Limites as políticas públicas nas áreas de interesse social". In: *Anais do Seminário Internacional - Gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy, (CD Rom).
- Marques Neto, F. de Azevedo. "Outorga Onerosa do Direito de Construir". En: Dallari, Adilson Abreu e Ferraz. Op.cit.
- Montandon, D. T. y F. F. De Sousa. 2007. *Land readjustment and joint urban operations*. São Paulo: Romano Guerra Editores.
- Oliveira, F. L. de. 2000. "Discutindo a operação urbana a partir do Rio de Janeiro: O caso da área central de Madureira". In: *Cadernos de Urbanismo*, n.3. Rio de Janeiro: Secretaria municipal de Urbanismo, (novembro), pp. 30-3.
- Portela, E., A. Mendes et al. 2000. Planos diretores urbanos: Limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana. In: *Anais do Seminário Internacional - gestão da terra urbana e habitações de interesse social*. Campinas: FAU-PUC Campinas - Laboratório do Habitat/Instituto Polis/Lincoln Institute of Land Policy (CD Rom).
- Rabi, N. I. A. de. 1991. "O Plano Diretor e o Artigo 182 da Constituição Federal". In: *RAM - Revista de Administração municipal*. Ano XXXVIII, nº 200. Rio de Janeiro: IBAM, (jul./set.), pp. 41-8.
- Reis, M. y C. H. LISO. 1998. "A Concessão de Direito Real de Uso na Regularização Funciária". In: E. Fernandes (org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Rezende, V. L. Ferreira Mota. 1995. Planejamento e Política Fundiária, o caso da cidade do Rio de Janeiro. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Rolnik, R. 1997. *A Cidade e a lei: Legislação e territórios em São Paulo, 1870-1930*. São Paulo: Studio Nobel.
- Sandroni, P. 2000. "La Operación Interligada West-Plaza: Un Caso de Apropiación de Renta en la Ciudad de São Paulo". In: Iracheta Cenecorta, A.X. y M. Smolka (coord.), *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*. Ciudad de México: El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, pp. 99-114.
- . "Financiamiento de Grandes Proyectos Urbanos". In: M. Lungo. Op. cit.
- São Paulo (cidade). 2000. Secretaria municipal de Planejamento (SEMPLA). Operação Urbana Faria Lima, São Paulo.
- . 2002. Plano Diretor Estratégico, Secretaria municipal do Planejamento. São Paulo.
- Saule Jr., N. 1995. O Direito á Cidade na Constituição de 1988: Legitimidade e eficácia do Plano Diretor. Dissertação de mestrado em Direito PUC-SP, São Paulo.
- Smolka, M. O. 1991. "Solo Criado: Notas para a fundamentação das questões em debate". In: *RAM - Revista de Administração Municipal*, ano XXXVII, n. 201, (out/dez), pp. 30-8.
- Smolka, M. O. y D. Amborski. 2000. "Captura de Plusvalías para el desarrollo urbano: Una

- comparación interamericana”. Buenos Aires: Mimeo.
- Smolka, M. O. y L. Mullahy. 2007. Perspectivas Urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass.
- Somekh, N. y C. M. Campos. 2005. A Cidade que não pode parar: Planos urbanísticos para São Paulo.
- Somekh, N., R. Rolnik y L. Kowarik. 1990. São Paulo Crise e Mudança. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, Editora Brasiliense.
- Szmrecsany, T. 2004. Org. *Historia Econômica de São Paulo*. São Paulo: Ed. Globo.

Captura de plusvalías para el financiamiento del desarrollo urbano en Bogotá

Adriana Hurtado Tarazona

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo documenta y analiza la experiencia colombiana en la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías, como mecanismos de financiación del desarrollo urbano. A partir de tres estudios de caso en la ciudad de Bogotá (la ciudadela La Felicidad, el área de influencia del Portal Suba de Transmilenio y las Unidades de Planeamiento Zonal [UPZ Chicó-Lago y Refugio]), se describen el contexto político-institucional donde surgen y se implementan los instrumentos; el marco regulatorio y la medida en que este facilita u obstaculiza su implementación; el proceso de gestión, y los avances y resultados registrados a la fecha. Mediante una revisión documental, análisis de información cuantitativa de las entidades públicas y promotores privados, y entrevistas con agentes clave involucrados en las experiencias, se realiza un análisis comparado entre las zonas objeto de este tipo de intervenciones y zonas similares donde no se aplicaron mecanismos de captura de valor. Los

hallazgos apuntan a establecer los principales factores de éxito, limitaciones y aspectos a mejorar de la experiencia bogotana, que sirvan para la toma de decisiones futuras en esta y otras ciudades.

POLÍTICA DE GESTIÓN DEL SUELO

Nivel nacional

Junto con Brasil, Colombia es uno de los países latinoamericanos con más largo recorrido hacia un marco jurídico y un *ethos* de la gestión urbana que permite concebir la captura de plusvalías como una estrategia de financiación del desarrollo urbano (cuadro 4.1). A nivel de legislación, el país cuenta con precedentes tan antiguos como la primera ley del impuesto de valorización (ley 25 de 1921, que después se llamó contribución de valorización, y que constituye el instrumento de captura de plusvalías con más tiempo de aplicación en el país). Sin embargo, la primera iniciativa legislativa sistemática que considera una diversidad de instrumentos

CUADRO 4.1. Síntesis del marco regulatorio de captura de plusvalías en Colombia

Norma	Año	Instrumentos
Ley 9 (Ley de reforma urbana)	1989	Banco de tierras, expropiación sin indemnización, derecho de preferencia, cesiones urbanísticas obligatorias, integración inmobiliaria
Constitución política	1991	Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia de interés general sobre particular
Ley 388 (Ley de desarrollo territorial)	1997	Contribución de valorización, participación en plusvalías, declaratoria de desarrollo prioritario, planes parciales, unidades de actuación urbanística, certificados de derechos de construcción y desarrollo, anuncio de proyecto, derecho de preferencia, declaratoria de urgencia, integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes
Decreto 151	1998	Transferencia de derechos de construcción y desarrollo en tratamiento de conservación
Decreto 2181	2006	Planes parciales
Decreto 4259	2007	Porcentajes mínimos de suelo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social (VIS) o de interés prioritario (VIP) en tratamiento de desarrollo
Decreto 2729	2012	Reglamentación del anuncio de proyecto
Decreto 1478 (modificación decreto 2181)	2013	Planes parciales
Decreto 0075	2013	Cumplimiento de los porcentajes de suelo para VIS y VIP en tratamiento de desarrollo y renovación urbana

es la ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana), que incluye conceptos como el banco de tierras, la expropiación sin indemnización, el derecho de preferencia, las cesiones urbanísticas obligatorias y la integración inmobiliaria.

Los principios rectores de la formulación e implementación de los instrumentos de captura de plusvalías fueron ratificados posteriormente en la Constitución Política de 1991, la cual establece la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Estas nociones han sido la base para implementar un diverso rango de estrategias e instrumentos de captura de plusvalías para financiar el desarrollo urbano, y presentan una ventaja de partida frente a otros marcos regulatorios de países latinoamericanos donde la función social de la propiedad no es muy clara.

La ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial) establece el abanico de herramientas con las que cuenta actualmente el país para recuperar las plusvalías. Estas herramientas se justifican en la ratificación de las nociones de propiedad

provenientes de la Constitución, y añaden la función pública del urbanismo y el principio de reparto equitativo de cargas y beneficios. De esta manera, en la ley 388 se formula un conjunto de instrumentos que articulan los planes de ordenamiento territorial municipales, como la participación en plusvalías, la declaratoria de desarrollo prioritario, los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los certificados de derechos de construcción y desarrollo, el anuncio de proyecto, el derecho de preferencia, la expropiación por vía administrativa de terrenos de utilidad pública, la declaratoria de urgencia, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes. A partir de esta ley, los municipios (que tienen como competencia la definición y regulación de usos del suelo) desarrollaron sus planes de ordenamiento territorial y han ido regulando e implementando gradualmente algunos de los instrumentos contenidos en la ley.

No obstante, el número significativo de instrumentos de captación de plusvalías, en la práctica hay algunos con implementación apenas

emergente (p. ej. el anuncio de proyecto y las declaratorias de desarrollo prioritario, que tienen solo aplicaciones recientes en Bogotá) o casi nula (p. ej. los certificados de derechos adicionales de construcción y desarrollo en contextos diferentes a la conservación arquitectónica).

En la literatura de los últimos 13 años, se pueden encontrar diversos documentos de análisis de la experiencia colombiana en la formulación, adopción y aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías.

De la revisión de estas fuentes se concluye que, no obstante, el avance en materia de legislación y la gran cantidad de instrumentos incorporados en las leyes nacionales, todavía existen en el país brechas entre lo legislado, lo reglamentado y lo aplicado (Furtado y Acosta, 2012; Maldonado, 2003, 2007; Smolka, 2013; Smolka y Ambrosi, 2000; Smolka y Furtado, 2001; Smolka y Mullahy, 2007; Torres y García, 2010). Como afirma Maldonado (2007), “uno de los rasgos dominantes y problemáticos de la experiencia colombiana es la producción de una legislación demasiado detallada y cargada de procedimientos, y la tendencia a ajustes sucesivos de esa legislación con la pretensión de resolver todos los problemas antes de avanzar en la aplicación”. Adicionalmente, el avance de los municipios en la incorporación de estos instrumentos presenta grandes disparidades. Ciudades como Bogotá y Medellín tienen un avance significativo, mientras que en muchos municipios medianos y pequeños todavía no se han iniciado aplicaciones.

Distrito de Bogotá

Bogotá es una de las ciudades que más ha avanzado en la incorporación de los instrumentos de captura de plusvalías en sus planes de ordenamiento y en reglamentaciones locales (cuadro 4.2). En una primera versión, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) expedido en 2000 incorporó algunos instrumentos, incluyendo las cesiones obligatorias para vías y espacio público, los porcentajes obligatorios de vivienda de interés social (VIS) en cierto tipo de desarrollos, los planes parciales, y la posibilidad

de transferencia de derechos de construcción. La modificación del POT en 2003 concretó una política de gestión del suelo que pretendía articular las distintas herramientas de la ley 388 para lograr la financiación del desarrollo urbano, con énfasis en la generación de suelo para VIS. Esta modificación eliminó la transferencia de derechos de construcción, pero incluyó la declaratoria de desarrollo prioritario y el anuncio de proyecto como instrumentos potentes para ejercer control en el mercado de suelo urbano orientado a satisfacer necesidades colectivas.

Una nueva modificación del POT en 2013³¹ retomó los instrumentos contemplados en el POT de 2000 y de 2003, añadiendo la posibilidad de declaratoria de habilitación y uso de edificaciones, asociaciones público-privadas y certificados de derechos de construcción y desarrollo; pero, más importante aún, se hace un esfuerzo por equilibrar las obligaciones o cargas urbanísticas en el suelo de la ciudad, ya consolidada con el suelo por desarrollar a través de la inclusión de cargas en suelos con tratamiento de consolidación.³²

Paralelamente a la evolución de los documentos de planificación del ordenamiento territorial (POT y POZ), Bogotá ha avanzado en la reglamentación de algunos de los instrumentos, como la contribución de valorización, los planes parciales, la participación en plusvalías, la declaratoria de desarrollo prioritario y el anuncio de proyecto. No obstante, los instrumentos más ampliamente aplicados y documentados son la contribución de

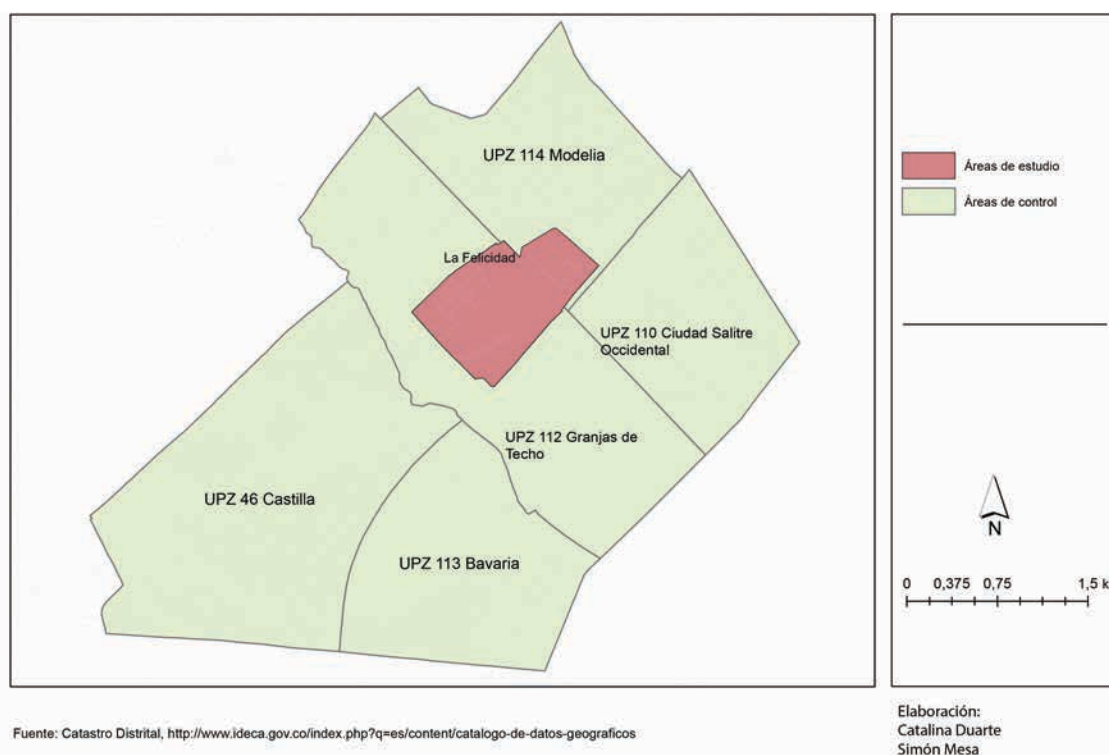
³¹ Modificación excepcional del plan de ordenamiento territorial (MEPOT), Decreto 364 de 2013. Actualmente la MEPOT se encuentra suspendida por orden del Consejo de Estado, como medida cautelar dentro del curso de una demanda que pretende obtener la declaratoria de nulidad del decreto.

³² El POT de Bogotá caracteriza los suelos, primero, de acuerdo con su clasificación (suelo rural, de expansión y urbano), y luego con el tratamiento urbanístico, que determina los tipos de actuación urbanística que cada tipo de suelo requiere (tratamiento de desarrollo para zonas sin urbanizar, tratamiento de consolidación para zonas ya urbanizadas, tratamiento de renovación urbana y tratamiento de mejoramiento integral para zonas de desarrollo incompleto).

CUADRO 4.2. Marco regulatorio de instrumentos de recuperación de plusvalías, Bogotá

Norma	Año	Instrumentos
Acuerdo 7 (Estatuto distrital de valorización)	1987	Contribución de valorización
Acuerdo 6 (Estatuto para el ordenamiento físico Bogotá)	1990	
Decreto 1421 (Plan de valorización por beneficio general)	1993	Contribución de valorización
Acuerdo 25 (Valorización por beneficio local)	1995	Contribución de valorización
Decreto 619 (Plan de ordenamiento territorial)	2000	Plan de ordenamiento territorial (cesiones obligatorias, porcentajes de VIS, transferencia de derechos de construcción, planes parciales)
Decreto 469 (Revisión POT- compilado en Dic. 19 de 2004)	2003	Plan de ordenamiento territorial (política de gestión de suelo, modificación en planes parciales, unidades de actuación urbanística, eliminación transferencia derechos de construcción, incorporación participación en plusvalías y anuncio de proyecto)
Acuerdo 118 (Participación en plusvalías)	2003	Participación en plusvalías
Decreto 266 (Anuncio de proyecto Operación Urbanística Nuevo Usme)	2003	Anuncio de proyecto
Decreto 327 (Reglamenta el tratamiento de desarrollo)	2004	Porcentajes de VIS, cesiones obligatorias
Acuerdo 180 (Plan de obras valorización)	2005	Contribución de valorización
Decreto 436 (Reglamenta planes parciales de desarrollo)	2006	Planes parciales
Decreto 252 (POZ Usme)	2007	Plan de ordenamiento zonal, operación estratégica
Decreto 492 (POZ Centro)	2007	Plan de ordenamiento zonal, operación estratégica
Decreto 172 (Anuncio de proyecto corredor carrera 7)	2007	Anuncio de proyecto
Resolución 147	2008	Declaratoria desarrollo prioritario
Decreto 043 (POZ Norte)	2010	Plan de ordenamiento zonal
Acuerdo 451 (Valorización beneficio local primer anillo POZ Norte)	2010	Contribución de valorización
Resolución 1099	2012	Declaratoria de construcción prioritaria
Decreto 364 (Modificación excepcional del POT)	2013	Plan de ordenamiento territorial: planes parciales, unidades de gestión y unidades de actuación urbanística, declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios, declaratoria de habilitación y uso de edificaciones, asociaciones público-privadas, certificados de derechos de construcción y desarrollo, anuncio de proyecto, derecho de preferencia, participación en plusvalías
Acuerdo 523 (Modificación de valorización acuerdo 180)	2013	Contribución de valorización

FIGURA 4.1. Plano general “La Felicidad” y áreas aledañas comparables



valorización y la participación en plusvalías (ver cuadros A.1 y A.2 en el Anexo, para una breve síntesis de cada uno).

EL PLAN PARCIAL “LA FELICIDAD”

Contexto

El proyecto

La Felicidad se constituyó como un proyecto de 17.372 viviendas ubicado en el centro occidente de la ciudad de Bogotá (en la avenida Boyacá, entre las calles 13 y 23, ubicada en la Localidad de Fontibón, UPZ Modelia). Fue desarrollado a través de la figura de plan parcial, bajo iniciativa privada en donde la empresa Pedro Gómez y Cía. fungió como promotora del proyecto. El objetivo del plan fue buscar un máximo potencial en el desarrollo urbano de acuerdo con las necesidades de vivienda de estrato 4 y VIS, equipamientos y servicios

comerciales de toda escala. Fue adoptado en mayo de 2008, con un área bruta de 109,2 ha., compuesta por 22 predios particulares pertenecientes a 12 propietarios y 4 predios de propiedad pública.

En el Decreto 147 de 2008, por el cual se adopta el plan parcial de La Felicidad, se establecen los datos generales sintetizados en el cuadro 4.3.

Mecanismos de captura de plusvalías

En la gestión de este proyecto urbano de gran escala se ha aplicado una amplia variedad de instrumentos de captura de plusvalías combinados:

- Plan parcial: que implica cesiones obligatorias —suelo, construcción y dotación— para parques y equipamientos comunales, vías locales, infraestructura de servicios públicos y redes locales.
- Obligación VIS en sitio: cumplen con más porcentaje del exigido, lo que la convierte en

CUADRO 4.3. Datos generales del plan parcial “La Felicidad”

Datos	Indicador	Valor
Generales	Área total	109,5 ha.
	No. Predios	22
	Cesiones totales	17,25 ha.
	Área útil	39,09 ha.
Vivienda de interés social	Área útil VIS	8,67 ha.
	Porcentaje VIS (sobre área útil total)	22%
	Unidades VIS proyectadas	2.080
	Ubicación unidades VIS (trasladada o en sitio)	en sitio
	Población proyectada en VIS	7.155
	Unidades VIS licenciadas a marzo 2013	1.008 ^a
Tiempos del proceso	Fecha consulta preliminar (inicio del proceso)	1 julio de 2004
	Fecha adopción	19 mayo de 2008
	Duración total trámite	47 meses
	Meses en manos del promotor	24 meses
	Meses en manos de la administración	23 meses

^a Informe Subdirección de Gestión del Suelo, Subsecretaría de Planeación y Política, Secretaría Distrital del Hábitat.

posible área receptora de obligación VIS de otros proyectos.

- Declaratoria de desarrollo prioritario: se declaró como de desarrollo prioritario el área destinada a VIS, localizada en las manzanas 15, 16, 41 y 42.
- Cesiones adicionales para elementos de cargas generales—áreas verdes y malla vial arterial—a cambio de índice de construcción adicional.

La zona no es objeto de participación en plusvalía, pues no presenta un mayor aprovechamiento en comparación con la norma anterior, ni asigna usos más rentables. Este es uno de los puntos problemáticos de la implementación de instrumentos de captura de plusvalías en Bogotá: el régimen urbanístico anterior incluía normas muy permisivas de edificabilidad, por lo cual en algunos casos, aun cuando es físicamente evidente que se está generando un mayor

aprovechamiento del suelo, dado que la comparación de la participación en plusvalías se hace norma nueva vs. norma anterior, y no norma nueva vs. condiciones actuales del predio, no se puede aplicar el instrumento.

Proceso de implementación

Gestión

La estrategia de gestión está basada en la modalidad de cooperación entre partícipes, con la que se busca que las cargas y beneficios se repartan equitativamente entre los actores involucrados. El proceso total duró 47 meses (cuadro 4.4), 24 en manos de los promotores y 23 en manos del sector público.

Resultados

Las figuras 4.2 a 4.7 hacen evidente el proceso de implementación de los desarrollos urbanísticos e inmobiliarios de la zona del plan parcial La

CUADRO 4.4. Proceso de implementación del plan parcial “La Felicidad”

Fecha	Hecho
Julio 2004	Promotor presenta consulta preliminar a Secretaría Distrital de Planeación (SDP)
Octubre 2005	SDP delimita y emite determinantes de formulación y adopción general de plan parcial para “Campos de Modelia-Esperanza Etapa D”
8 marzo 2007	SDP informa a los interesados de la aplicación del decreto nacional 2181 de 2006, por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales, y por lo tanto se modifican algunos elementos, dando un plazo de 10 días para continuar con la formulación
20 marzo 2007	La firma interesada manifiesta la intención de continuar el proceso de formulación y pide concepto al anteproyecto
9 mayo 2007	SDP formula observaciones al proyecto urbanístico
Julio-agosto 2007	El proponente presenta la formulación del plan parcial
30 agosto 2007	SDP solicita al proponente ajustar el proyecto
28 septiembre-7 noviembre 2007	Promotor hace ajustes a la propuesta
18 octubre 2007	SDP cita a los propietarios de los predios objeto de plan parcial
27 diciembre 2007	SDP emite concepto favorable de viabilidad para el plan parcial
19 febrero 2008	SDP y Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) acuerdan aspectos ambientales del plan parcial
4 marzo 2008	El consejo consultivo de ordenamiento da concepto favorable al plan parcial
Abril 2008	SDP hace el estudio técnico sobre la configuración de hechos generadores de plusvalía, en donde se establece que no es un hecho generador; se permite mayor área edificada
ADOPCIÓN DEL PLAN PARCIAL: 19 DE MAYO DE 2008.	

Felicidad. Si bien los trabajos ya se iniciaron y su estado de avance es visible, hoy en día el proyecto aún tiene gran parte de su área por desarrollar. A la fecha, ya están completamente vendidos 14 proyectos de vivienda y hay 4 en venta.³³

La mayoría de las torres construidas en el proyecto La Felicidad tienen una altura de entre 8 y 23 pisos, marcando una distinción fuerte en la zona con respecto a las áreas consolidadas aledañas, en donde la altura no supera los 4 pisos y en promedio es inferior a 2 pisos. Este constituye un primer indicio de los cambios en la intensidad de uso del suelo generados por el plan parcial.

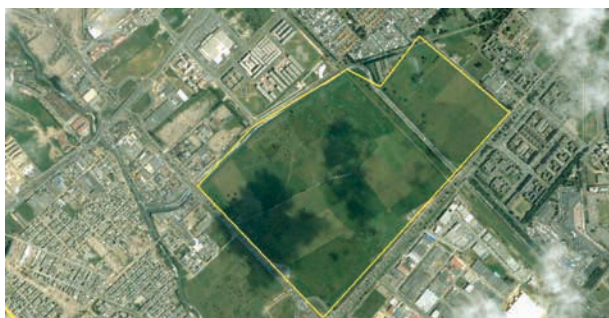
En cuanto al cambio en usos del suelo, la zona de La Felicidad ha tenido un incremento interesante, sobre todo desde la adopción del plan parcial de zonas con comercio puntual, mientras que los otros usos no han sufrido de cambios durante el

período. En zonas comparables, todos los usos permanecen estáticos.

Por su parte, los precios del suelo en la zona de La Felicidad comenzaron siendo inferiores al promedio de la ciudad, pero a partir de 2009 los superaron de manera continua hasta la fecha. El comportamiento de los precios del suelo en la zona (que incluye los alrededores del Plan Parcial)

³³ Hasta el momento se han expedido las siguientes licencias urbanísticas: Resolución 08-3-0549 Curaduría Urbana No. 3 (2008): Licencia de urbanismo de la Etapa 1 de la unidad de gestión 1 y para las unidades de gestión 3 y 7. Área bruta total de 41,39 ha., de las cuales 20,3 ha. constituyen cesiones al distrito y 2,6 ha. constituyen área útil destinada a VIS. Usos autorizados: vivienda estrato 4 (1.045.502 m²), VIS (185.348 m²), comercio metropolitano (84.208 m²) y comercio zonal (34.719 m²). Resolución 09-3-0553 de 2009: modificación parcial proyecto urbanístico unidad de gestión 3 (adición de una vía de 6.282 m² dentro de las cargas).

FIGURA 4.2. “La Felicidad” antes de la implementación, 2006



Fuente: Google Earth, 2006.

puede ser producto de la dinámica generada por la adopción de dicho plan en 2006.

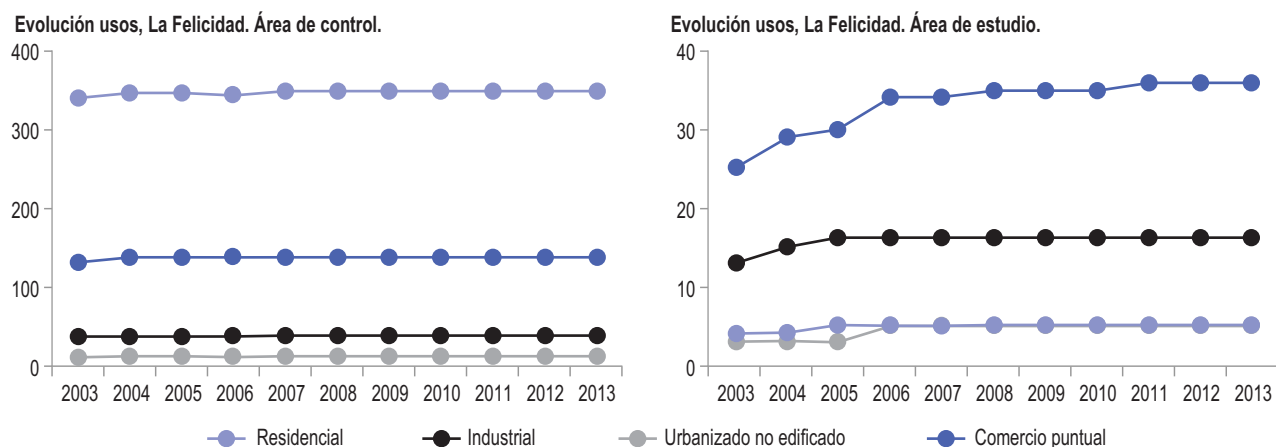
A partir de datos de avalúo catastral se hizo un análisis más desagregado, tomando los valores de una selección de predios que obtuvieron recientemente algún tipo de licencia en la curaduría, y luego se agregaron a nivel de UPZ. La zona de estudio incluye la UPZ 112, mientras que las UPZ seleccionadas para la comparación son las 46, 110, 113 y 114 (figura 4.6). Observando los datos de precio del suelo por m² y su evolución desde 2003,

FIGURA 4.3. Avances de obra, abril de 2013



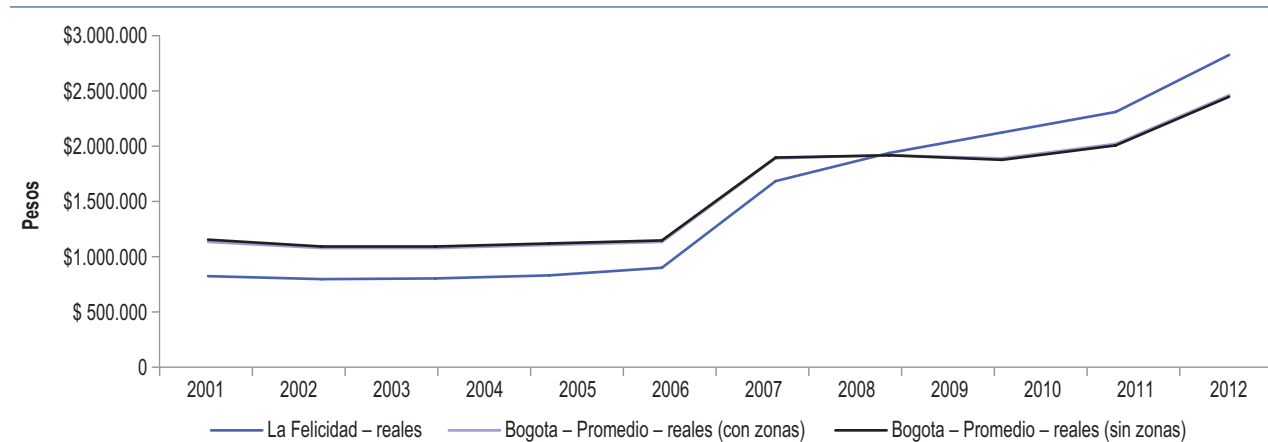
Fuente: www.felicidadciudadparque.com.

FIGURA 4.4. Evolución de usos del suelo: “La Felicidad” vs. área de comparación, 2003–2013



Fuente: Elaborado con base en datos UAECD, 2013.

FIGURA 4.5. Precio suelo/m², “La Felicidad”, 2001–2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, 2012.

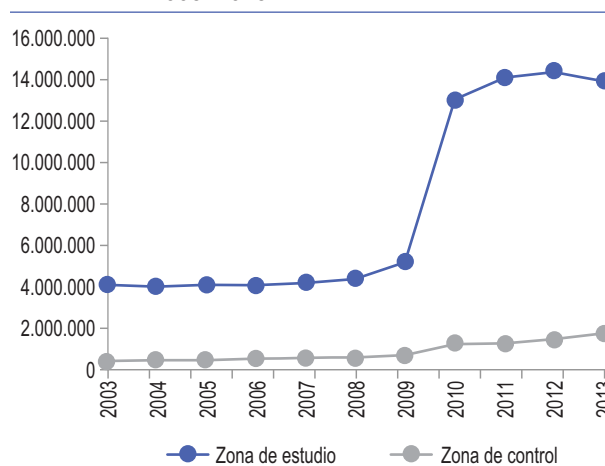
se encuentra una diferencia creciente a partir de la adopción del plan parcial.

Igualmente, se registra una tendencia creciente en los precios de la vivienda para los dos casos (figura 4.7). Sin embargo, lo que resulta interesante es ver la aceleración en dichos procesos por medio de la tasa de variación, en donde se puede ver que a partir del 2008 los precios del m² por vivienda aumentan.

Adicionalmente, aunque el plan parcial La Felicidad cumple la obligación del porcentaje de VIS dentro del área del proyecto, esta ha sido cumplida con la vivienda del más alto rango de precios (135 salarios mínimos vigentes mensuales, aproximadamente US\$41.300), sin incluir hasta el momento vivienda de interés prioritario (VIP, la de más bajo costo). Según una funcionaria entrevistada, el área del proyecto era suficiente y los beneficios tan grandes que se habría podido incluir VIP, pero el promotor alegó que la norma indicaba la obligación de incluir un 25% de VIS o un 20% de VIP, y que ese “o” implicaba que la decisión la podía tomar el promotor. No obstante, actualmente se encuentra en trámite una modificación del plan parcial que pretende incluir unidades de VIP dentro del área del plan parcial.

Es evidente que, aunque la zona aledaña tiene una dimensión territorial más amplia (tres UPZ, comparadas con las dos UPZ de La Felicidad),

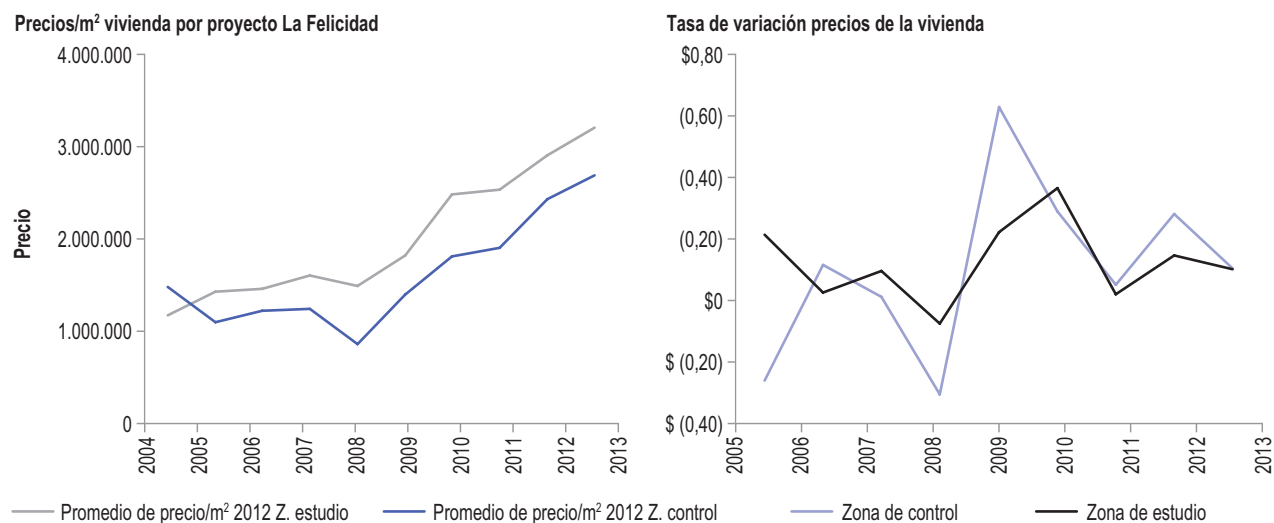
FIGURA 4.6. Valor catastral/m², “La Felicidad”, 2003–2013



Fuente: Elaborado con base en datos UAED, 2013.

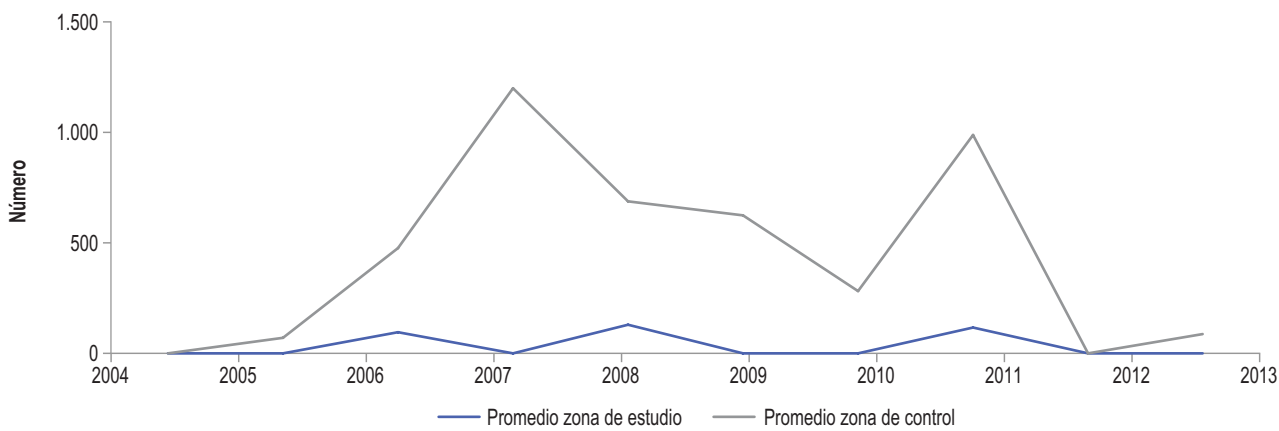
el porcentaje de VIS en la zona de estudio sigue siendo bajo (figura 4.8). Ahora el proyecto sigue en construcción y su potencial generador de VIS es alto. Por lo tanto, se esperaría que el porcentaje aumentara para los próximos años, en especial porque las manzanas destinadas a VIS en el plan parcial están sujetas a la declaratoria de desarrollo prioritario, y según datos de la Secretaría de Hábitat, sí se cumplieron los plazos de inicio de la urbanización, entonces las unidades VIS se desarrollarán en las primeras etapas del proyecto.

FIGURA 4.7. Promedio y tasa de variación del precio/m² de vivienda nueva, “La Felicidad”, 2004–2013



Fuente: Elaborado con datos de la SH (2013).

FIGURA 4.8. Unidades de VIS en zonas de estudio y comparación, 2004–2013



Finalmente, en cuanto a la participación en plusvalías, el plan parcial no es objeto de este instrumento. Dicho esto, los datos de recaudo de la UPZ donde se encuentra el plan parcial y sus alrededores, indican que en la zona sí se generan recursos por participación en plusvalías. De hecho, como puede verse en la figura 4.9, si se hubiera logrado aplicar este instrumento en La Felicidad, dado el comportamiento de las áreas circundantes de la UPZ del plan y el de las UPZ que la rodean, se habrían generado recursos adicionales por medio de este tributo.

PORTAL SUBA DE TRANSMILENIO

Contexto

Antecedentes

El Portal Suba es una estación terminal del sistema de transporte masivo Transmilenio, inaugurada a inicios de 2006 y ubicada en una zona hasta entonces periférica del noroccidente de la ciudad, en el límite con la zona rural del Distrito de Bogotá. La implementación del sistema de transporte en la zona implicó la prolongación y mejoramiento de

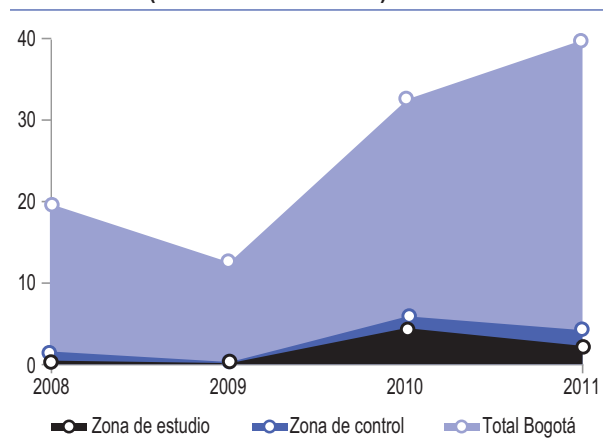
la avenida Transversal de Suba, recientemente conectada con la prolongación de la avenida Ciudad de Cali, generando una accesibilidad que la zona no había tenido nunca antes.

La transformación física de la zona a partir de la construcción del portal de Transmilenio es importante, pues lo que antes era un sector periférico con barrios de estrato 2 y 3 con grandes deficiencias en accesibilidad y espacio público, después de la construcción del portal y la prolongación de las avenidas se convirtió en una zona con gran densidad de usos comerciales en grandes superficies y proyectos de vivienda en conjuntos cerrados.

El proyecto

Este estudio de caso analiza comparativamente un sector del área de influencia donde se implementó el plan parcial Lombardía, y desarrollos predio a predio en la misma área de influencia del portal, como una ilustración de la magnitud de plusvalías recuperadas y perdidas a raíz de inversiones públicas.

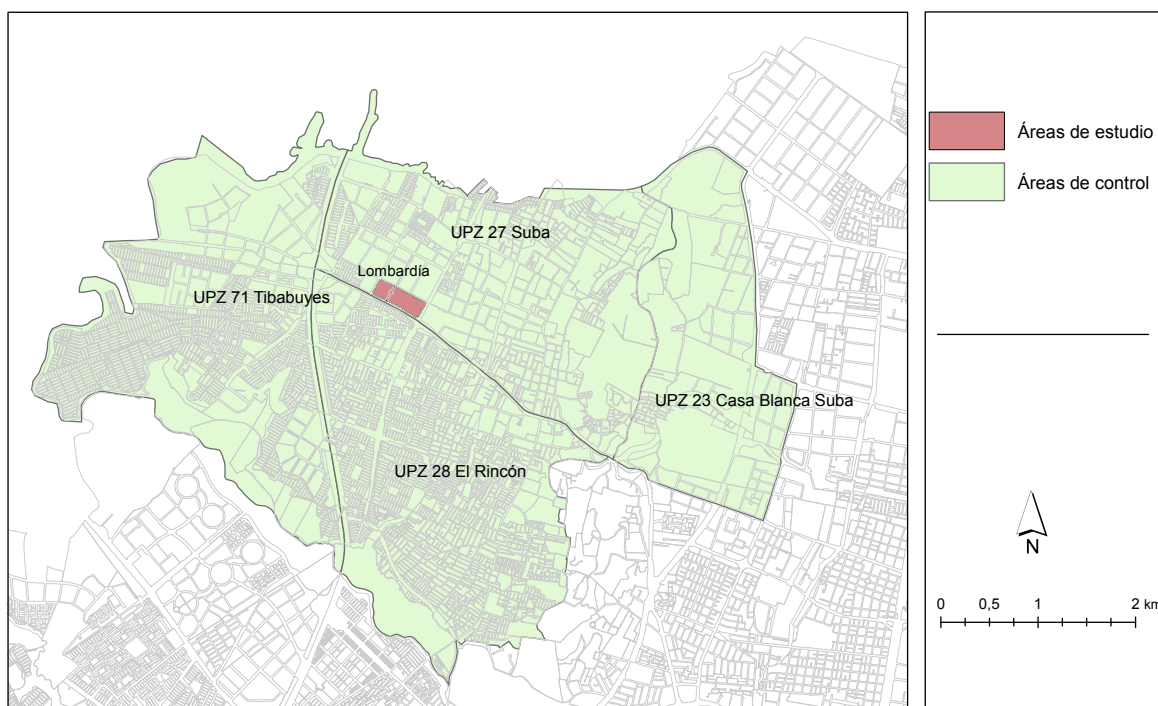
FIGURA 4.9. Recaudo de participación en plusvalía “La Felicidad” vs. total Bogotá, 2008-2011 (en miles de millones)



Fuente: Elaborado con datos de la SDP (2013).

El proyecto de urbanismo para el predio Lombardía II (hoy plan parcial Lombardía, al frente del Portal Suba) surgió años atrás por medio de la resolución 1010 de 1996. Sin embargo, hasta el momento de la construcción del portal de Transmilenio

FIGURA 4.10. Plano general del área de estudio y comparación “Portal Suba”



Fuente: Elaborado con datos de la SH (2013).

CUADRO 4.5. Datos generales del plan parcial Lombardía

Datos	Indicador	Valor
Generales	Área total	9,29 ha.
	No. predios	1
	Área de cesiones	3,09 ha.
	Área útil	4,63 ha.
	Área útil VIS	0,93 ha.
	Porcentaje VIS (sobre área útil)	20%
	Unidades VIS proyectadas	222
	Ubicación unidades VIS (trasladada o en sitio)	en sitio
Vivienda de interés social	Población proyectada en VIS	778
	Fecha consulta preliminar (inicio del proceso)	22 de junio de 2001
	Fecha de adopción	9 de julio de 2002
	Duración total trámite	13 meses
	Meses en manos del promotor	5
Tiempos del proceso	Meses en manos de la administración	8

Fuente: Decreto Plan Parcial Lombardía.

el área no había sido desarrollada. Ocho años después, y con fundamento en el POT vigente en la época, surgió el decreto distrital 269 de 2002, por medio del cual se adopta el Plan Parcial Lombardía, con un área bruta de 92.703,25 m² y un área neta de 83.444,65 m².

El proceso se inicia con la expedición de una licencia de urbanización para todo el proyecto, distribuido por medio de dos sectores: el primero corresponde a la súper-manzana 1, en donde se construyó la unidad comercial propiedad de Almacenes El Éxito, de escala metropolitana. El segundo correspondió al sector 2, en donde se construyó VIS, propiedad de la fiduciaria Davivienda S.A. El proyecto arquitectónico fue aprobado en 2002, cuando se aprobaron para Almacenes El Éxito 424 cupos de parqueo, sumados a una licencia temporal de construcción de estacionamientos de vehículos livianos, y una estación de servicio

sobre una zona denominada reserva vial, en la intersección avenida Ciudad de Cali y transversal de Suba. Los proyectos comerciales y de servicios tuvieron un índice de construcción de 0,50 sin transferencias y de 1,00 con transferencias.

El área para cálculo de cesiones es de 77,263 m², para un total de 30.962,22 m² de cesiones destinadas a parques recreativos de escala zonal y vecinal, que se construyeron derivados de las cesiones generadas a partir del desarrollo comercial y residencial. Son en total tres parques recreativos, en donde 9,851 m² correspondieron a las obligaciones comerciales, y 3.283,76 m² de los parques correspondieron a las obligaciones residenciales, sumadas a un 8% de cesiones destinadas a equipamientos comunales, y finalmente un 15% destinadas a cesiones viales locales distribuidas como cargas residenciales y comerciales.

El Plan Parcial Lombardía fue el tercer plan parcial en adoptarse, y uno de los que menor tiempo de trámite ha tenido en toda la historia de aplicación del instrumento. En palabras de una funcionaria entrevistada, fue uno de los planes parciales “de primera generación”, que se caracterizaban por tener áreas pequeñas, generalmente en predios de un solo propietario, y en los que el fuerte fue más el diseño urbanístico y la obtención de suelo e infraestructura para suplir las necesidades locales de la zona, que una estrategia compleja de gestión que involucrara una diversidad de actores y recursos.

Mecanismos de captura de plusvalías

A través de la gestión del Plan Parcial Lombardía, se obtuvo como parte de las cargas suelo para la malla vial arterial (7% del área del plan parcial), cesiones para franja de control ambiental, recuperación de andenes, construcción de dos puentes peatonales, y un 20% del área útil destinado a VIS dentro del ámbito del plan parcial, además de las cesiones obligatorias para zonas verdes, equipamientos y malla vial local. En 2013, el plan parcial fue modificado para aumentar edificabilidades (Decreto 113 de 2013), lo que lo convirtió en zona generadora de efecto plusvalía y objeto de cobro de la participación en plusvalías.

Hoy en día, sin embargo, es claro que la zona del plan parcial y sus alrededores, por haber sido una gran extensión de suelo por desarrollar en las cercanías de una estación terminal de Transmilenio, habrían podido no solo ser planeadas de manera más articulada y orientada a las necesidades de la ciudad, sino que se habría podido recuperar más plusvalías (tanto en recursos monetarios como en especie), pues de toda la zona circundante Lombardía fue la única que se desarrolló a través de plan parcial. Otros proyectos de grandes superficies comerciales, por contar con licencias anteriores, pudieron desarrollarse predio a predio sin asumir cargas urbanísticas (aunque algunos predios de la zona fueron identificados como generadores de efecto plusvalía para el cobro de este tributo).

Resultados

Lombardía es una zona en su mayoría de baja altura, especialmente por la gran cantidad de grandes almacenes y centros comerciales de 2 y 3 pisos en la zona. Las nuevas áreas residenciales sí presentan alturas mayores, y las edificaciones residenciales dentro y fuera del plan parcial tienen actualmente entre 8 y 12 pisos.

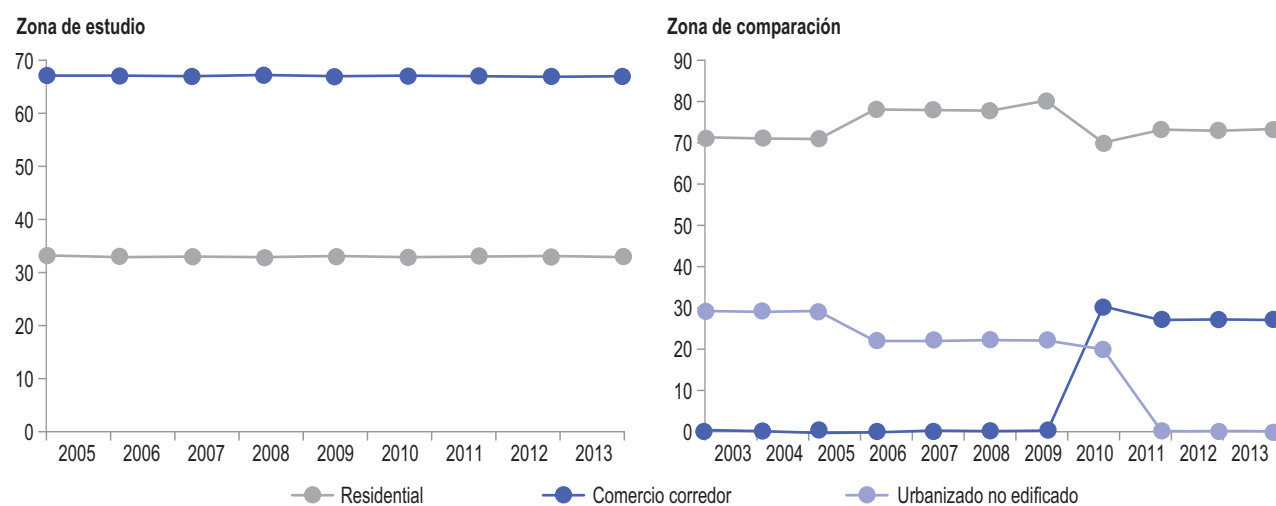
Los datos sobre cambios en usos del suelo para la zona de estudio muestran que desde que

se implementó el plan se han mantenido estáticos, básicamente porque el plan desarrolló sus dos componentes (el comercio y la vivienda) en suelo sin desarrollar. En las zonas circunvecinas sí ha habido variación en los usos, principalmente un decrecimiento de los predios urbanizados no edificados (dada la gran disponibilidad de áreas libres que había en la zona hasta el momento de construcción del portal de Transmilenio), y un drástico aumento de comercio en corredor a partir de 2009, impulsado por la dinamización de la zona (hoy hay más de 5 grandes superficies comerciales en las proximidades del portal y otra cantidad de almacenes pequeños que antes no existían).

En este caso, no se puede concluir que los cambios de uso de la zona hayan sido producidos por el plan parcial, sino más bien que el plan parcial y todos los proyectos que lo rodean surgieron como anticipación y reacción a la construcción del portal de Transmilenio. Sin embargo, el hecho de que dentro del plan parcial se haya incluido el almacén El Éxito y el parque, podría contribuir en la dinamización de la zona e incentivar los proyectos residenciales que los rodean.

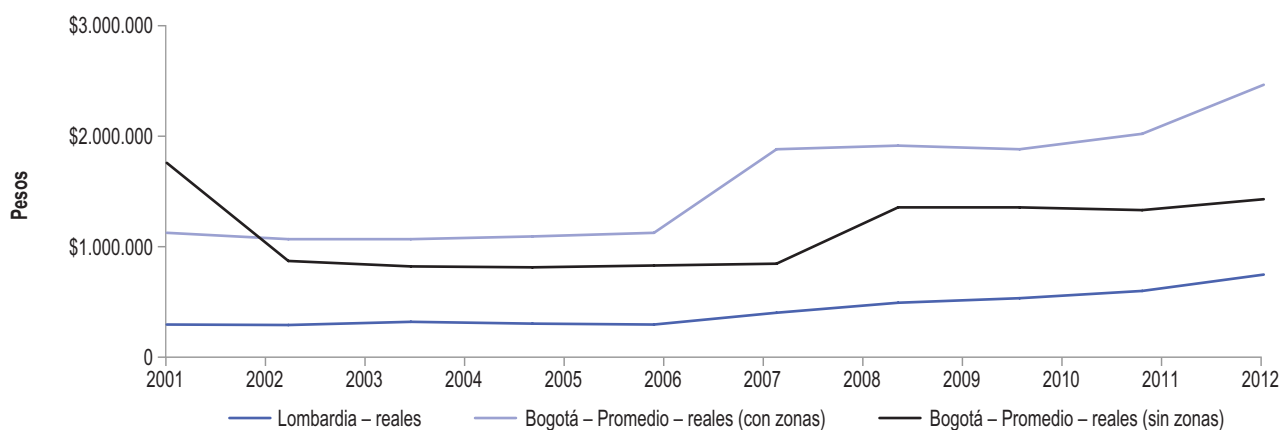
Por su parte, los valores del suelo por metro cuadrado del área son sustancialmente más bajos

FIGURA 4.11. Usos del suelo del Plan Parcial Lombardía, 2005–2013



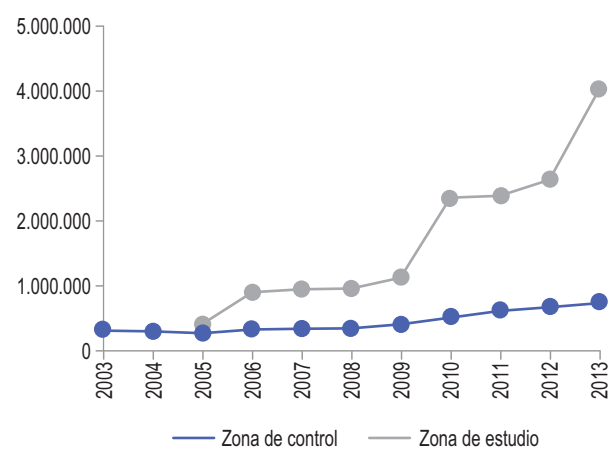
Fuente: Elaborado con datos UAECD 2013.

FIGURA 4.12. Cambio en precios del suelo/m² en zona “Portal Suba”, 2001–2012



Fuente: Elaborado con datos de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

FIGURA 4.13. Valor catastral/m² de zona “Portal Suba”, 2003–2013



Fuente: Elaborado con datos UAECD, 2013.

que el promedio de la ciudad, y su tendencia es la de un crecimiento que poco a poco se ha ido acentuando desde el año 2009. Sin embargo, no se observan cambios drásticos por la adopción del plan parcial en 2002.

En cuanto al análisis de los avalúos catastrales, se contrastan los predios que conforman el plan parcial (5 predios) con la UPZ 27 (la única UPZ con la que se cuenta con información catastral). En la figura 4.13 se pueden apreciar crecimientos precipitados en los años 2006 (cuando se inauguró el portal de Transmilenio) y 2009 (que seguramente

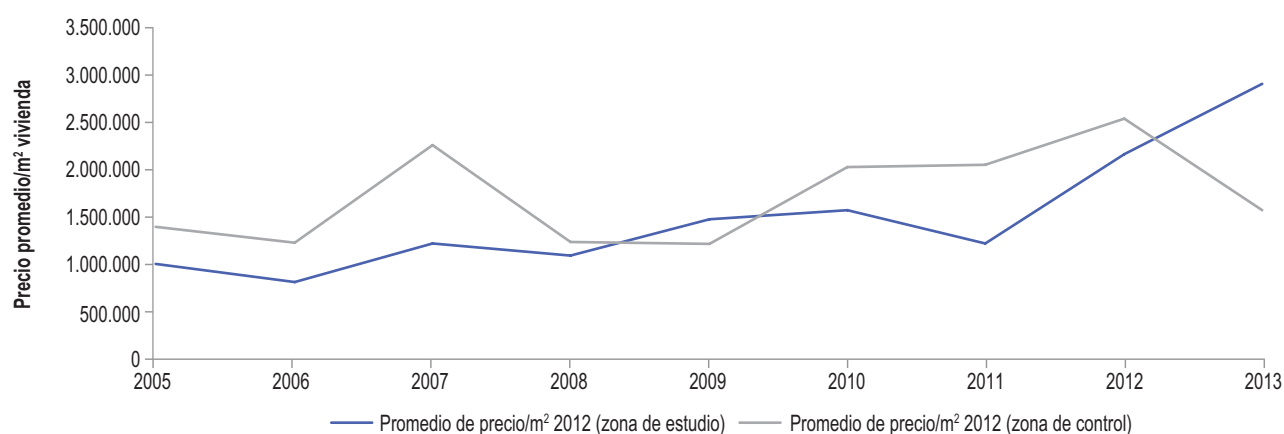
tiene que ver con la actualización catastral). Además, la tendencia es hacia un crecimiento pronunciado entre 2011 y 2013, lo que probablemente tenga que ver con la dinámica que ha venido tomando la zona. Si se observan los valores promedio por predio, la enorme diferencia con la UPZ 27 a partir de la construcción del portal de Transmilenio se obtiene por el tamaño de los predios y su uso actual eminentemente comercial frente a los residenciales de las zonas circundantes.

En cuanto a los precios de vivienda, contrastando la UPZ 27 como zona de estudio y las UPZ 23, 71 y 28 como zonas de influencia, es posible afirmar que el factor más determinante del precio de la vivienda en la zona de estudio pero más en la zona de control durante la implementación del proyecto y su inauguración fue la puesta en marcha del sistema de transporte masivo Transmilenio, inaugurado en el 2006.

Adicionalmente, el plan parcial Lombardía asignó un 25% del área del proyecto para la construcción de VIS. En el cuadro 4.6 se presentan los datos recopilados de unidades de vivienda nueva por año en las zonas de estudio, y comparación posterior a 2004.

Los datos de generación de VIS en la zona de comparación son superiores, tanto en términos absolutos como en porcentaje de VIS, frente a la producción total de unidades de vivienda. Esto

FIGURA 4.14. Precios promedio/m² en viviendas “Portal Suba”, 2005–2013



CUADRO 4.6. Unidades de vivienda nueva en zona de estudio (UPZ 27), 2004–2013

Año	No VIS	VIP	VIS	Total general	Porcentaje de VIS	Porcentaje de VIS zona aledañas (UPZ 23, 71, 28)
2004	326			326	0	0
2005	567		647	1214	53	40
2006		384	168	552	30	29
2007	778	13	1022	1813	56	25
2008	484	8	848	1340	63	34
2009	968	7	360	1335	27	64
2010	1403		1244	2647	47	68
2011	1370	8	2452	3830	64	82
2012	1555			1555	0	30
2013	218		322	540	60	98
Total general	7669	420	7063	15152	47	58

Fuente: Elaborado con datos de la SH (2013).

obedece a que esa zona de Suba ha sido generalmente conformada por sectores de estrato 2 y 3, donde la vivienda de mayores precios no tiene mucha cabida. En la zona de estudio, que es la de desarrollo más reciente y más cerca del portal de Transmilenio, se ha posibilitado la inclusión de vivienda de precios y de estratos que no eran comunes en la zona, lo que afecta al porcentaje de VIS. Sin embargo, y dado que el plan parcial cumple con su obligación de VIS, esto ayuda a generar mayor diversidad socioeconómica en una zona que antes

era muy periférica, y que hoy está mejor conectada con zonas centrales a raíz del sistema de transporte, y cuenta con servicios urbanos y comerciales de mayor calidad que antes. No obstante, la inclusión obligatoria de VIS en los proyectos aledaños (que no se dio porque dichos proyectos fueron tramitados directamente por licencia) habría podido ayudar a suplir parte del déficit de vivienda de calidad en suelo bien ubicado.

Finalmente, en el frente fiscal el comportamiento del recaudo por impuesto predial presenta

CUADRO 4.7. Valor total de recaudo de impuesto predial, en millones de pesos de 2012

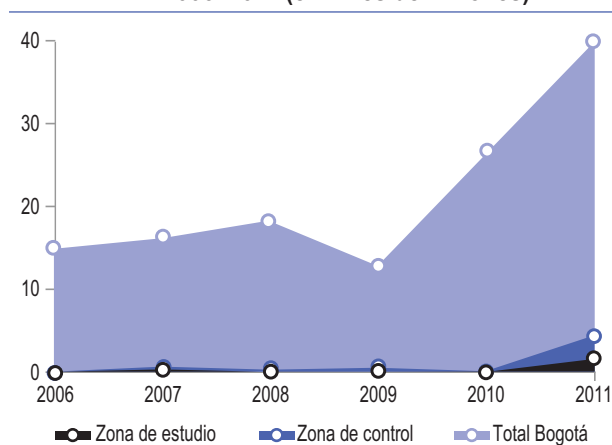
Año	Recaudo barrio Tibabuyes
2000	108,9
2001	113,9
2002	135,1
2003	201,0
2004	202,0
2005	234,1
2006	246,7
2007	281,6
2008	293,4
2009	377,3
2010	394,6
2011	534,0
2012	626,5
2013	579,1

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda.

un pico al año siguiente de la adopción del plan parcial en 2002. Dicho esto, el comportamiento es de “sube y baja” año a año, y no se observa una tendencia marcada, aunque es ligeramente positiva. En 2013 llegó a su nivel más alto de decrecimiento, alrededor de menos 13 puntos porcentuales en relación con el año 2012. La tendencia en las UPZ aledañas fue diferente, puesto que su comportamiento fue más regular y su crecimiento, siempre positivo. En el período 2002-2006, si bien el crecimiento fue siempre positivo, su velocidad iba en caída.

Sin duda, la contribución por plusvalía que pueden efectuar las dos zonas con respecto a Bogotá es mínima. No obstante, se puede observar que aceleró el crecimiento del recaudo en los años 2010 y 2011. Cabe aclarar que cualquier dato sobre participación de plusvalía en la zona de estudio se genera fuera del área del plan parcial, pues este fue el único con participación en plusvalía, con la modificación efectuada en 2013 al decreto del plan

FIGURA 4.15. Recaudo de participación en plusvalía zona “Portal Suba” vs. total Bogotá, 2006-2011 (en miles de millones)



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación.

parcial. Luego, el mayor valor del suelo generado por la autorización del uso comercial y vivienda no fue recuperado por esta vía, aunque en parte sí lo fue en especie, al obtener las cesiones para parque y la inclusión de vivienda de interés social en el sitio.

UPZ CHICÓ-LAGO Y REFUGIO

Contexto

Antecedentes

El tercer caso documenta la aplicación de instrumentos fiscales de captura de valor (la participación de plusvalías y la contribución de valorización) en áreas consolidadas de la ciudad. Se tomó el sector de las UPZ Chicó-Lago y Refugio, que en los últimos años han sido objeto de cobros por participación en plusvalías.

En Bogotá hay una gran brecha entre el avance de la implementación de estrategias de captura de plusvalías de las zonas para nuevos desarrollos (los dos casos anteriores corresponden a suelos con tratamiento de desarrollo) y las zonas ya consolidadas en proceso de densificación. Según el POT vigente, el suelo ya consolidado tiene cuatro tipos de tratamiento urbanístico: suelo de renovación urbana, en sus respectivas modalidades

de reactivación o redesarrollo (que por lo general se deben desarrollar mediante Planes Parciales de Renovación Urbana); suelo de consolidación (que se puede desarrollar directamente por licencia urbanística); suelo de conservación (para zonas de patrimonio), y suelo de mejoramiento integral (áreas de desarrollo incompleto que requieren intervención pública, como los barrios de origen informal).

Si bien se ha logrado financiar cargas locales y hasta generales a través de la gestión de planes parciales de desarrollo, los planes parciales de renovación urbana no han avanzado como se esperaba, y a la fecha, de 22 planes parciales en trámite, solo se han aprobado dos (el plan parcial Proscenio en 2011 y el plan parcial Estación Central en 2012), y ambos se encuentran en etapas incipientes de implementación. En suelo de consolidación hasta antes de la última modificación del POT (que establece cargas urbanísticas y obligación de VIS también para estos suelos) no había cargas más allá de las cesiones, ni se requería un instrumento urbanístico particular, como la figura de plan parcial para el desarrollo inmobiliario. Las estrategias de captura de plusvalía en este contexto se reducen a los instrumentos fiscales, como la participación en plusvalías.

El proyecto

La zona específica a analizar es la correspondiente a las UPZ 88 (El Refugio) y 97 (Chicó Lago), ubicadas una junto a la otra en la localidad de Chapinero. Este es de los primeros sectores con liquidación de efecto plusvalía (Resolución 0220 de 2004) y constituyen las UPZ con mayor cantidad de sectores normativos en los que se identificaron hechos generadores (4 sectores con uso más rentable y 11 con mayor edificabilidad). Además, en estas UPZ se ha aplicado también la contribución de valorización por beneficio local (como los andenes de la zona rosa en 2003), y hay algunos predios con desarrollo y construcción prioritaria declarada.

El presente estudio de caso compara los sectores normativos donde se determinó efecto plusvalía y los sectores de la misma UPZ donde no se

determinó ese efecto, pero en los que el proceso de consolidación se ha dado predio a predio (demolición de casas y edificios de baja altura para mayores edificabilidades). En otros indicadores que no cuentan con información susceptible de ser desagregada, se compararon las dos UPZ con el total de la ciudad. Adicionalmente, y con la recolección de información sobre los sectores normativos donde no se aplican instrumentos de captura de plusvalías, se profundiza sobre la magnitud de los denominados “subsídios implícitos” a la urbanización en suelo de consolidación.

Mecanismos de captura de plusvalías

En 2004 se realizó una primera liquidación del efecto plusvalía mediante la resolución 0224. Se hizo el cálculo del cambio en los precios del suelo para los 15 sectores normativos, tal como se ilustra en la figura 4.16. Debido a la actualización del POT de Bogotá en 2004, el Decreto 059 de 2007 tomó en cuenta estas modificaciones y actualizó la normativa urbana concerniente a las UPZ en cuestión, a través del Decreto 075 de 2007. El cambio más sustantivo fue la actualización de la reglamentación de usos de acuerdo con los nuevos lineamientos planteados por la revisión del POT.

Marco regulatorio

Estas UPZ fueron reglamentadas en 2003 por medio del Decreto 075, en el que se establecen las normas específicas de usos y edificabilidades, y se define el sector como una zona consolidada de la ciudad, pero con posibilidades de densificación a través de “Edificabilidad controlada y coherente con las expectativas de crecimiento de la zona, regulando la asignación de índices de construcción a partir de la ponderación de las características y el potencial específico de cada sector y consultando, entre otros parámetros de referencia, el potencial edificable definido por la norma precedente” (art. 1).

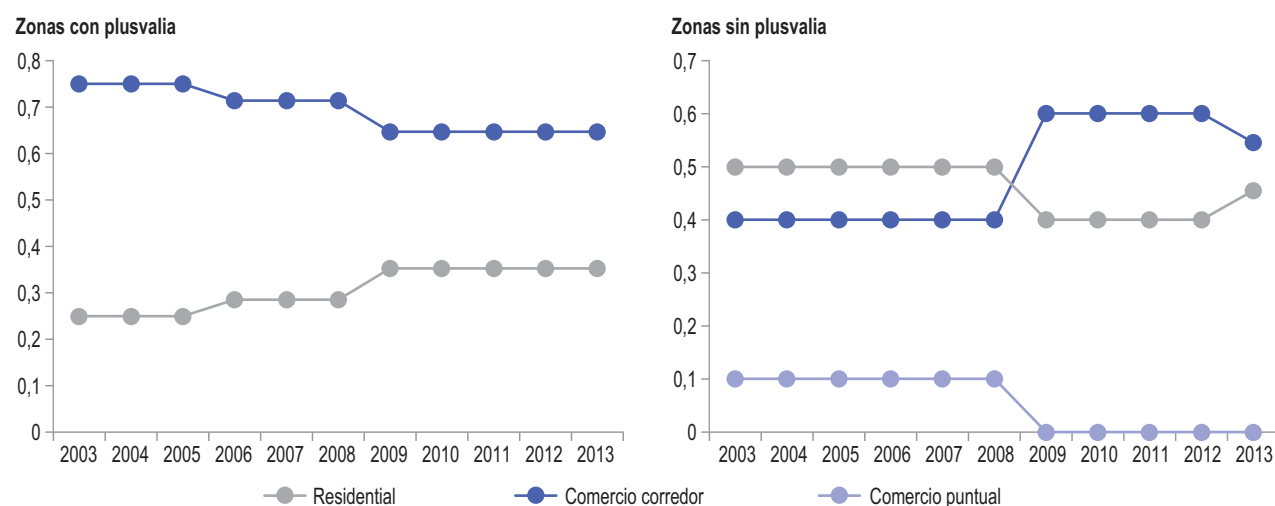
La expedición de la norma tiene igualmente varios objetivos. Por un lado, se propone mantener las condiciones de habitabilidad del sector, permitiendo conservar los altos índices de calidad de vida. Por otro lado, se pretende consolidar ejes

En su artículo segundo, el Decreto define la estructura básica de las UPZ, en relación con el suelo de protección, el sistema de movilidad y la

Resultados

86 EXPANDIENDO EL USO DE LA VALORIZACIÓN DEL SUELO

FIGURA 4.17. Porcentaje de usos del suelo, zonas con y sin plusvalía, 2003–2013



Fuente: Elaborado con datos UAEDC, 2013.

concentración de estratos socioeconómicos altos de toda la ciudad, y donde se localiza la mayor parte del estrato 6 (el más alto). Por lo tanto, en la zona se presentan mayores precios del suelo y la vivienda, y cualquier actuación urbanística, por más pequeña que sea, puede generar plusvalías significativas.

En cuanto a usos del suelo, es una zona relativamente diversa, donde existen corredores comerciales a lo largo de las vías principales, y presencia de residencia y de equipamientos (la mayoría educativos). Al realizar una selección de predios en las áreas con efecto plusvalía y sin efecto plusvalía, se obtienen los siguientes resultados en cuanto a la variación en los usos del suelo (figura 4.17).

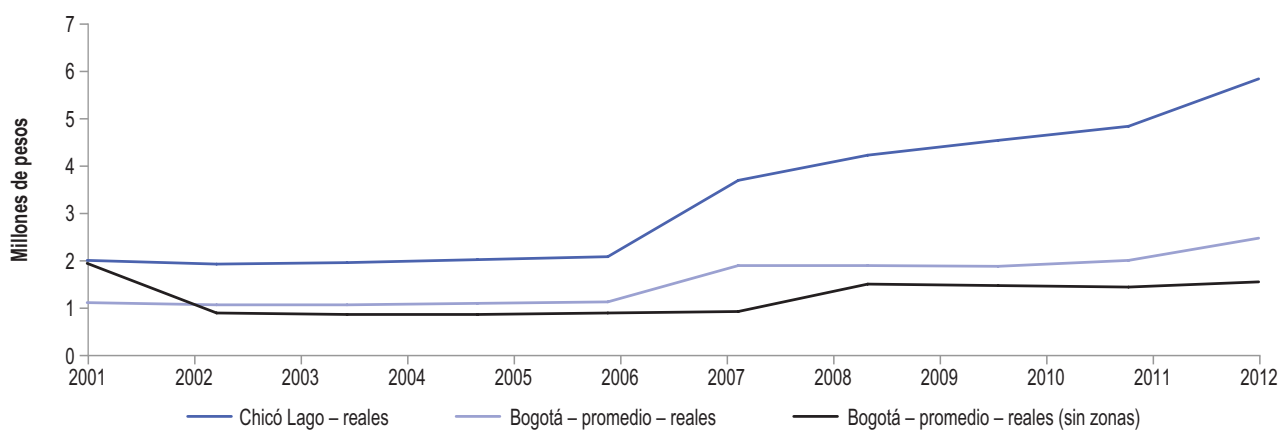
La proporción del uso del suelo residencial para los predios señalados con participación en plusvalía en uso residencial aumentó progresivamente en la década 2003-2013 (de 25% a 35%), mientras el corredor comercial disminuyó su participación de 75% al 65%. Contrariamente, en las zonas sin efecto plusvalía se percibe un aumento en la proporción de comercio y una reducción de predios residenciales, aunque también aparece el uso de comercio puntual (el cual decrece a partir de 2008). Cabe aclarar que, en ambas zonas, dada la limitada disponibilidad de suelo para nuevos

desarrollos, la mayoría de los cambios en usos del suelo se da en la modalidad de desarrollo predio a predio, mediante la demolición de edificaciones existentes y su reemplazo por nuevas, de mayor altura.

Asimismo, la información sobre precios del suelo muestra que los valores promedio del suelo por metro cuadrado en el área de la UPZ son sustancialmente superiores a los de Bogotá. Adicionalmente, el crecimiento es mucho más acelerado, en particular a partir de 2005, lo que se puede explicar por la dinámica inmobiliaria tan importante que se registra en la zona (figura 4.18).

En relación con el valor catastral de los predios, se evaluó una zona que tuvo en cuenta predios que se encontraban marcados con participación en plusvalía, de usos residencial y comercial. Se evidencia una tendencia similar entre esta zona y otras correspondientes a predios no marcados con participación en plusvalía, que contaron con una licencia expedida recientemente por una curaduría, aunque estos últimos presentan una velocidad más rápida en el crecimiento de los precios, en particular para el período 2008-2009 y 2012-2013. Esto podría estar indicando que, si los precios del suelo crecen más rápido en las zonas sin participación en plusvalía, o bien hubo previsiones demasiado

FIGURA 4.18. Precios del suelo/m², UPZ Chicó-Lago y Refugio, 2001–2012



modestas de identificación de sectores donde el mercado da para mayores y mejores usos en el momento de la asignación del efecto plusvalía, o efectivamente el mecanismo está logrando uno de sus objetivos, que es regular el mercado del suelo y prevenir la especulación. Cualquiera que sea la explicación, este dato muestra que existen plusvalías no capturadas por este mecanismo en zonas aleatorias, y con características muy similares a las que son objeto del cobro de participación en plusvalías, un ejemplo de los mencionados subsidios implícitos a la urbanización en el suelo de consolidación.

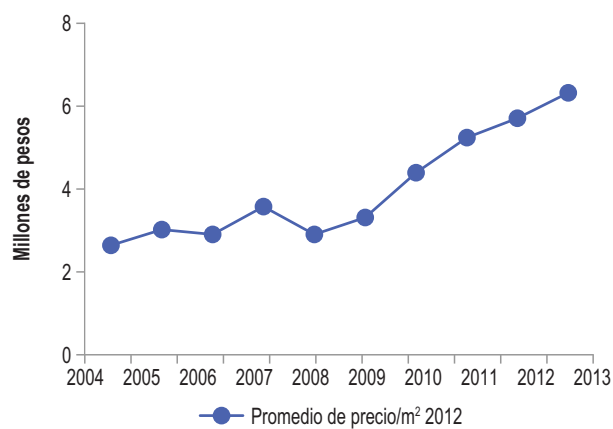
En cuanto a los precios de vivienda, la tendencia se hace mucho más fuerte hacia un aumento

a partir de 2008. Esto obedece en parte al ciclo del mercado del total de la ciudad, pero también a la gran concentración de residencia de estratos altos que, en el proceso de densificación y construcción en altura, genera una alta valorización de los productos inmobiliarios en la zona (sin mayores instrumentos que capturen parte de este aumento de precios).

Conforme la información recopilada de unidades de vivienda nueva por año en las zonas de estudio con base en los datos de la Secretaría de Hábitat a 2013, es claro que en estas UPZ no se construye VIS por su localización y estratificación. No obstante, como mínimo el 70% de los recursos recaudados por participación en plusvalías deben ser obligatoriamente destinados a generación de suelo para VIS, por lo que de todas formas este instrumento de captura de plusvalías estaría contribuyendo en algo al objetivo de generación de vivienda para las personas con más bajos ingresos, y de manera indirecta a la prevención de la informalidad. Adicionalmente, en estas UPZ hay predios con declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria, por lo que, de vencerse los plazos para desarrollarse, estos predios tendrían que ser destinados a construcción de VIS y VIP. Los resultados de esta estrategia, sin embargo, están todavía por verse.

Para datos de impuesto predial, se escogieron los barrios que tuvieron una mayor concentración de predios marcados como obligados a contribuir por

FIGURA 4.19. Promedio precio/m² vivienda nueva, UPZ Chicó-Lago y Refugio, 2004–2013



CUADRO 4.8. Valor total de recaudo del impuesto predial, UPZ Chicó-Lago y Refugio (miles de millones de pesos de 2012)

Período	Zona de estudio	Zona aledaña
2000	23,89	46,36
2001	22,13	46,67
2002	22,78	46,26
2003	26,65	49,52
2004	27,76	50,06
2005	54,85	97,17
2006	30,58	53,17
2007	34,58	57,70
2008	35,27	57,99
2009	40,16	68,86
2010	48,48	82,50
2011	55,02	98,72
2012	62,89	113,23
2013	71,25	128,78

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda.

concepto de participación en plusvalía (El Refugio, Bellavista, Chicó Norte, El Chicó y Espartillar). En estos barrios el promedio del recaudo por impuesto predial fue inferior que en el resto de los barrios de las UPZ. Los valores más altos se alcanzaron en el período siguiente a la adopción de la resolución 220 de 2004, que liquidó la participación en plusvalía para los predios afectados. No obstante, no resulta pertinente realizar comparaciones entre las cifras absolutas de recaudo predial, ya que las áreas comparadas son de diferentes tamaños.

Entre 2004 y 2011, el recaudo total por participación en plusvalías en estas dos UPZ fue cercano a US\$17,9 millones (26,3% del recaudo total de la ciudad para los mismos años). Al no poder contar con datos por barrio, se hace el análisis global por UPZ del recaudo por concepto de plusvalía. Los datos se encuentran en pesos de 2012 (cuadro 4.9).

El recaudo por plusvalía en la UPZ es de un nivel considerable: para los años 2010 y 2011 fue superior

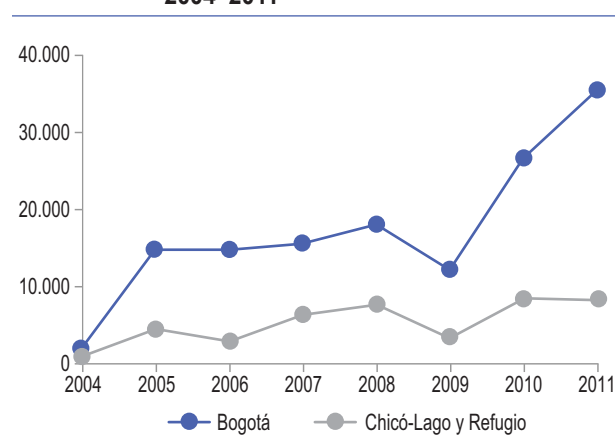
CUADRO 4.9. Recaudo de participación en plusvalía, UPZ Chicó-Lago y Refugio (millones de pesos)

Año	UPZ		Total
	88 El Refugio	97 Chicó-Lago	
2004	541,70	18,83	560,54
2005	2.026,78	1.130,07	3.156,86
2006	599,22	1.598,90	2.198,13
2007	2.099,62	2.938,50	5.038,12
2008	1.236,23	5.155,39	6.391,62
2009	1.519,25	1.492,95	3.012,20
2010	696,02	6.999,41	7.695,44
2011	4.130,47	3.682,64	7.813,12

Fuente: Elaborado con datos SDP 2013.

a los \$8.000 millones. Comparando las magnitudes y la tendencia del recaudo por participación en plusvalía con el total de la ciudad, se puede observar que la tendencia de la UPZ guía de alguna manera el comportamiento global de Bogotá. Sin embargo, Chicó Lago Refugio pierde importancia dentro de la suma total de recaudo a partir de 2009. Esto puede deberse a la inclusión de una gran cantidad reciente de zonas objeto de participación en plusvalías en el centro-occidente de la ciudad (alrededor de La Felicidad) (figura 4.20).

FIGURA 4.20. Participación en plusvalía, UPZ Chicó-Lago y Refugio vs. total Bogotá, 2004–2011



Fuente: Elaborado con datos SDP 2013.

REFERENCIAS

- Acosta, P. 2010. "Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: La contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones." En: *Desafíos*, Vol. 22 No. 1, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 15-53.
- Borrero, O., E. Durán, J. Hernández y M. Montaña. 2011. *Evaluación de las prácticas de contribución de mejoras en Colombia: La Experiencia de Bogotá y Manizales*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2013. *La contribución de mejoras en Colombia: Revisitando prejuicios*. Ponencia presentada en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito.
- Furtado, F. y C. Acosta. 2012. Recuperación de Plusvalías Urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, Instrumentos e Implementación: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hernández, J. 2007. La contribución de valorización: Desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá (Colombia) en el período 1987-2004 y prospectiva. En: M. C. Vejarano (ed.), *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Jaramillo, S. 2001. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. En: M. O. Smolka y F. Furtado (eds.), *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Chile: Eurolibros.
- Maldonado, M. M. 2003. *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*: Alcaldía Mayor de Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, CIDER, de la Universidad de Los Andes y Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2007. Recuperación de Plusvalías (M. Salas & S. Bravo, Trans.). En: M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, pp. 196-256. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maldonado, M. M. y A. Hurtado. 2013. *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*. Ponencia presentada en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito.
- Maldonado, M. M., J. F. Pinilla, J. F. Rodríguez, y N. Valencia. 2006. *Planes parciales gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano. Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Pinilla, J. F. 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*. Ponencia presentada en el Foro Latinoamericano sobre Instrumentos Notables de Intervención Urbana, Quito.
- Rojas, M. C. y B. Rave. 2013. Reajuste de Tierras en Medellín, Colombia. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2480_1827_Rojas_WP14MRISP.pdf (30/05/16)
- Salgado, S., A. Sierra, M. Montaña y M. C. Vejarano. 2007. Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial. En: M. C. Vejarano (ed.), *Movilización Social de la Valorización de la Tierra: Casos latinoamericanos*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. O. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. O. y D. Ambroski. 2000. *Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, p. 32.

Smolka, M. O. y F. Furtado. 2001. *Recuperación de plusvalías en America Latina*. Chile: Eurolibros.

Smolka, M. O. y L. Mullahy. 2007. *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Torres, P. y M. C. García. 2010. *Las ciudades del mañana: Gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

ANEXO A4

CUADRO A4.1. Caracterización de estudios de caso

	Plan parcial La Felicidad	Área de influencia portal Suba Transmilenio	UPZ Chicó-Lago y Refugio
Tipo de intervención	Captura de plusvalías "en especie" en suelo urbano sin desarrollar	Captura de plusvalías por obra pública (plan parcial en parte del área de influencia e instrumentos tributarios)	Captura de plusvalías en ciudad consolidada (instrumentos tributarios)
Área	109,2 ha.	9,2 ha. (plan parcial)	758,4 ha. (total de las dos UPZ)
Número y área de unidades de ejecución	7	n.d.	15 sectores normativos para participación en plusvalía
Tiempo de planeación y negociación	4 años (2004–2008)	13 meses (2001–2002)	1 año Reglamentación UPZ y acuerdo de participación en plusvalías: 2003 Primeras resoluciones de participación en plusvalías: 2004
Tiempo de implementación y construcción	6+ años (2008-presente)	12+ años 2002-presente (modificación 2013)	10+ años (2004-presente)
Actores involucrados	Pedro Gómez y CIA. Propietarios de suelo (estación de servicio, EAAB, predios de invasión) SDP (en menor medida otras entidades distritales)	Almacenes Éxito, constructora privada SDP	Secretaría de Hacienda, Catastro Distrital, Secretaría de Planeación
MCP implementados	Regulatorios: plan parcial de desarrollo, obligación VIS en sitio, declaratoria de desarrollo prioritario, cesiones adicionales para cargas generales	Regulatorios: plan parcial de desarrollo Fiscales: participación en plusvalía	Fiscales: participación en plusvalía, contribución por valorización, declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria

n.d. = no se dispone de datos.

CUADRO A4.2. Síntesis de la experiencia en Bogotá: contribución de valorización

Contribución de valorización	
Definición general	Tributo que grava la propiedad inmueble beneficiaria de obras públicas de interés general o local para financiarlas.
Experiencia de implementación en Bogotá	Desde 1921. Recientes: Valorización general 1993, Ciudad Salitre 1995, Formar ciudad 1995 y 2001, Acuerdo 180, 2005 (modificado en 2009), Obra por tu lugar 2002–2005. • Financiado el 50% de la malla vial de Bogotá • Monto distribuido total: US\$523,1 millones • Recaudo total a 2013: US\$532,4 millones
Fuente de cifras	IDU, 2013 (recaudo total Bogotá por valorización, acuerdos seleccionados; cifras en pesos corrientes)

CUADRO A4.3. Síntesis de la experiencia en Bogotá: participación en plusvalías

Participación en plusvalías

Definición:

Obligación tributaria, mediante la cual parte del beneficio representado en el incremento del valor del suelo es trasladado a la administración municipal, como representante de la comunidad, para que se invierta en su bienestar.

Hechos generadores:

- La incorporación de suelo rural o expansión urbana a suelo urbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos.
- Cuando se ejecuten obras públicas consideradas macroproyectos, que estén incluidas en el Plan de Ordenamiento Territorial y/o en los instrumentos que los desarrollen, donde no se haya utilizado la valorización para su financiación.

Cálculo del efecto plusvalía:

Se realiza mediante dos avalúos, uno con la situación anterior y otro con la nueva norma. Se calcula la diferencia entre los dos, definiendo si hubo incremento o no en el valor del suelo.

Tarifa de participación: por ley entre el 30% y el 50% del mayor valor del suelo. En Bogotá, actualmente 50%.

Momento de exigibilidad:

- Expedición de la licencia de urbanismo o construcción que autoriza a destinar el inmueble a un uso más rentable, o a incrementar el aprovechamiento del suelo, permitiendo una mayor área edificada. También aplica para el momento en que sean expedidos a favor del propietario o poseedor certificados representativos de derechos de construcción con ocasión de la expedición de un plan parcial, en el cual se hayan adoptado los mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios y se hayan asignado o autorizado de manera específica aprovechamientos urbanísticos a los propietarios partícipes del plan parcial.
- En los actos que impliquen transferencia de dominio sobre el inmueble objeto de plusvalía, donde se configuren hechos generadores 1 y 3 del artículo 74 de la ley 388 de 1997 (se excluyen los procesos de sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva de dominio y cesión obligatoria anticipada al distrito).

Destino de los recursos:

El 70% destinado a proyectos de vivienda de interés social prioritaria (un 25% a la generación de soluciones de vivienda que faciliten el reasentamiento de familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable); adquisición de inmueble. El 30% restante va a construcción o mejora de infraestructuras viales y de servicios públicos domiciliarios, a proveer áreas de recreación y deportivas o equipamientos sociales y en general aumentar el espacio, destinados a la adecuación de los asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado y para la ejecución de programas de mejoramiento integral a cargo del distrito; a la ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes que conforman la red del espacio público urbano en la zona donde se localiza el proyecto urbanístico, plan parcial o unidad de planeamiento zonal que genera las plusvalías, y a la adquisición de suelos clasificados como de conservación de los recursos hídricos y demás zonas de protección ambiental, o con tratamiento de conservación ambiental, y a la financiación de estímulos, incentivos o compensaciones en el caso de inmuebles con tratamiento de conservación arquitectónica, histórica o cultural.

Experiencia de implementación Bogotá

Reglamentada en 2003.

Forma de operación actual: Planeación (SDP) establece los hechos generadores, Catastro (UAECD) hace el cálculo, liquidación y publicación, y Hacienda (SHD) se encarga del cobro y fiscalización.

Recaudo total 2004–2012: \$131.603 millones (US\$68,2 millones).

Fuente de cifras

Secretaría de Hacienda, 2013 (pesos corrientes).

CUADRO A4.4. Síntesis de la experiencia en Bogotá: planes parciales

Planes parciales	
Definición general	Instrumento de planificación intermedia para suelos de expansión urbana, urbanos sin desarrollar y de renovación; o macroproyectos y operaciones urbanas especiales, donde se calculan y distribuyen cargas urbanísticas y beneficios, para que el desarrollo financie todas las necesidades urbanas del área sin necesidad de inversión pública. Puede ser de iniciativa pública o privada. El proceso de formulación tiene las siguientes etapas: delimitación, radicación del proyecto, concepto de viabilidad, concertación ambiental, aprobación del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, fase de información pública y viabilidad de servicios públicos. Un decreto del plan parcial suele contener: • Disposiciones generales • Sistemas y estructuras del plan parcial • Normas urbanísticas específicas • Sistema de reparto de cargas y beneficios • Gestión para la ejecución del plan parcial • Obligaciones del urbanizador • Disposiciones finales
Experiencia de implementación en Bogotá	41 planes parciales de desarrollo (1.321 ha.) y 2 de renovación (18,6 ha.) adoptados entre 2002 y 2013. A 2010 se habían obtenido a través de planes parciales: • 46,9 ha. para vías arteriales, 148,78 ha. para estructura ecológica principal. • 398,2 ha. para cesiones locales (vías, parques, equipamientos). • 315,14 ha. de área útil para vivienda de interés social.
Fuente de cifras	Secretaría de Planeación Distrital (SDP), 2013.

Captura de plusvalías en Ecuador

Diego Carrión³⁴

INTRODUCCIÓN

La financiación de obras públicas ha sido uno de los principales problemas del sector de desarrollo urbano en Ecuador. A pesar de una mejora significativa en la gestión fiscal municipal en el país,³⁵ se mantiene una histórica deficiencia en la generación de recursos propios, especialmente por medio del cobro de tributos al suelo. Como lo indica Oyerbide (2012:12) “(...) los municipios del país, independientemente de su estrato poblacional, no generan recursos propios y dependen en la mayoría de transferencias del Estado, tampoco generan políticas de endeudamiento y se encuentran dentro de los límites de endeudamiento (...)”. Esta situación ha propiciado, sobre todo a partir de la crisis económica del año 2000, la necesidad de los municipios de implementar mecanismos de recuperación de ingresos, mediante actualización catastral y cobro de impuestos prediales y de plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles, así como con la recaudación de valores por Contribución Especial de Mejoras.

En este capítulo se presentan los casos de operaciones urbanas en Ecuador, en las que se aplican mecanismos de captura de plusvalías: el proyecto de nueva urbanización Plan Ciudad Quitumbe

(PCQ), en el sur de la ciudad de Quito; el proyecto de regeneración urbana de la calle Rafael María Arízaga (cRMA), en el centro histórico de Cuenca, y el proyecto de mejoramiento del barrio Latino América (bLA) en la zona noroeste de Cuenca. En cada caso se detalla su contexto, el estado de aplicación de los mecanismos de captura de plusvalías, y sus avances en términos de recaudación fiscal, de uso y precios del suelo, y de la prevención de la informalidad. Se incluye también una revisión del contexto y la legislación nacional y local relevante para el tema de la recuperación de inversiones públicas y de plusvalías urbanas.

El propósito de este trabajo es generar información y análisis para contar con elementos sólidos y sustentados, que muestren la relevancia del uso de mecanismos que permitan a las autoridades locales incrementar los recursos fiscales, haciendo que los propietarios privados del suelo compartan beneficios creados por la sociedad en su conjunto.

³⁴ Durante la realización del estudio, el autor contó con la colaboración de Andrés Chiriboga para la documentación del marco legal; Karla Saldaña para la realización de los casos en Cuenca, y Santiago Carrión para el caso en Quito.

³⁵ Véanse los estudios de Oyerbide (2012); Pérez y Cantuña (2011); Aulestia y Rodríguez (2013).

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE SUELO Y FINANCIAMIENTO URBANO

El proceso de urbanización que observó el país durante la segunda mitad del siglo XX provocó un inusitado crecimiento de las ciudades, lo cual significó que las municipalidades enfrentaron una serie de retos y exigencias propias del aumento de la población, así como una mayor demanda de bienes y servicios públicos. En ese contexto, se reformaron y formularon nuevas leyes para dotar a los gobiernos seccionales de instrumentos de gestión (cuadro 5.1).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LRM de 1971) reguló durante cuatro décadas las actividades

urbanas y de desarrollo de las municipalidades, entre otros creando atribuciones, competencias y obligaciones, y detallando de mejor manera los impuestos que pueden cobrar los municipios, como aquellos relacionados a la propiedad urbana y rural, y la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía.³⁶ Muchas de las normas actuales guardan una

³⁶ En los impuestos a la propiedad urbana y rural, la norma prescribe que para la valoración de los predios se tendrá en consideración, entre otros factores, aquellos de aumento o reducción del valor del terreno por los aspectos geométricos, topográficos, y de accesibilidad a determinados servicios, como agua potable, alcantarillado y otros.

CUADRO 5.1. Hitos para el desarrollo del marco jurídico de gestión del suelo en Ecuador

Ecuador: cronología de hitos relevantes para el marco jurídico	
1830	Ley que establece los Concejos Municipales
1861	Ley 00
1945	Constitución de 1945 (única con referencia a captura de plusvalías)
1971	Ley de Régimen Municipal
1979	Constitución de 1979
1991	Ley de Fondo para el Desarrollo de las Provincias de la Región Amazónica
1993	Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, Ley de Distribución del 15% a Gobiernos Seccionales, Ley de Descentralización del Estado y Participación Social
1998	Constitución de 1998
2000	Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales; Resolución del Congreso Nacional (actual Asamblea Nacional) con la que se le da carácter de leyes orgánicas, entre otras, a las de régimen seccional; Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado
2001	Plan Nacional de Descentralización; se codifica la Ley de Régimen Provincial
2005	Se codifica la Ley Orgánica de Régimen Municipal
2007	Plan Nacional de Desarrollo 2007/2010; Ordenanza para el cobro de las Contribuciones Especiales de Mejoras a beneficiarios de obras públicas ejecutadas en el Cantón Cuenca, publicada en el Registro Oficial N° 242 de 29/dic/2007
2008	Se aprueba nueva Constitución de 2008
2009	Programa de Mejoramiento de Barrios "Socio Comunidad", que desarrolla MIDUVI; se aplica Reglamento expedido por acuerdo ministerial MIDUVI y publicado en el Registro Oficial del 15 de enero de 2009
2010	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; GADM asumen competencias de Uso y Ocupación de Suelo y Registradores de la Propiedad, entre otras
2011	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registros Mercantiles como dependencias públicas con autonomía; creación del Sistema de Catastro Integrado Geo Referenciado Hábitat y Vivienda (Decreto Ejecutivo 688, Registro oficial 410 de 22/mar/2011); Rectoría de MIDUVI
2012	Plan de Desarrollo del Distrito Metropolitano de Quito

estrecha relación con —o se manejan del mismo modo que lo que se previó en— esta ley.³⁷

En esta misma norma se determinó la capacidad de los municipios de contar con ingresos tributarios como las contribuciones especiales de mejoras, conjuntamente con otros impuestos y tasas. En particular, se estableció que el objeto de la contribución especial de mejoras sería el beneficio real o presuntivo, proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública. Asimismo, la norma determinaba como sujetos pasivos de esta contribución especial de mejoras, y consecuentemente obligados a pagarla, a los propietarios de los inmuebles beneficiados, fueran personas naturales o jurídicas. Para establecer la base de este tributo, se considera el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establecen en esta ley.

Adicionalmente, existió en diferentes medidas un desarrollo normativo local en cada municipalidad para regular el tema, quedando no obstante sin dirimirse la posibilidad de recuperación de plusvalía cuando a la obra la desarrollaba una entidad ajena a la municipal, una situación común ante la tradicional intervención del Estado central y de las administraciones provinciales en obras de competencia municipal.³⁸

A partir de 2008 se asiste en el país a una serie de reformas legales e institucionales, impulsadas por el gobierno del Presidente Rafael Correa, para adecuar y modernizar la política y la gestión pública. La Constitución de 2008 estableció el marco general para las reformas, entre las cuales se cuenta la legislación para el funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos provinciales, municipales y parroquiales). En octubre de 2010 se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), norma que recoge los mismos tributos ya mencionados, pero que no llegó a desarrollar normativa relacionada con el uso del suelo de manera ampliada, por lo que hubo necesidad de contar con un cuerpo normativo específico que regule el ordenamiento territorial. El

COOTAD se plantea dentro de un nuevo modelo de descentralización y desconcentración, que otorga atribuciones a entidades subnacionales en cuanto a la planificación y gestión territorial, como resultado de un proceso de aprobación normativa.

El texto normativo plantea cambios en relación al anterior régimen legal, desde el enfoque conceptual de la organización del territorio, la descentralización y la autonomía, con la intención de democratizar el sistema político y racionalizar la institucionalidad pública, organizando el territorio en distintos niveles de gobierno,³⁹ hasta otorgar funciones específicas a cada uno de estos niveles con mucha mayor precisión (Hernández, 2011). La norma recoge los principios generales; la organización del territorio; normas específicas sobre gobiernos autónomos descentralizados (GAD); regímenes especiales; la descentralización y el Sistema Nacional de Competencias; los recursos financieros de los GAD; las modalidades de gestión, planificación, coordinación y participación; disposiciones comunes y especiales para los GAD, y disposiciones especiales para municipios.

Dentro de los cambios planteados para los gobiernos autónomos descentralizados municipales (GADM), se emiten disposiciones relacionadas con el fraccionamiento de parcelas, competencia exclusiva sobre control y uso de suelo, normas sobre áreas verdes y comunales, y normas expedidas para solucionar y legalizar asentamientos ya consolidados (Hernández, 2011). Aun cuando la definición de políticas corresponde al gobierno central

³⁷ Este cuerpo normativo fue derogado con la expedición del actual Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (Ecuador, 2010).

³⁸ Esto puede suceder cuando, por ejemplo, el gobierno central edifica una escuela y para el acceso a la misma se habilitan vías de ingreso. En este caso, la obra suele ser ejecutada por la misma entidad que construye la escuela, y el beneficio a los vecinos de la misma no es recuperado por la autoridad nacional por falta de competencia, pero tampoco por la municipal pese a que los bienes inmuebles hayan incrementado su valor.

³⁹ Además del nivel central, se mantienen los niveles provinciales, municipales y parroquiales y se regula por primera vez el nivel regional creado en la Constitución de 2008.

y se ejerce a través del MIDUVI, las municipalidades son el principal actor en materia de gestión del suelo y aplicación de tributos locales. El marco normativo ecuatoriano históricamente ha otorgado a los gobiernos municipales la facultad tributaria como una de sus potestades para el ejercicio de sus competencias, y así obtener ingresos tributarios propios, por la vía de crear, modificar, exonerar o suprimir tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas a través de ordenanzas.

La legislación ecuatoriana contempla la existencia de varios impuestos a los predios y los inmuebles. Entre estos se cuentan el Impuesto a los Predios Urbanos (IPU), el Impuesto a las Utilidades en Compraventa y la Plusvalía, el Impuesto de Alcabalas, y el Impuesto del 1,5 por mil sobre los activos totales. De forma complementaria, se atribuye a los municipios los tributos por Contribución Especial de Mejoras (CEM) que son creados mediante ordenanza municipal o metropolitana, por lo que es necesaria la aprobación del concejo municipal para su implementación (ver cuadro 2).

En estos casos, la aplicación de tributos sobre los predios requiere contar con un catastro de predios y edificaciones. Cada dos años, las municipalidades y distritos metropolitanos deben realizar, por mandato legal, actualizaciones generales de catastros y de la valoración de la propiedad urbana y rural. Una vez realizada la actualización de los avalúos, se debe recalcular el monto de los impuestos prediales urbano y rural que regirán para los años siguientes. Dicha revisión es últimamente aprobada por el concejo municipal.⁴⁰

De esta manera, el marco normativo ecuatoriano general únicamente prevé la posibilidad de recuperar costos de la obra que genera el aumento de valor de predios privados de manera indirecta, a través del mecanismo de avalúo bianual que afecta a la base imponible del impuesto a los predios tanto urbanos como rurales, y de manera directa, por medio del mecanismo de Contribución Especial de Mejoras como instrumento de financiamiento aplicado a los predios. En cuanto a la generación de una reglamentación propia para la captura de

plusvalías, la derogada LRM y el COOTAD dejan esta tarea a los gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, como parte de su facultad normativa.

Sin embargo, no se ha previsto en la legislación general normativa que guíe a los municipios para captar esa plusvalía, como resultado de sus intervenciones con obras públicas. La norma también resulta incompleta, ya que no se han generado reglas que faciliten la captación cuando el plus valor se gana sin la necesidad de implementación de nuevas obras físicas, sino por decisiones administrativas que benefician el valor de los predios.⁴¹ La falta de lineamientos para la aplicación de la captura de plusvalía hace que los municipios, al tener la posibilidad de generar normativa libremente en el tema, caigan en dispersión jurídica, o que simplemente dejen de recuperar los valores que se generen. Además, la posibilidad de disminuir o exonerar del pago del tributo por consideraciones de situación social o económica, de acuerdo con

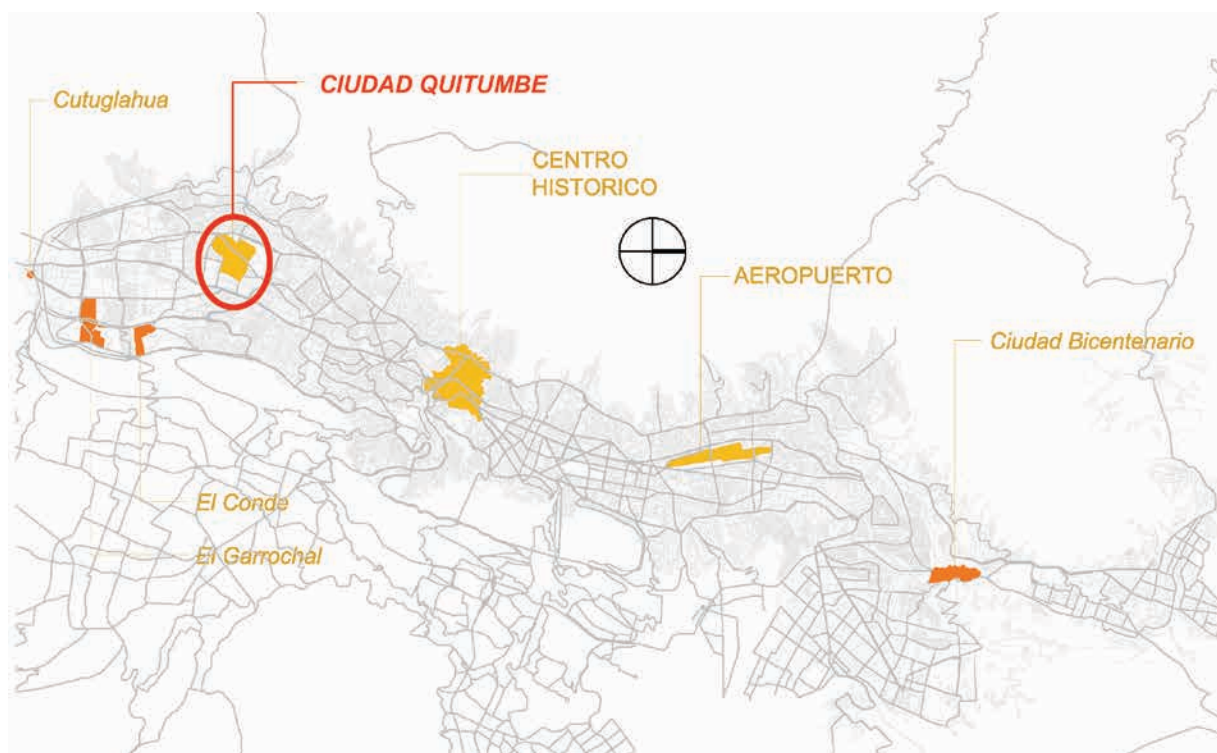
⁴⁰ El artículo 153 literal c) de la derogada Ley Orgánica de Régimen municipal otorgaba a las administraciones municipales la competencia de formular y mantener el sistema de catastros urbanos y rurales de su respectiva jurisdicción. Esa misma norma ordenaba actualizar la información de forma permanente. (Obligación que la mencionada ley repite en el artículo 306, pero el período de actualización bianual se ordena en el artículo 308.) La Ley Orgánica de Régimen para el distrito metropolitano de Quito no contempló ninguna norma relacionada con la actualización del catastro.

⁴¹ Un ejemplo reciente, en el caso de Quito, tiene que ver con el cierre del anterior aeropuerto y la construcción y operación de uno nuevo en uno de los valles cercanos a la Capital, lo que implica un cambio sustantivo especialmente en las regulaciones de altura de edificaciones que prevalecían por los conos de aproximación de vuelos aéreos. Para normar este y otros casos, el MDMQ ha aprobado recientemente regulaciones especiales por medio de la Ordenanza Metropolitana N° 106 “*Que establece el régimen administrativo de incremento de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el distrito Metropolitano de Quito, modificatoria de la Ordenanza Metropolitana N° 255*” (4-7-2011) por la cual se señalan “Zonas Urbanísticas de Asignación Especial (ZUAE), y la Ordenanza Metropolitana N° 0172 “*Que establece el régimen administrativo del suelo en el distrito Metropolitano de Quito: derogatoria de las ordenanzas metropolitanas N°s 3746, 0031 y 255*” (22-12-2011). Una vez que esta normativa se ejerza plenamente, se constituirá en un primer ejercicio explícito de captación de plusvalías en el país.

CUADRO 5.2. Impuestos municipales relacionados con la captura de plusvalía, 2013

Ecuador: impuestos municipales relacionados con la captura de plusvalía (2013)					
Denominación	Sujeto activo	Sujeto pasivo	Base imponible	Hecho generador	Deducciones o exenciones
Impuesto sobre los predios urbanos	El Estado por medio de la Municipalidad o Distrito Metropolitano respectivo del Cantón o Cantones donde se encuentre ubicado el predio.	Propietarios de bienes inmuebles ubicados dentro de los límites determinados por la municipalidad como zona urbana.	Desde el 0,25%0 hasta el 5%0 sobre el valor del predio el porcentaje que deberá aplicarse deberá ser puesto por la Municipalidad.	Ser propietario de un bien que se encuentre dentro de los límites declarados por la municipalidad como urbanos.	Predios cuyo avalúo no supere 15 remuneraciones básicas unificadas, propiedades del Estado, propiedades de beneficencia o beneficio social, las propiedades que posean Estados extranjeros, propiedades de misiones religiosas, propiedades con bosques primarios, propiedades que sean de uso comunitario.
Impuesto a los predios rurales	El Estado por medio de la Municipalidad o Distrito Metropolitano respectivo del Cantón o Cantones donde se encuentre ubicado el predio.	Propietarios de los bienes ubicados fuera de los límites urbanos.	Desde el 0,25%0 hasta el 3%0.	Ser propietario de un bien que se encuentre fuera de los límites territoriales especificados por la municipalidad como límites urbanos y declarados.	
Impuesto de alcabalas	El Estado por medio de la Municipalidad o Distrito Metropolitano respectivo del Cantón o Cantones donde se vaya a realizar la transferencia de dominio del bien inmueble.	Comprador y vendedor del bien inmueble en determinado tiempo.	Dependerá de las condiciones en las que se realice el traspaso del derecho de dominio de la propiedad y el avalúo del predio.	Traspaso de bienes inmuebles.	El gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles de gobierno así como las instituciones privadas de beneficencia o educación, las empresas de economía mixta con mayor participación del Estado, las personas que se dediquen a la actividad artesanal y a actividades agrícolas.
Impuesto del 15 por mil sobre los activos totales	Municipalidades o Distrito Metropolitano donde se encuentre ubicado el bien.	Personas naturales o jurídicas que ejerzan algún tipo de actividad económica dentro del territorio de cada municipalidad.	1,5%0 sobre los activos totales.	Ejercer actividad económica.	
Impuesto a la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos	Municipalidad o Distrito Metropolitano.	Comprador y vendedor del bien inmueble en determinado tiempo.	10% sobre las utilidades de los bienes y plusvalía de los mismos.	Traspaso de bienes inmuebles.	Deducción por pago de contribuciones especiales de mejora, y en el caso de donaciones se deducirá un 5% a las utilidades líquidas a partir del momento de la adquisición o venta del bien inmueble.

FIGURA 5.1. Ubicación de Quitumbe en la ciudad de Quito



la ley, limita la aplicación universal de la CEM. Esto se da debido a que las necesidades imperiosas de obra pública de alto costo y de alta generación de valor, relacionada con los servicios básicos, se ejecutan principalmente en sectores urbanos marginales o rurales, cuyos habitantes no podrían asumir el pago de un tributo adicional al de la propiedad de los predios. No obstante, existen ya experiencias de aplicación blanda de CEM en zonas de estas características con buenos resultados en la ciudad de Cuenca.

A través de la aplicación de medidas regulatorias de zonificación, la administración municipal podría beneficiar el valor de predios que por su nuevo destino de uso se conviertan en más atractivos dentro del mercado inmobiliario. En consecuencia, la captura de plusvalías se podría lograr parcialmente mediante la aplicación de la CEM para recuperar el financiamiento de la obra, aun cuando está en sí no tiene el objetivo de captar plus valor. Para gravar el aumento de valor, se debe esperar

a que las municipalidades revisen, de acuerdo a la norma, los nuevos valores de los predios en cada bienio, y establezcan mecanismos precisos para la captura de la valorización de los bienes inmuebles.

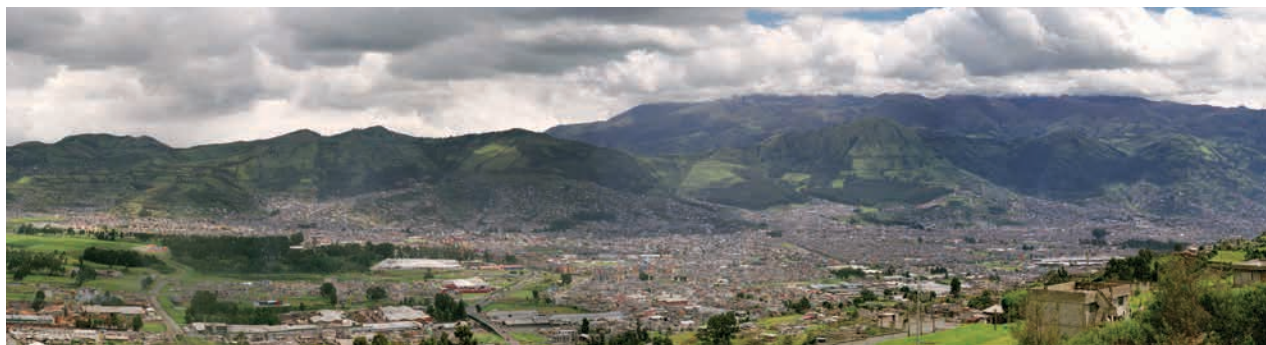
PROYECTO PLAN CIUDAD QUITUMBE

Contexto

El proyecto

Plan Ciudad Quitumbe (PCQ) es un proyecto urbano en 250 ha. de suelo originalmente rural, adyacente al área urbana del sur de la ciudad de Quito. Es un proyecto de desarrollo de nuevas áreas urbanas e incluye obras de urbanización, promoción de vivienda, y dotación de equipamientos y servicios. Este emprendimiento ha sido desarrollado por el municipio del distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), en cooperación con otras entidades nacionales, organizaciones sociales y el sector privado.

FIGURA 5.2. Vista del paisaje de Ciudad Quitumbe



El proyecto PCQ se inició en 1989 y a la fecha aún se mantiene en desarrollo, con dos épocas claramente marcadas: Plan Ciudad Quitumbe 1 (PCQ1), en 1989-2000, y Plan Ciudad Quitumbe 2 (PCQ2), en 2000-2010.⁴²

Mecanismos de captura de plusvalías

A efectos de la recuperación de inversiones públicas y captura de plusvalías, en este proyecto no se había contemplado aplicar mecanismos de captura de plusvalía. Sin embargo, sí se realizó un cobro por la venta de suelo, y se logró también una recuperación parcial de inversiones por Contribución Especial de Mejoras (CEM), como parte de la política general de tributación del distrito metropolitano de Quito (DMQ). La expropiación de haciendas a precio de tierra rural, y la posterior venta de suelo bajo modalidades diferentes en PCQ1 y PCQ2, permitieron la captura de plusvalías y una parte de la inversión en las obras de urbanización.

Marco regulatorio

El PCQ, en su versión inicial, fue formalmente aprobado por el concejo municipal con ordenanza municipal N° 2881 de 30-09-1991, que luego fue reformada por la ordenanza 3004 de 12-04-1993 para autorizar que el municipio de Quito y la Junta Nacional de la Vivienda urbanicen el inmueble del PCQ. Estas ordenanzas se encontraban sustentadas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) vigente a la época.

El PCQ2 se desarrolla dentro de un marco legal y regulatorio básicamente definido por:

- La Constitución de la República de 1978, la de 5-6-1998 y vigente hasta el 20-10-2008, y una nueva Constitución que rige desde el 20-10-2008 hasta la actualidad.
- La LORM reformada que estuvo vigente desde el 15-6-1989, y que fue derogada con la aprobación del COOTAD el 19-10-2010; la normativa municipal aplicable al DMQ.⁴³

Entre 2001 y 2008, el concejo municipal aprobó varias ordenanzas reformativas a las ya existentes para viabilizar la implementación del PCQ2.

Proceso de implementación

Actores

En la etapa de preparación y aprobación, participó el Ilustre Municipio de Quito (IMQ), con la expropiación de suelo rural y con el plan urbanístico, y brindando facilidades para la dotación de vías, infraestructura y equipamientos primarios. En 1990 se creó la Sociedad Quitumbe, con participación

⁴² Se dice “épocas”, porque no fue un modelo pensado en etapas o fases.

⁴³ El Distrito Metropolitano de Quito fue creado por Ley Orgánica (Ley 46 publicada en el Registro Oficial N° 345, 27-12-1993).

del IMQ, el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) y la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), para la preparación de los detalles específicos y para la gestión del PCQ (IMQ-DP, 1991:24). La Sociedad Quitumbe tramitó ante el IMQ la aprobación del PCQ y el concejo municipal lo aprobó por ordenanza municipal N° 2881 de 30-09-1991, sancionada el 2-10-1991.

En la etapa de implementación, la Sociedad Quitumbe, como organismo gestor y promotor, fue la encargada de construir la infraestructura básica, que incluía agua potable, alcantarillado, energía, andenes, parques, y equipamientos de educación, salud, bienestar social, cultura, recreación, administración y abastecimiento. El BEV fue el encargado de financiar los programas de vivienda, mientras la JNV se encargó de apoyar la construcción de viviendas de interés social y redes secundarias y terciarias de urbanización. Por su parte, la participación del sector privado se limitó a la adquisición de lotes para la construcción de viviendas a través de cooperativas de trabajadores, sindicatos, empresas y personas particulares, que buscaban resolver el tema de la vivienda en el sur de la ciudad. La Cooperativa de Vivienda Alianza Solidaria tuvo una participación activa y adquirió suelo. La Sociedad Quitumbe fue disuelta en julio de 1994, y sus tareas pasaron a la Unidad de Coordinación del Plan Quitumbe, luego denominada Unidad de Urbanismo y Vivienda (de la Empresa Municipal de Obras Públicas (EMOP).

Las relaciones con el gobierno central se establecieron a través de: (i) un préstamo para financiar la infraestructura básica;⁴⁴ (ii) crédito del BEV para financiar la construcción de viviendas; (iii) proporción por parte de la JNV de asistencia técnica y apoyo para la construcción de las viviendas. En tanto socios del proyecto, la JNV y el BEV contribuirían a promover la participación de los organismos especiales del gobierno nacional para los temas de servicios básicos (educación, salud y bienestar social).

Hacia mediados de 2000, se decide retomar y relanzar el PCQ, que a la fecha se encontraba en abandono, dando así inicio al PCQ2. En este

proceso, el MDMQ retoma su liderazgo y se conforman nuevas entidades para la gestión. Se hace una redefinición del proyecto inicial, procurando recuperar algunas de las orientaciones contenidas en el proyecto de 1991 sobre el área remanente del PCQ1, y se definen mecanismos para el desarrollo inmobiliario. En esta etapa de revisión y formulación de propuestas participan activamente la Dirección Metropolitana de Planificación del MDMQ⁴⁵ y la Dirección de Vivienda de la EMOP,⁴⁶ que someten los diseños urbanísticos y normativos para aprobación del concejo metropolitano.⁴⁷

En la etapa de implementación, el MDMQ interviene a través de la recién creada empresa QUITOVIVIENDA, que fue la entidad encargada de gestionar y desarrollar el PCQ2 entre 2003 y septiembre de 2005, cuando realizó la promoción y venta de suelo de su propiedad, que había sido transferido por el MDMQ. Por su parte, la Gerencia de Suelo y Vivienda de la Empresa Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito (EMDUQ)⁴⁸ asumió los roles de QUITOVIVIENDA desde septiembre de 2005 hasta 2010. Las empresas de servicios públicos (EMAAP, EMOP y EEQ) realizaron obras complementarias de urbanización por encargo y contrato con el MDMQ.

⁴⁴ Se contrató un crédito con el Banco del Estado (BEDE) por \$5.500.000.000 (sucres) (US\$2.247.000), cuyos desembolsos comenzaron a entregarse desde 1994 (EMOP-Q, FMA/DVA, III-99).

⁴⁵ Denominada posteriormente Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, generó orientaciones para la reformulación del PCQ y emitió informes técnicos para conocimiento del concejo metropolitano.

⁴⁶ La Unidad de Urbanismo y Vivienda de la EMOP realizó los estudios técnicos y preparó entre 2000 y 2001 la propuesta de ordenanza sustitutiva para la nueva versión del PCQ en el área remanente, no desarrollada en la Época 1. Posteriormente, QUITOVIVIENDA C.E.M. realizó varias propuestas de reforma a las ordenanzas de PCQ, que fueron puestas en conocimiento para aprobación del concejo metropolitano, al igual que lo hiciera la Gerencia de Vivienda y Suelo de EMDUQ a partir de septiembre de 2005.

⁴⁷ El concejo metropolitano de Quito conoció y aprobó la ordenanza sustitutiva del PCQ en 2001, y también las sucesivas propuestas de reforma solicitadas por QUITOVIVIENDA.

⁴⁸ Se mantuvo su denominación formal de "QUITOVIVIENDA para efectos de conocimiento público de la "marca".

El nuevo esquema urbanístico y de gestión de PCQ2 implicó, por una parte, negociaciones y ajustes de diseño con propietarios importantes de suelo, como ISSFA, COVIPROV, BEV y la Cooperativa Alianza Solidaria⁴⁹ y, por otra parte, la subasta de suelo disponible para la construcción de conjuntos habitacionales con participación del sector privado. En paralelo se realizó la construcción de equipamientos y servicios urbanos.⁵⁰ La relación institucional con el gobierno central estuvo marcada por la inestabilidad política del gobierno nacional, lo que implicó que la municipalidad debía mantener relaciones con varios gobiernos durante buena parte del desarrollo del PCQ.

En cuanto al rol del sector público en el proyecto, el MDMQ fue el principal actor del proceso de desarrollo del PCQ2, desde la concepción hasta la implementación. Por razones de eficiencia y eficacia para la gestión, se optó por la conformación de empresas de economía mixta, cuyos mayores accionistas eran el municipio y las empresas municipales EMAAP y EMMOP. Por su parte, en el PCQ2 el sector privado tuvo una participación activa. La modalidad adoptada contempló la venta de bloques de suelo (manzanas, sectores) por concurso público de ofertas a empresas inmobiliarias para que desarrollaran proyectos habitacionales de acuerdo con los parámetros señalados en las ordenanzas.⁵¹ Esta participación tenía como sustento una política municipal impulsada desde la Alcaldía.⁵²

Gestión

El proyecto PCQ en su conjunto observó una serie de afectaciones en su desarrollo durante más de 20 años (1988–2010). El proyecto comenzó en 1988 con la presentación de la idea, la expropiación de suelo en 1989 y la preparación del plan urbanístico en 1989–1990. Se realizaron obras de urbanización entre 1991 y 1994, y se realizaron las primeras ventas de suelo en 1992. A partir de 1998, el proyecto fue abandonado hasta mediados de 2000, cuando una nueva administración rearmó el esquema de diseño urbanístico y de procedimientos para la gestión de lo que sería el PCQ2. Las redefiniciones

de esta nueva época, si bien se hicieron con agilidad, implicaron que recién en 2003 se pudieran iniciar las ventas de suelo y contar con las primeras 100 unidades de vivienda concluidas en 2005.

Estas demoras y cambios en la implementación de PCQ significaron, entre otras cosas: (i) diferimientos en la oportunidad de contar con un polo de desarrollo de una centralidad en el sur de la ciudad que pudiera contribuir a equilibrarla; (ii) reparaciones y costos adicionales en las obras de infraestructura; (iii) incremento de costos en la construcción de viviendas; (iv) dificultades políticas y sociales para aplicar cobros por CEM e IP; (v) incertidumbre de parte de los inversionistas, y (vi) necesidad de actualizaciones por relevo de funcionarios con los cambios de administración, tanto en la municipalidad como en el gobierno nacional.

En el PCQ1, las negociaciones se centraron principalmente en las modalidades y precios de venta del suelo a organizaciones sociales y a algunas empresas privadas. En PCQ2, las negociaciones de la venta de suelo se hicieron mediante concursos públicos de ofertas de empresas inmobiliarias, que implicaban que los proyectos a desarrollar debían adecuarse a la normativa de diseño volumétrico, uso y ocupación, y de tipología de diseño establecidos en la respectiva ordenanza. Adicionalmente, la entidad municipal negoció con los promotores la fijación de los precios de venta de las unidades de vivienda para evitar especulación.

⁴⁹ La Cooperativa de Vivienda Alianza Solidaria mantuvo una participación activa, adquirió suelo adicional y participó en la recuperación de las quebradas Ortega y El Carmen, y en la implementación de espacios públicos en áreas de propiedad municipal. No hubo otras organizaciones comunitarias participantes en el proceso.

⁵⁰ A la fecha continúan obras de construcción de viviendas y hay previstos nuevos proyectos de equipamientos y servicios (estación terminal del metro de Quito y plataforma gubernamental del sector social, entre otros).

⁵¹ En algunos casos, las empresas desarrolladoras privadas también debían invertir en la ejecución de obras complementarias de urbanización que no se habían completado.

⁵² Paco Moncayo afirma que “El sector privado fue muy importante. El desarrollo de la zona no se hizo desde la inversión pública. Este fue un tema en el que puse mucho énfasis: la inversión pública debe disparar la inversión privada.”

Estas negociaciones entre el sector público y el sector privado en este caso fueron más complejas, dado que no se estableció ni se continuó un esquema único de desarrollo del proyecto. Entre los principales elementos de negociación se podrían señalar los siguientes: (i) la expropiación de tres haciendas incrustadas en el sur de la ciudad con un total de 250 ha. fue un proceso apegado al derecho, pero no exento de reclamaciones y negociación por parte de los propietarios; (ii) las negociaciones y acuerdos que realizó la municipalidad para la venta de suelo a organizaciones sociales, empresas y particulares en PCQ1 estuvieron de algún modo entrecruzados con situaciones político-electorales de la época, y (iii) las negociaciones y venta de suelo en PCQ2 a empresas promotoras inmobiliarias para que cumplieran con las pautas de diseño urbanístico y arquitectónico, respetaran plazos y precios de venta de las unidades habitacionales.

Por otra parte, en la negociación entre actores del sector privado y la sociedad civil, en el caso de PCQ1, hubo casos puntuales para la compra venta de lotes y construcción asistida de viviendas entre organizaciones sociales y promotores privados. En PCQ2, las empresas inmobiliarias negociaron directamente con promitentes compradores individuales de unidades habitacionales construidas en suelo adquirido a la empresa municipal de vivienda.

En el caso de PCQ1, todos los costos de obras de urbanización y dotación de servicios fueron asumidos por la municipalidad. Un valor marginal de estos costos fue incorporado en los precios de venta de suelo. En PCQ2, las inversiones en infraestructura, suelo urbanizado, espacio público y equipamientos también fueron realizadas por la municipalidad; algunas obras de infraestructura complementaria a los conjuntos habitacionales fueron realizadas por empresas inmobiliarias a su costo. En este caso, los recursos que captó la municipalidad provinieron de la venta de suelo en especie a precios de mercado.

Resultados

Hasta 2000, el PCQ1 no trajo consigo mayor desarrollo urbano en la zona del proyecto. El modelo

de lotización y construcción de viviendas de PCQ1 no promovió una modificación de los patrones de asentamiento característicos de los barrios del sur de la ciudad en esa época. Es evidente, eso sí, el cambio ocurrido en el área del proyecto, al pasar de ser un área rural a convertirse en urbana. Con las obras de urbanización y lotización se construyeron viviendas y algunos servicios, generándose así un poblamiento progresivo a partir de 1995. Se trata de viviendas unifamiliares, la mayor parte de las cuales son construidas individualmente, sea por autoconstrucción o por empresas pequeñas.⁵³ La población del área de proyecto creció de 0 habitantes (densidad de 0 hab./ha.) en 1990 a 3.328 (13,28 hab./ha.) en 2001.

Por el contrario, en su Época 2 el proyecto fue muy exitoso en atraer desarrollo urbano a la zona de intervención, a la Zona Quitumbe y al sur de Quito. Las características arquitectónicas y urbanísticas de los emprendimientos inmobiliarios residenciales, de comercios y servicios realizados generaron una nueva imagen de la zona sur de la ciudad. También contribuyó a ello la realización de una serie de obras de equipamientos y servicios por parte de la municipalidad. Debido al diseño general de Ciudad Quitumbe y a la planificación de usos de suelo, se logró proteger el sistema de quebradas, una dotación significativa de áreas verdes y espacios públicos, así como reservas de suelo para la implantación de equipamiento zonal y metropolitano.

En cuanto a la actividad de la construcción, los comportamientos pueden constatarse a partir de las licencias de ese rubro. En el área de Ciudad Quitumbe se registraron 4 licencias en 2006 y 31 en 2010, con áreas de 988 m² promedio por licencia y 5.545 m² promedio por licencia, respectivamente. La población del área del proyecto pasó de 3.328 (13,28 hab./ha.) en 2001 a 19.793 (79,98 hab./ha.)

⁵³ Con el paso del tiempo, en muchos de los lotes unifamiliares originales se ha producido un proceso de redesarrollo de las edificaciones originales, como se constata en la actualidad.

FIGURA 5.3. Conjunto mutualista Benalcázar en PCQ2



Fuente: Quitovivienda.

en 2010. Es decir que la población prácticamente se sextuplicó en el período 2001-2010.

En términos de precios del suelo y vivienda, en 1989 la municipalidad de Quito pagó por el suelo US\$0,46 por m², por la vía de expropiación: entre enero de 1992 y agosto de 2000, el precio promedio de venta efectiva del m² de terreno fue de US\$13,81. El crecimiento del precio del suelo en PCQ1 fue mayor que los promedios en el conjunto de la ciudad, lo cual se explica por haberse transformado de rural a urbano. No obstante, cabe resaltar que la información del mercado inmobiliario para el año 2001 para la ciudad presentó distorsiones, debido a que la “dolarización” implementada en 2000 tuvo impactos severos en la finca raíz y en el conjunto de la economía del país.

En cuanto al precio por m² de la vivienda, no existen registros de información que evidencien el comportamiento del mercado en el período 1990-2001. Una de las razones es que durante la Época 1 de PCQ, las viviendas se encontraban apenas en proceso de construcción. En marzo de 1999 se reportaba que “el proceso de construcción iniciado hace pocos meses incluye autoconstrucción con el sistema tradicional y bajo dirección profesional en proporciones de 67% y 33% respectivamente, para un total de construcciones iniciadas equivalente al 2% del total de lotes comprados” (EMOP-Q, 1999). Por lo tanto, es de suponer que

FIGURA 5.4. Conjunto ISSFA en PCQ2



Fuente: Quitovivienda.

posiblemente aún no habrían ocurrido transacciones de compra-venta de viviendas.

Ya en PCQ2, en el área del proyecto el precio promedio del suelo se incrementó el m² de US\$13,01 en 2001 a US\$40,00 en 2006; es decir, el precio promedio del suelo aumentó en 3 veces entre estos dos años. En 2010 el precio del m² de suelo se habría cotizado en promedio a US\$120. En definitiva, entre 2001 y 2010 el precio del suelo se multiplicó en algo más de 9 veces. Mientras tanto, en Quito urbano se observó un ligero crecimiento del precio promedio del m² del suelo (de US\$82,52 en 2001 a US\$95 en 2006, y alcanzó a US\$120 en 2010. Por su parte, el precio promedio del m² de vivienda en el área del proyecto PCQ se estimaba en US\$400 en 2006 y en US\$550 en 2010. En la ciudad de Quito, los valores promedio del m² de vivienda habrían sido de US\$400 para 2006 y de US\$ 675 para 2010.

En el frente fiscal, en PCQ en Quito no se aplicó de manera explícita una intención de recuperación de inversiones ni de plusvalías. En todo el período de implementación y hasta la actualidad, se cobraron valores por CEM en montos muy poco significativos, y no se hicieron esfuerzos por mejorar las recaudaciones por impuesto predial.

CUADRO 5.3. Recaudación por CEM, utilidad por transferencia por compra-venta, alcabalas e impuesto predial, PCQ y Quito Urbano, 2001–2010, en dólares de EE.UU.

Cuadro de indicadores de impacto para proyecto Ciudad Quitumbe, Quito (2001–2010)													
Nº	Indicador	Plan Ciudad Quitumbe						Quito (área urbana)					
		2001	REF	2006	REF	2010	REF	2001	REF	2006	REF	2010	REF
33	Indicadores de impacto en las finanzas fiscales/ municipales												
331	Recaudación del instrumento de plusvalía (CEM)	—	nd	—		9.204,12	14	—	nd	10.675.643,34	10	1.007.035,04	10
332	Recaudación por plusvalía (transferencia por compra-venta)	23.418,77	14	—		30.906,51	14	—	nd	2.109.191,11	10	6.406.977,10	10
333	Recaudación por alcabalas	9.266,03	14	—		11.177,45	14	—	nd	9.960.566,20	10	12.688.946,55	10
334	Recaudación por impuesto predial	14.791,39	14	—		84.630,36	14	—	nd	10.824.302,27	10	15.544.720,70	10

Fuentes:

10 Dirección Financiera MDMQ. Cédulas Presupuestarias Consolidadas de Ingresos.

14 Dirección Metropolitana Financiera, MDMQ.

nd = no se dispone de datos.

Desafortunadamente, no se cuenta con los datos de recaudación para las fechas requeridas en la Zona Quitumbe y en Quito. Aunque tampoco se precisó un uso específico para los recursos provenientes de recaudación fiscal por diversos rubros aplicables a los inmuebles, el proyecto sí estableció que los fondos provenientes de las ventas de los lotes se destinarían prioritariamente a cubrir el crédito otorgado por el BEDE, y parcialmente los costos de obras de urbanización. En PCQ2, la venta de suelo se reinvertió en obras de infraestructura en el mismo programa, y el remanente se destinó a la adquisición de suelo para el programa habitacional municipal “Ciudad Bicentenario”, al norte de la ciudad.

No obstante, de la información que se ha podido recabar para Ciudad Quitumbe en su segunda época, se aprecia que los beneficios fiscales producto de tributos como CEM, impuesto predial y alcabalas y plusvalía por transferencia de compra-venta son reducidos (cuadro 5.3). En conjunto, con estos 4 tributos se recaudaron US\$47.476,19 en 2001 y US\$135.918,44 en 2010. No hay datos de

CEM para 2001, pero en 2010 el monto fue apenas US\$9.204,12. Para Quito, la recaudación total por CEM fue de US\$10.675.643,34 en 2006 y de US\$1.007.035,04 en 2010; en el caso del impuesto predial, los montos fueron respectivamente US\$10.824.302,27 y US\$15.544.720,70 para los mismos años.

Finalmente, en el PCQ se realizaron ventas de suelo a organizaciones sociales y empresas para la construcción de vivienda dirigida a estratos sociales de bajos ingresos. El proceso de desarrollo de la vivienda fue lento, y con base principalmente en esquemas de autoconstrucción o construcción artesanal. Hasta 2001 se habían construido aproximadamente 1.210 viviendas. En PCQ2, el mecanismo de venta de suelo a promotores privados permitió un proceso más ágil de construcción y venta de viviendas terminadas a sectores de ingresos medios y bajos. Con este mecanismo se cumplieron las intenciones de dotar al sur de la ciudad de un entorno urbano de mejor calidad, y de generar oferta habitacional que pudiera atender las demandas crecientes en esta zona. En el período 2001–2010

se habrían construido 5.724 unidades de vivienda como parte de la gestión de PCQ2.

REHABILITACIÓN Y MEJORA INTEGRAL DE ÁREAS EN CUENCA

Contexto

El proyecto barrio Latino América

El mejoramiento del barrio Latino América (bLA) se inició en 2008, mediante una solicitud formulada por la organización comunitaria Comité Barrial Latino América a la municipalidad de Cuenca para que se implementaran obras de infraestructura básica. Se realizó la evaluación de la petición conforme a los reglamentos del programa de mejoramiento Barrio para Mejor Vivir,⁵⁴ y se emitió criterio favorable para que se procediera a su implementación.

La preparación de los estudios y diseños de construcción de esta iniciativa estuvo a cargo de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP). Estos trabajos se referían básicamente a obras de infraestructura urbana, las cuales se encontraban en malas condiciones o eran insuficientes: agua potable, alcantarillado, drenaje, redes telefónicas y eléctricas, muros de contención, veredas, bordillos, pavimentación de vías, señalización e iluminación. Los trabajos fueron contratados por la UEP y se ejecutaron entre 2009 y 2010, con participación de la comunidad y con el acompañamiento de las empresas de servicios públicos. El presidente del Comité Barrial Latino América se encargó de la veeduría de las obras, para verificar que el contratista las realizara según los términos del contrato.

La inversión total en las obras realizadas en el bLA fue de US\$1.073.145,42, con financiamiento proveniente de la CAF a favor de la municipalidad de Cuenca (MC-Dubái, 2008). La recuperación de las inversiones se realizó por la vía del cobro de contribución especial de mejoras. Se usaron valores catastrales para los cálculos de impuesto predial, y para el cobro de CEM se estimaron los montos de inversión, y se prorratearon los valores de cobro a los propietarios de los predios en función proporcional a los avalúos catastrales, y

aplicando los descuentos y exoneraciones establecidos en la respectiva ordenanza. El cobro de CEM se hace conjuntamente con el pago del impuesto predial anual.

En este caso —al igual que en el de la calle Rafael María Arízaga más adelante— se aplicó la política municipal vigente desde 2000, que se refleja en la ordenanza de CEM, que plantea la creación de un fondo municipal con la recuperación de los recursos por CEM para el pago de los créditos, así como para realizar intervenciones de mejoras barriales en otros sectores de la ciudad. En ambos casos, la recaudación de CEM financió al fondo para el desarrollo del programa Barrio Solidario.

Barrio Calle Rafael María Arízaga

El proyecto del sector de la calle Rafael María Arízaga (cRMA) —iniciado en 2009 y concluido en 2012— consiste en la rehabilitación urbana en un área patrimonial en el Centro Histórico de Cuenca, que incluyó mejoras de infraestructura e imagen urbana, mejoras de vivienda y vivienda nueva, dotación de equipamiento y promoción económica y turística. Comenzó cuando el Comité Pro-Mejoras de la Calle Rafael María Arízaga planteó al municipio de Cuenca la necesidad de realizar una intervención de mejoramiento en el barrio. Dicho municipio, por su parte, había diseñado un conjunto de acciones para mejorar las condiciones de vida y de urbanística en el centro histórico de la ciudad. La preparación del proyecto fue un esfuerzo conjunto del municipio, el Comité Pro-Mejoras de la Calle Rafael María Arízaga, la Fundación El Barranco, la Unidad Ejecutora de Proyectos del municipio de Cuenca y la Junta de Andalucía. El proyecto fue aprobado por el municipio e implementado por las instituciones mencionadas, así como por empresas de servicios públicos como ETAPA, EERCS y EMAC, y contratistas de obras. Las obras involucraron también a entidades internacionales y contó con una activa participación de la comunidad.

⁵⁴ Este programa luego se denominó “Barrio Solidario”.

La inversión total en las obras urbanas fue de US\$2.700.000.⁵⁵ A efectos de la recuperación de inversiones públicas y captura de plusvalías, también se aplicó el mecanismo de cobro por CEM.

Proceso de implementación

Gestión

Los proyectos en Cuenca debieron ajustarse a la reglamentación y procedimientos de los programas de mejoramiento barrial. En el proceso de implementación de las obras se realizaron ajustes menores, sea por sugerencia de los moradores o por razones técnicas. Los valores a recaudar por CEM fueron establecidos en función de los parámetros normativos establecidos en las ordenanzas respectivas, por lo que no hubo modificaciones.

En los casos del bLA y de cRMA, las organizaciones comunitarias jugaron un papel fundamental en la reclamación de obras a la municipalidad, que estuvo en capacidad institucional y financiera de atender los pedidos de obras en el marco de sus programas de mejoramiento barrial. Las normas y condiciones de estos programas han sido acogidas y aceptadas favorablemente por la ciudadanía cuencana. Los mecanismos de avalúos catastrales con los cuales se calculan las prorratas de la CEM son realizados por personal competente y con protocolos relativamente estrictos, y herramientas informatizadas de cartografía y bases de datos.

En estos dos casos no hubo negociaciones entre el sector privado y la sociedad civil, ya que se trató de operaciones de mejoramiento barrial con obras realizadas por la municipalidad. No obstante, en cRMA participó la fundación privada Mary Corylé para promover actividades sociales, culturales y de promoción de pequeños negocios.

Si bien los proyectos se formularon, diseñaron y construyeron dentro de plazos razonables previamente acordados entre la municipalidad, la comunidad y los contratistas, existieron desfases menores propios de obras de mejoramiento urbano en sectores consolidados. Los marcos institucionales se mantuvieron estables y los sistemas de recaudación se aplicaron adecuadamente. En el

municipio se observa continuidad en las obras públicas, lo cual redundo en mayor eficiencia.

Resultados

En el bLA se otorgaron 26 licencias de construcción en 2008, 10 en 2010 y 31 en 2012, con un promedio de 288,63 m² por cada licencia. Estos valores indican que se mantuvo un importante desarrollo de obras de construcción en el sector durante y luego de concluido el proyecto, aun tratándose de un barrio consolidado. El número de viviendas en el barrio pasó de 930 unidades en 2010 a 956 en 2012, un incremento que según los entrevistados se debe a construcciones nuevas realizadas en los pocos lotes disponibles y a adecuaciones en viviendas existentes. Asimismo, la población del barrio ha crecido ligeramente: de 3.358 personas que residían en 2001, pasó a 3.529 en 2010, con densidades resultantes de 93 hab./ha. y 98 hab./ha., respectivamente.

Por su parte, el precio del m² de suelo en bLA ha subido de US\$200 en 2004, a US\$260 en 2010 y a US\$333 en 2012. En el caso de los precios del m² de la vivienda en bLA, se observa que creció de US\$298 en 2008 a US\$365 en 2010 y a US\$438 en 2012, cuando se terminó el proyecto. El precio del m² de vivienda está en el rango promedio de los precios de la ciudad.

A su vez, en el sector de la cRMA se otorgaron 13 licencias de construcción en 2004, 2 en 2010, y 25 en 2012, de lo cual se puede inferir que luego de la implementación del proyecto, se produjo un importante desarrollo de obras de construcción en el sector.⁵⁶ Igualmente, se evidencia una significativa

⁵⁵ En cuanto al financiamiento de las obras urbanas, la municipalidad de Cuenca aportó US\$1.400.000, con un crédito de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y con una contraparte municipal, dentro de un programa de rehabilitación del CHC. Se dieron incentivos de créditos blandos para la restauración de viviendas por US\$100.000, y la Junta de Andalucía contribuyó para un proyecto ancla con US\$756.000, al cual se sumó un aporte municipal de US\$444.000 (UNESCO. 2012; Ramos, 2013).

⁵⁶ Hay que considerar que se trata de una zona urbana consolidada y de protección patrimonial, por lo cual las construcciones principalmente hacen referencia a reformas, reparaciones y ampliaciones.

transformación del barrio en cuanto a la dotación de servicios básicos, espacio público y de entorno urbanístico, generándose así una serie de atractivos para residentes y turistas.

La población de cRMA descendió entre 2001 y 2010 (de 4.111 hab. a 3.575 hab.), por lo que la densidad también se redujo de 151 hab./ha. a 123 hab./ha. Este fenómeno también se manifiesta en zonas aledañas al proyecto,⁵⁷ lo cual indicaría una suerte de “despoblamiento” de ciertos sectores del centro histórico en el período mencionado. No obstante, la opinión de personas entrevistadas sugiere que, luego de su implementación, se observa mayor interés de los residentes en permanecer en el barrio y de personas de otros barrios y extranjeros por adquirir inmuebles para residencia en la zona. Se espera que en 2014 ya se hayan vendido las 15 unidades habitacionales del proyecto Casa del Sombrero, lo que significaría un incremento directo de igual número de familias.

De la misma forma, en el área del proyecto cRMA el precio del m² de suelo se ha incrementado de US\$200 en 2004, a US\$300 en 2010 y a US\$ 467 en 2012. En valores absolutos, el precio promedio del suelo para 2012 era uno de los más altos de la ciudad. Según varios entrevistados cercanos al proyecto, estos niveles de precio se explicarían porque prácticamente no existe suelo disponible en el área, ya que se trata de una zona antigua y consolidada de la ciudad, y porque la intervención realizada ha contribuido a elevar los precios. Respecto a los datos de precios promedio del m² de suelo del área urbana de Cuenca para los períodos 2008-2010 y 2010-2012, en comparación con los de la cRMA, se observan aumentos mayores en el primer período que en el segundo.

El precio promedio del m² de la vivienda en cRMA (US\$305 en 2004) subió a US\$405 en 2010 a US\$572 en 2012, cuando concluyeron las obras. El precio promedio del m² de la vivienda está en el rango de los precios más altos de la ciudad. Los proyectos en Cuenca son casos de mejoramiento barrial en áreas consolidadas de la ciudad, y no se plantearon medidas para evitar fenómenos especulativos ni de eventual presión de mercado

para impedir desplazamiento de inquilinos o propietarios. Únicamente en cRMA se previó la construcción de 15 VIS en el proyecto Casa-Museo del Sombrero, apoyado por la Junta de Andalucía.

Adicionalmente, tanto bLA como cRMA muestran un nivel relativamente exitoso de recaudo de las inversiones por obras realizadas. Son una muestra de los programas de mejoramiento barrial realizados en diversos sectores urbanos y rurales del Cantón Cuenca, que han creado una suerte de cultura local de pago de obras públicas realizadas por la municipalidad. En cuanto a la recaudación fiscal en bLA, no existe un incremento significativo entre los valores de 2004 y los de 2010 y 2012 (ver cuadro 5.4). Las cifras de valor pagado por CEM en bLA indican que en 2008 fueron de US\$187.621,06, subieron a US\$212.244,84 en 2010 y bajaron a US\$144.183,33 en 2012. Las cifras disponibles de CEM por valores emitidos para 2010 y 2012 hacen suponer que la municipalidad podrá recuperar los montos invertidos en el proyecto, lo cual le permitirá cancelar los créditos y aumentar el fondo de inversión municipal para otros proyectos semejantes. En el caso del impuesto predial para bLA, el valor pagado en 2008 fue de US\$21.504,12, de US\$24.415,78 en 2010 y de US\$32.194,77 en 2012, es decir una leve suba (2,85%) en 2004-2010 y una mayor (11,93%) en 2010-2012.

Por el contrario, en cRMA se registra un importante incremento entre los valores de 2004 y los de 2010 y 2012. Comparando las cifras de CEM, el valor pagado en 2004 fue US\$35.624,14, y se elevó a US\$109.850,14 en 2010, y a US\$151.217,30 en 2012 —o sea aumentos de 67,57% para 2004-2010 y de 27,36% para 2010-2012. En el caso del impuesto predial, el valor pagado en 2004 fue de US\$19.904,48 y de US\$19.408,62 en 2010, y de US\$34.189,6 en 2012— es decir un leve descenso (-2,55%) entre 2004-2010 y una subida de 43,23% para 2010-2012.

⁵⁷ En el área de influencia del proyecto se observa una tendencia semejante: la población bajó de 15.409 a 13.398, entre 2001 y 2010.

CUADRO 5.4. Recaudación fiscal municipal por CEM, transferencia e impuesto predial, CRMA, BLA y CUENCA, 2004–2012

Recaudación fiscal municipal en valores absolutos por CEM, transferencia e impuesto predial para CRMA, BLA, BTO y Cuenca
(valores recaudados y títulos emitidos) (2004–2012)

Área	Indicador	Año	Títulos			Incrementos-porcentuales			
			Emitido	Pagado	DIF.(E.P)	Año	Emitido	Pagado	E.P.(-%-INC)
CRMA	Recaudación del instrumento de plusvalía (CEM)	2004	79.845,78	35.624,14	44.221,64			55,38	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	164.729,95	109.850,14	54.879,81	2004–2010	51,53	67,57	33,32
		2012	232.198,66	151.217,30	80.981,36	2010–2012	29,06	27,36	34,88
	Recaudación por plusvalía (transferencia por compra-venta)	2004	690,51	690,51	—			—	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	4.591,70	4.572,84	18,86	2004–2010	84,96	84,90	0,41
		2012	13.316,36	13.334,10	–17,74	2010–2012	65,52	65,71	–0,13
	Recaudación por impuesto predial	2004	28.276,26	19.904,48	8.371,78			29,61	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	31.454,01	19.408,62	12.045,39	2004–2010	10,10	–2,55	38,30
		2012	48.931,24	34.189,60	14.741,64	2010–2012	35,72	43,23	30,13
BLA	Recaudación del instrumento de plusvalía (CEM)	2004	499.729,28	187.621,06	312.108,22			62,46	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	515.861,63	212.244,84	303.616,79	2004–2010	3,13	11,60	58,86
		2012	320.867,02	144.183,33	176.683,69	2010–2012	–60,77	–47,20	55,06
	Recaudación por plusvalía (transferencia por compra-venta)	2004	499.729,28	1.241,87	498.487,41			99,75	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	515.861,63	4.844,17	511.017,46	2004–2010	3,13	74,36	99,06
		2012	320.867,02	9.761,88	311.105,14	2010–2012	–60,77	50,38	96,96
	Recaudación por impuesto predial	2004	33.251,72	21.504,12	11.747,60			35,33	
		2008	nd	nd	—			—	
		2010	34.225,83	24.415,78	9.810,05	2004–2010	2,85	11,93	28,66
		2012	47.569,53	32.194,77	15.374,76	2010–2012	28,05	24,16	32,32

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 5.4. Recaudación fiscal municipal por CEM, transferencia e impuesto predial, CRMA, BLA y CUENCA, 2004–2012 (continuación)

Recaudación fiscal municipal en valores absolutos por CEM, transferencia e impuesto predial para CRMA, BLA, BTO y Cuenca
(valores recaudados y títulos emitidos) (2004–2012)

Área	Indicador	Año	Títulos			Incrementos-porcentuales			
			Emitido	Pagado	DIF.(E.P)	Año	Emitido	Pagado	E.P.(%-INC)
BTO	Recaudación del instrumento de plusvalía (CEM)	2004	46.743,71	21.106,95	25.636,76				54,85
		2008	106.946,60	55.282,15	51.664,45				48,31
		2010	111.328,82	65.533,57	45.795,25	2004–2010	58,01	67,79	41,14
		2012	100.202,15	69.562,16	30.639,99	2010–2012	–11,10	5,79	30,58
	Recaudación por plusvalía (transferencia por compra-venta)	2004	298,52	298,52	—				—
		2008	1.143,02	1.139,73	3,29				0,29
		2010	3.883,25	3.878,11	5,14	2004–2010	92,31	92,30	0,13
		2012	12.147,94	12.148,74	–0,80	2010–2012	68,03	68,08	–0,01
	Recaudación por impuesto predial	2004	12.921,07	9.265,68	3.655,39				28,29
		2008	15.844,65	10.879,13	4.965,52				31,34
		2010	17.439,78	12.117,28	5.322,50	2004–2010	25,91	23,53	30,52
		2012	20.984,04	13.773,08	7.210,96	2010–2012	16,89	12,02	34,36
CUE	Recaudación del instrumento de plusvalía (CEM)	2004	nd	nd	—				—
		2008	17.355.836,10	7.235.335,39	10.120.500,71				58,31
		2010	19.456.495,81	9.641.829,79	9.814.666,02	2008–2010	10,80	24,96	50,44
		2012	18.802.531,21	10.428.174,50	8.374.356,71	2010–2012	33,48	7,54	44,54
	Recaudación por plusvalía (transferencia por compra-venta)	2004	nd	nd	—				—
		2008	341.363,96	311.129,90	30.234,06				8,86
		2010	1.293.117,80	1.124.677,99	168.439,81	2008–2010	73,60	72,34	13,03
		2012	2.988.773,09	2.712.706,21	276.066,88	2010–2012	56,73	58,54	9,24
	Recaudación por impuesto predial	2004	nd	nd	—				—
		2008	1.892.015,07	1.304.636,90	587.378,17				31,05
		2010	2.254.087,11	1.585.269,48	668.817,63	2008–2010	16,06	17,70	29,67
		2012	3.938.636,63	2.751.379,55	1.187.257,08	2010–2012	42,77	42,38	30,14

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección Financiera del Municipio de Cuenca.
BTO = Barrio Totoracocha; nd = no se dispone de datos.

REFERENCIAS

- Almeida, M. D. y C. Uribe. 2010. Modelo de equidad territorial. Una aplicación al caso de Ecuador. Presentación en el XXII Seminario Regional de política Fiscal, ILPES-CEPAL, 26-29 enero 2010. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/5/38375/ALMEIDA_URIBE.pdf (31/05/16).
- Aulestia, D. y V. Rodríguez. 2013. Incentivos por el cobro de Contribución Especial de Mejoras para el financiamiento de la infraestructura pública. Foro Latinoamericano sobre instrumentos notables de intervención urbana. Lincoln Institute of Land Policy, Banco del Estado del Ecuador. Quito, Ecuador, Mayo 5-10.
- Ecuador. 1929. Registro oficial no. 138 - 29 de marzo de 1929 - *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- . 1945. Registro oficial no. 228 - 06 de marzo de 1945 - *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- . 1971. Registro oficial no. 331 - 15 de octubre de 1971 - *Ley Orgánica de Régimen municipal*.
- . 2005. Registro oficial no. 159 - 05 de diciembre del 2005 - *Ley Orgánica de Régimen municipal*.
- . 2007. Registro oficial no. 242 - 29 de diciembre de 2007 - *Ordenanza municipal para el Cobro de la Contribuciones Especiales de Mejoras a Beneficiarios de Obras Públicas ejecutadas en el Cantón Cuenca*.
- . 2008. Registro oficial no. 449 - 20 de octubre del 2008 - *Constitución de la República del Ecuador*.
- . 2010. Registro oficial no. 303 - 19 de octubre de 2010 -, *Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización*.
- . 2011a. Registro oficial no. 599 - 19 de diciembre de 2011 - *Ordenanza municipal 154 del Distrito Metropolitano de Quito*.
- . 2011b. Registro oficial no. 602 - 22 de diciembre de 2011 - Ordenanza de aprobación del plano del valor del suelo urbano y rural, de los valores de las tipologías de edificaciones, los factores de corrección del valor de la tierra y edificaciones y las tarifas, que regirán para el bienio 2012-2013.
- . 2011c. Registro oficial no. 410 - 22 de marzo de 2011 - *Decreto Ejecutivo 688 (Creación del Sistema Nacional de Catastro Integrado, Geo Referenciado de Hábitat y Vivienda)*.
- EMOP-Q, FMA/DVA, III-99. 1999. Documento para la X Reunión de Financiamiento de la Vivienda e Infraestructura Urbana. Ponencia: "El financiamiento de la infraestructura básica y de servicios: Tendencias y perspectivas: Mecanismos operativos y contractuales".
- Hernández, V. 2011. COOTAD: Un paso en la construcción de la equidad. Ministerio de Coordinación de la Política y gobiernos Autónomos Descentralizados.
- MC-Dubái. 2008. Mejora Integral Barrio para Mejor Vivir (Cuenca, Ecuador). Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubái en 2008, y catalogada como GOOD. (Best Practices Database). Ciudades para un Futuro más Sostenible. Disponible en: <http://habitat.aq.upm.es> (31/05/16).
- El Mercurio*. 2009. "Barrio Solidario" mejorará calles periféricas. Disponible en: <http://www.elmercurio.com.ec/218990-%E2%80%9Cbarrio-solidario%E2%80%9D-mejorara-calles-perifericas.html> (31/05/16).
- Oyervide, F. 2012. "La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal". En: *Revista Retos*, Año 2, Núm. 3, pp. 95-104. Quito: Editorial Abya Yala.
- Pérez, R. C. y F. Cantuña. 2011. Estadísticas de los gobiernos Seccionales y provinciales en el Ecuador: 2000-2009. Apuntes de Economía No. 59. Banco Central del Ecuador, Dirección de Estadística Económica, Quito.
- Secretaría Nacional de Planeación y Desarrollo (SENPLADES). 2013. Plan Nacional del Buen Vivir - 2013-2017. Quito, 19 de junio de 2013.
- UNESCO. 2012. Ciudades Históricas en Desarrollo: Claves para Comprender y Actuar. CARPETA DE ESTUDIOS DE CASO, Ficha de Síntesis N°5, Cuenca, Ecuador, 2012. Disponible en: <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-634-15.pdf>.

Mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano en Uruguay: un análisis de tres casos en Montevideo

Carlos Mendive

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo examina tres casos de aplicación de mecanismos de captura de plusvalías urbanas en la ciudad de Montevideo. Dos de ellos corresponden al proceso de urbanización en Carrasco Norte y al desarrollo inmobiliario del complejo empresarial de las torres del World Trade Center, iniciados entre 2001 y 2002. En estos casos se describen detalladamente el contexto y el proceso de implementación, así como algunos de los avances y resultados que los mismos han tenido en términos de actividad de construcción, uso y precio del suelo, e ingresos municipales. El tercer caso —todavía en fase de implementación, y sobre el cual solo se hace una breve reseña— se refiere al tratamiento diferencial de captación de plusvalías que se da a dos emprendimientos inmobiliarios en razón de estar promovidos dentro del Programa Nacional de Promoción de la Vivienda de Interés Social.

La selección de los casos en Montevideo obedece a que la ciudad se ha anticipado al país en la generación de los marcos normativos y en la instrumentación de mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano. Tal elección permite analizar experiencias que han recorrido las diferentes fases de implementación y que, por tanto, ofrecen un bagaje de información y conocimiento adquiridos por actores públicos y privados interesante de rescatar.

POLÍTICAS DE GESTIÓN DEL SUELO

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

El análisis de los casos en la capital uruguaya se enmarca en la aprobación en junio de 2008 de la Ley 18.308, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), que establece un marco

normativo a nivel nacional para que los gobiernos locales definan e implementen una serie de instrumentos de planificación, que tienen como finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio, y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

En su artículo 5, la LOTDS establece la distribución de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados, y la distribución de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio. En particular, en su artículo 46, titulado Retorno de las Valorizaciones, establece que las intendencias tendrán derecho a participar del mayor valor inmobiliario de aquellos terrenos cuya valorización deriva de las acciones de ordenamiento territorial. Se define que, en el suelo, con el atributo de potencialmente transformable, la proporción mínima de participación del mayor valor inmobiliario corresponde al 5% de la edificabilidad total atribuida. En cambio, en el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, dicha proporción mínima es el 15% de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento del ámbito.

La participación en la mayor valorización se realiza con la cesión de inmuebles a favor de la intendencia municipal (IM) para su inclusión en la cartera de tierras. En caso de que los promotores de la actuación manifiesten interés (en) y compromiso por edificar en los inmuebles a ceder, podrán sustituir la cesión del inmueble por el equivalente en dinero. Asimismo, la ley establece que, en caso de que la IM asuma los costos de urbanización, le corresponderán en compensación la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

A partir de la aprobación de la LOTDS, comenzó un proceso de diseño e implementación de los instrumentos de planificación a nivel de los gobiernos departamentales, con el apoyo de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Algunas intendencias han avanzado en estas iniciativas, mientras otras se encuentran en

la etapa de discusión y elaboración. En particular, con relación a la aplicación del artículo 46, se han encaminado iniciativas tales como las que se han implementado en los departamentos de Canelones y Maldonado. Mientras tanto, Montevideo continúa aplicando el marco normativo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 1998, ajustando su implementación a través de resoluciones municipales. De todas formas, el gobierno de la capital está encarando un trabajo de asimilación de su normativa a la LOTDS.

Plan de Ordenamiento Territorial—Montevideo

De acuerdo al POT de Montevideo, Decreto 28.242 de 1998, se aplica obligatoriamente un régimen específico en los casos de modificaciones cualificadas que supongan incremento de aprovechamiento (artículo D.40). Una modificación cualificada se define como aquella que afecte algún elemento sustancial, suponga un mayor aprovechamiento, cambio de la zonificación primaria o modificación directa del régimen del suelo, la que deberá ser aprobada por la Junta Departamental (órgano legislativo) a iniciativa del intendente de la ciudad.

El régimen específico es de carácter temporal y se refiere a la gestión del suelo, para cuyo perfeccionamiento, ordenamiento y desarrollo, conforme a los objetivos del plan, se aplica una normativa especial sustitutiva de la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones. Se establece que las áreas incluidas deberán desarrollarse mediante unidades de actuación (UA), que contemplen la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación, salvo que se trate de propietario único.

El artículo D.40 define que “los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la IM un precio compensatorio (PC). Cuando el régimen se aplique en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico, podrá cobrarse hasta un 10% del mayor aprovechamiento que pudiere corresponderle en dicho régimen. En las demás áreas el precio será equivalente al 10% del mayor aprovechamiento”.

PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA SECTOR 10: CARRASCO NORTE

Contexto

Antecedentes

La propuesta de desarrollar urbanísticamente el área de Carrasco Norte surge a iniciativa de un conjunto de propietarios de predios localizados en una zona del denominado Sector 10. Estos terrenos se clasifican como “suelo suburbano o potencialmente urbanizable”, de acuerdo al artículo D.29 del POT de Montevideo, es decir “teniendo características y equipamiento rural, se destina a la expansión de los usos urbanos, previo análisis y verificación de la compatibilidad de cada propuesta de expansión y de las consiguientes intervenciones físicas, con las necesidades y el interés general de la ciudad según se expresa en el plan, y que solo puede ser objeto de urbanización mediante la aprobación de programas de actuación urbanística.”

Una vez hecha la presentación formal, cuando los propietarios declaran su voluntad de desarrollar urbanísticamente parte del área, así como de trabajar en coordinación con la IM para realizar un estudio y una propuesta general para toda el área, se dictó la resolución municipal 2528 de julio de 1999. Comienza así la preparación de los estudios necesarios para definir orientaciones generales de actuación en el Sector 10 “Norte de Camino Carrasco”, que permitan delimitar uno o más Programas de Actuación Urbanística (PAU) de acuerdo a lo establecido en el artículo D.85 del POT. Dicho artículo prevé la existencia de PAU a iniciativa de los propietarios, “siempre que se cumplan una serie de requisitos de racionalidad económica y calidad urbana, así como que no conlleven demandas extemporáneas y desproporcionadas de nuevas infraestructuras o equipamientos que no sean concordantes con los previstos”. En tales casos se podrá autorizar la incorporación de los propietarios al proceso urbanizador mediante la adjudicación directa de un PAU para su ejecución.

El proyecto

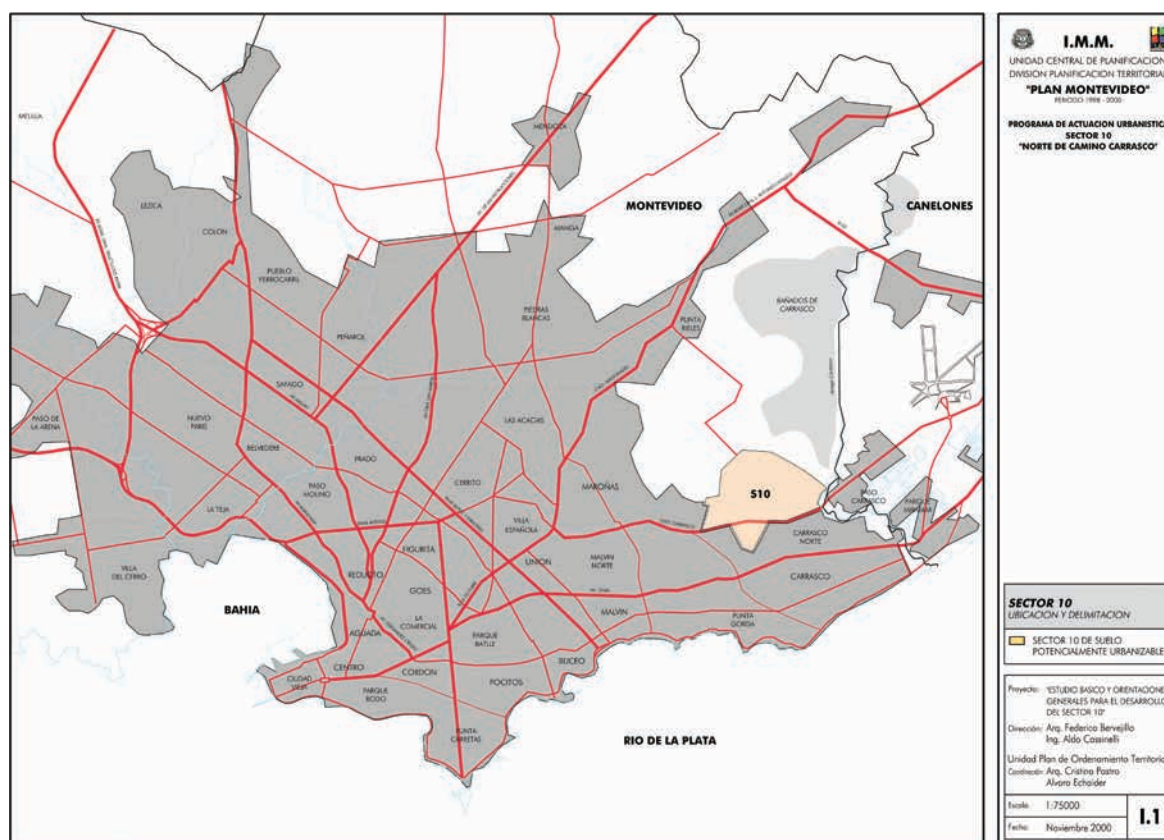
Del trabajo conjunto entre los promotores y sus asesores, y el grupo técnico y político municipal, a fines de 2000 surge una propuesta de PAU que la IM puso a consideración de la Junta Departamental, para adelantar un desarrollo urbano residencial con destino a sectores de ingresos altos. La Memoria de Información da cuenta de que el Sector 10 abarca una extensión de 367 ha. en la zona este de la ciudad, cerca del límite con el Departamento de Canelones (figura 6.1). La diversidad de usos del suelo y su grado de transformación caracterizan al sector como un espacio de usos mixtos y de transición urbano-rural, con amplios espacios disponibles para el desarrollo de nuevas urbanizaciones.

Por otro lado, respecto a la dinámica inmobiliaria en el Sector 10 y su entorno inmediato, surge que apenas tres emprendimientos inmobiliarios, en la modalidad de barrios abiertos con servicios, se ubicaron en la zona de Carrasco dentro de Montevideo, mientras que la mayor parte de las nuevas promociones, en las modalidades de barrios cerrados, se ubicaron en Ciudad de la Costa (fuera de Montevideo, en el departamento de Canelones) y zonas aledañas.

En la misma Memoria se expone la potencialidad primaria de desarrollo en materia de nueva vivienda en el Sector 10 con una perspectiva de mediano y largo plazos. Los supuestos para tales proyecciones se basaron en la disponibilidad de suelo a urbanizar y edificar con fines residenciales que consta en la propuesta del PAU 10, considerando las densidades esperadas en función de los tamaños promedio de lotes y los tipos de vivienda dominantes. En función de ello, se estimó una capacidad máxima del Sector 10 de entre 3.500 a 4.000 viviendas.

En la Memoria también se sugiere una estrategia de desarrollo que conlleve una división del Sector 10 en cinco subsectores, mediante unidades de actuación (UA). Sobre esta base, se ajustaron las proyecciones de desarrollo de vivienda y de población, considerando hipótesis acerca del mayor o menor potencial inmobiliario de los distintos subsectores y por tanto de su ritmo de desarrollo, y

FIGURA 6.1. Sector 10 en Montevideo



Fuente: Programa de Actuación Urbanística (Sector 10), Intendencia Municipal de Montevideo.

tomando en cuenta las densidades esperadas en función de las orientaciones normativas para el sector. En esta instancia, además de considerar el modelo territorial para todo el Sector 10, se presenta una propuesta concreta de desarrollo para la UA1, en razón de que los promotores propietarios se localizaban en dicha área.

Mecanismos de captura de plusvalías

En cuanto a la distribución de cargas y beneficios en la UA, se establece en la normativa que las cargas que deberán asumir los propietarios de los suelos corresponden con el costo de las redes fundamentales de infraestructura, incluyendo el costo de los estudios y proyectos realizados para la elaboración y posterior aprobación del PAU. La carga podrá ser asumida mediante la ejecución de su equivalente en obras de infraestructura de las redes de saneamiento, caminos y alumbrado del

sector. Las distribuciones de las cargas entre los propietarios serán establecidas en función de la superficie de los predios, y considerando los usos del suelo y edificabilidad asignados a los mismos.

La normativa fija que los propietarios que avalen el acuerdo deben representar más del 65% del total del área en la UA. En caso de que se ejecute el PAU, la IM tiene el derecho de cobrar la parte correspondiente a los propietarios que no se hubieran integrado al acuerdo, en el momento que decidan urbanizar sus predios o ejecutar cualquier tipo de construcción que requiera autorización municipal.

A través de la resolución municipal 5399/03, se reglamenta el artículo D.40 del POT de Montevideo, referido a la aplicación del régimen específico. En el caso de los PAU en suelo suburbano o potencialmente urbanizable, el mayor aprovechamiento corresponde al incremento del valor del suelo al

[illegible]

incorporarse a suelo urbano. Este precio equivale al valor total de comercialización del suelo urbano edificable resultante del desarrollo del PAU, menos su valor anterior a este y menos el costo de las inversiones en infraestructura pública incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento.

Respecto a su pago, el PC se integrará en dos instancias: a) un monto no menor al 10% se abonará al contado y en efectivo, antes de la autorización administrativa de comienzo de las obras, b) el saldo restante deberá en el mismo acto ser documentado a satisfacción de la IM. Se establece que el pago del PC impago podrá hacerse por su valor equivalente, previa autorización de la IM, en inmuebles que se incorporan al régimen específico, en

Marco regolatorio

En el decreto de referencia, a partir del intercambio que surge con un conjunto de promotores privados, se incorpora al proceso urbanizador una parte del área del PAU 10, denominada unidad de actuación 1 (UA1), de 110 ha. Prevé que la

IM califique como suelo urbano a la zona de la UA1, “una vez que los propietarios de los inmuebles comprendidos en la misma, hayan cumplido los deberes de cesión, equidistribución y urbanización”, de acuerdo a las disposiciones que se establecen. Se define entonces una normativa urbana particular para dicha UA en lo referente a la zonificación, amanzanamiento y fraccionamiento, usos del suelo, y edificación y espacio libres.

La estrategia del desarrollo urbano establece que los propietarios de los predios que conforman dicha área construyan a su costo las redes fundamentales de infraestructura relacionadas con el saneamiento, agua potable, energía eléctrica, viabilidad y alumbrado público, las que deberán completarse en un plazo máximo de tres años, pudiendo ser ejecutadas directamente o por la IM. Dado que la propuesta urbanizadora no es la de un barrio cerrado, sino la de uno abierto con servicios comunes, la normativa permite a la intendencia autorizar sistemas o mecanismos que tengan por finalidad la mejor prestación de dichos servicios y que requieran de la creación de fondos comunes para su ejecución.

En cuanto a la normativa urbana en la UA, se establece que en todos aquellos aspectos de normativa urbana no definidos en el decreto, regirá lo establecido en el régimen general del POT. En tal sentido, se define una zonificación particular sobre la base de la establecida para el PAU, tomando en cuenta que la UA se localiza dentro de la Zona 1 (Barrio Jardín, de baja densidad) y la Zona 3 (ejes de centralidad zonal). Respecto al amanzanamiento, el decreto prevé que se autoricen dimensiones lineales y superficies de las manzanas mayores a los máximos del régimen general previsto en el POT. Los fraccionamientos deberán resultar en solares cuyas superficies mínimas sean de 600 o 800 m², dependiendo de la zona.

Los usos del suelo prevén viviendas unifamiliares o condominios de vivienda multifamiliar para las tres zonas. Adicionalmente se autorizan, dependiendo de la zona, comercios, oficinas, equipamientos de gastronomía, deportivos y de enseñanza, sedes empresariales y edificaciones

mixtas de comercio y vivienda. En cuanto a la edificabilidad, se define que el factor de ocupación del suelo (FOS) no exceda el 35% en todas las zonas, mientras en las zonas 1-A y 1-B se permiten hasta 2 plantas de altura (7 m.) y en la zona 3-A hasta 4 plantas (12 m.).

Proceso de implementación

Gestión

A partir de la aprobación del PAU 10, se entabla un proceso de intercambio entre los promotores y la IM, y se acepta la propuesta formulada por los promotores respecto a la formalización de un consorcio entre propietarios de inmuebles comprendidos dentro de la UA, con el propósito de ejecutar las obras previstas, proceder a las cesiones de suelo y proponer la distribución equitativa de las cargas y beneficios dentro de aquella, en el marco de la Ley de Sociedades Comerciales sobre la constitución y regulación de consorcios. Se establece además que, de no integrarse a la ejecución de la UA la totalidad de los propietarios de los inmuebles comprendidos en ella, siempre que se hubiera alcanzado el mínimo previsto de 65%, el monto total será asumido por los propietarios promotores (RM 3124/03).

Por otra parte, en función de la propuesta presentada por los propietarios promotores, la Resolución 3124/03 avala una fórmula de distribución de las cargas que conllevan las obras de infraestructura financiadas y ejecutadas por aquellos (cuadro 6.1). Dicha distribución se ajusta a los lineamientos generales que se fijaron en el decreto 29.471, en la medida que la carga porcentual de cada predio sea asignada en función del beneficio relativo que se obtenga, el cual depende fundamentalmente de la localización, de la superficie y de los usos del suelo y edificabilidad que posean cada uno de los predios.

Con relación al mecanismo para concretar la asignación del crédito a favor de Contribución Inmobiliaria que obtienen los promotores propietarios dispuestos a invertir en el emprendimiento urbano de la UA1, se sugieren, a través de la

presentación de la propuesta contenida en el documento “PAU 10. Proyecto de Distribución de Cargas y Beneficios (diciembre 2001)”, una serie de medidas que apuntan a la realización inmediata de la exoneración del impuesto, a la vez que buscan generar una serie de incentivos para acelerar el desarrollo residencial una vez fraccionados los padrones rurales. Promueven además las suspensiones temporales del pago de Contribuciones Inmobiliarias de los padrones rurales pertenecientes a los promotores propietarios, que podrán ser trasladadas a los futuros propietarios de los padrones fraccionados, las que constituirán un beneficio directo para ellos y, al mismo tiempo, un elemento de marketing de significación en la venta de los solares.

Adicionalmente los propietarios promotores proponen que, en razón de estar realizando una actividad empresarial cuyo riesgo es enteramente asumido por ellos, se genere algún incentivo adicional a su accionar, el que contribuye al desarrollo de la ciudad. Sostienen que el resto de los propietarios asumirán iguales cargas en la medida que urbanicen sus predios, pero tal decisión la tomarán en base a los resultados positivos que produjeron la acción de los promotores originales. En este sentido, se estaría configurando un escenario donde otros privados se apropiaran gratuitamente del esfuerzo emprendedor de los promotores originales.

Según opinión de los propietarios promotores, así como de su grupo de asesores, el pago del PC no estaba previsto cuando comenzaron a discutir y definir conjuntamente con la IM el PAU 10 en 1999. Se entendía que el aporte a realizar, que de acuerdo a la redacción del artículo D.40 del Decreto 28.242 de septiembre de 1998 ya preveía la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de la aplicación del desarrollo urbano, correspondía a los pagos por los costos de la infraestructura necesaria y las respectivas cesiones de suelo para llevar a cabo las obras de urbanización. De acuerdo al grupo de promotores, el pago del PC significa una erogación adicional a los deberes que entendían les marcaba la norma del POT en el momento de su aprobación.

CUADRO 6.1. Distribución de las cargas por obras de infraestructura

Concepto	Miles U\$S	Porcentaje en subtotal
Inversión total	3773	100,0%
UA	757	20,1%
Resto	3016	79,9%
Inversión en pavimentos	2762	100,0%
UA	548	19,8%
Resto	2214	80,2%
Inversión en alumbrado público	291	100,0%
UA	56	19,2%
Resto	235	80,8%
Inversión en saneamiento	650	100,0%
UA	165	25,4%
Resto	485	74,6%
Inversión en Parque Fernando García	70	100,0%
UA	0	0,0%
Resto	70	100,0%
Compensación por cesión de suelos para espacios verdes	0	
UA	32	
Resto	-32	
Compensación por cesión de suelos para caminería básica	0	
UA	-19	
Resto	19	

Fuente: Proyecto de Distribución de Cargas y Beneficios (PAU 10), Equipo de Asesores de los Promotores (diciembre de 2001).

Asimismo, la modificación posterior del artículo D.40 faculta a la IM a que lo obtenido por pago del PC pueda ser destinado al Fondo de Gestión Urbana y Rural para ser utilizado en áreas de la ciudad de menor desarrollo relativo, fundamentado bajo el lineamiento estratégico del reequilibrio socio-urbano. Es entonces que, a partir de la Resolución 5399/03 de diciembre de 2003, se

establece durante 2004 un intercambio de opiniones entre la IM y los propietarios promotores respecto al cálculo del PC y la modalidad de pago. Los aspectos más relevantes refirieron a la metodología para el cálculo del precio inicial y del valor final. En el anexo 1 se muestra la metodología y resultados del cálculo de PC para este caso.

Con relación al precio inicial, las objeciones de los promotores consisten en que la intendencia omitió considerar operaciones efectuadas en años más recientes, y al hecho de considerar no solo predios ubicados dentro de la UA sino también afuera, algunos de los cuales presentarían además características puntuales o excepcionales que descartan su utilización a efectos comparativos. De acuerdo a la IM, el precio relevante por metro cuadrado a considerar estaría en el entorno de los US\$3,0 mientras para los promotores rondaría los US\$10.

Sin embargo, la diferencia más sustancial a los efectos del cálculo del PC se encuentra en el valor final que se le asigne al suelo como consecuencia de la puesta en marcha del PAU 10 en la UA1. En este sentido, desde el punto de vista metodológico, los promotores sostienen que el valor esperado que corresponde asignar al suelo deber estar referido, exclusivamente, al mayor valor que tendrá ese suelo en el momento que accede al nuevo régimen urbano, con independencia de los proyectos específicos que se ejecuten. A juicio de los promotores, esa determinación no puede estar referida a una ponderación inmobiliaria que considere aspectos relacionados con el desarrollo futuro y puntual de urbanizaciones concretas, porque ello supondría desvirtuar el concepto técnico y objetivo del mayor valor que se pretende definir e ingresar en evaluaciones subjetivas, relativas y difíciles de estimar y justificar. Según los promotores, no deberá considerarse el valor diferencial que resulte de otros factores originados en la iniciativa privada, tales como: la promoción y marketing empresarial específicos, inversiones en calidad ambiental y residencial por encima de los estándares exigidos por la normativa, y el efecto de la valorización que resulta del progresivo desarrollo del barrio y que responde a la inversión privada de los nuevos residentes. En

síntesis, los promotores alegan que el valor unitario final debe ser calculado como el valor de un solar estándar situado en la zona del proyecto, con un entorno urbano pero “vacío”, con la infraestructura requerida por la normativa y con las posibilidades de edificación establecida.

En cuanto a la forma de pago del PC, en un primer momento se trabajó bajo la hipótesis del pago en m² de suelo, pero luego, en función de la disponibilidad de la IM a recibir el pago en dinero, los promotores prefirieron dicha opción. Bajo una hipótesis de ausencia de restricciones de liquidez, la opción del pago en dinero resultó más atractiva para los promotores. Una razón se refiere a la incertidumbre que pudieran tener los promotores con el uso que la IM pudiera darle a los padrones que reciba como pago. En tanto el proyecto de urbanización está pensado para una tipología residencial de alta gama, los promotores buscan una cierta homogenización de la propuesta que les permita obtener una mayor valorización del suelo, frente a la cual pudiera existir el riesgo de que la IM lo utilice con otro fin. Otra razón, esgrimida por los promotores, tenía que ver con el riesgo de la ineficiencia del proceso de venta de la IM de los predios asignados, que pudiera resultar en precios sensiblemente por debajo a los que los promotores pensaban colocarlos. Por otro lado, la propia IM evaluó durante 2004 la conveniencia de recibir efectivo en lugar de terrenos, tomando en cuenta las limitaciones que le impone el marco institucional y normativo para actuar en el mercado inmobiliario.

Otro aspecto debatido fue que el hecho de que por Resolución 1066/07 de marzo de 2007, se procedió a modificar la reglamentación previa 5399/03, con lo cual se implementa una nueva reglamentación del régimen específico, modificando así los términos del mayor aprovechamiento y el cálculo del precio compensatorio. La determinación del PC se realizará considerando los valores de comercialización de los inmuebles con la normativa anterior, haciendo una proyección a futuro de los mismos inmuebles y un costo estimado de las inversiones en infraestructura públicas a realizar para hacer viable el mayor aprovechamiento.

Una vez finalizadas las obras, se deberá ajustar al monto del PC teniendo en cuenta el verdadero monto de tales obras. En tal sentido, aun cuando la definición del mayor aprovechamiento en los casos de los PAU no tiene modificación en la nueva reglamentación respecto a la anterior, la redacción dada para la determinación del PC da lugar a una interpretación más amplia, fundamentalmente porque para calcular el valor final del inmueble se debe realizar una proyección a futuro de los mismos inmuebles.

Un caso interesante lo constituye la ampliación de la UA1. El grupo de promotores que desarrolló el proyecto del barrio San Nicolás solicita a la IM la ampliación de la UA1 a dos padrones contiguos que se encuentran dentro del área del PAU 10. La IM, estando de acuerdo, solicita a la Junta Departamental la ampliación, quien la aprueba a través del Decreto 33.178 de diciembre de 2009.

Los promotores entienden en primera instancia que para el cálculo del PC debe aplicarse el criterio de actualización, acordado en el Acta de Compromiso de diciembre de 2004 entre los propietarios promotores y la IM. En tal sentido, el acta sostiene que los ajustes que corresponda efectuar al cálculo inicial y global del mayor aprovechamiento, en cada oportunidad en que se realice una urbanización y corresponda pagar el PC, se realizarán en función del costo efectivo de las obras realizadas, los metros comercializables que resulten, y el ajuste por el Índice de Precios al Consumo (IPC) que se debe efectuar a los valores expresados en moneda nacional. Por tanto, a los valores de PC calculados en el 2004 en dólares, deberían, siguiendo lo establecido en el Acta de Compromiso, convertirse a moneda nacional al tipo de cambio de ese momento y posteriormente actualizarse a la fecha con el IPC.

Sin embargo, para una parte de los servicios de la IM el criterio expuesto anteriormente no era el aplicable. En efecto, de entenderse que el cálculo de Mayor Aprovechamiento debe realizarse sobre los valores de comercialización actuales, de acuerdo a la nueva reglamentación en el cálculo del PC (Resolución 1066/07), y que debe considerarse el

mismo criterio de cálculo para el sector que se anexa, el índice de incremento de valor final debería aplicarse sobre US\$26 en lugar de sobre US\$4,99 como en 2004. El valor de US\$26 surge del precio por metro cuadrado al que fueron comercializados en el 2008 y 2009 los dos padrones que se incorporan a la UA. Por tanto, de mantenerse las mismas condiciones de fraccionabilidad y edificabilidad, el valor final debería ser $(US\$26 * (1,48 + 6,54) / 0,85) = US\245 , frente a US\$47,08 del 2004.

Para otro sector de la IM, la incorporación al proceso urbanizador de los dos padrones a la UA se realiza, de acuerdo al Decreto 33.178, “con las condiciones generales previstas”. Por ello, y notando que en resoluciones que daban cuenta del cálculo del PC para padrones pertenecientes a la UA se tomaba en cuenta lo establecido en el Acta de Compromiso, se debería tratar el caso de estos dos padrones en igualdad de condiciones que cualquier otro padrón perteneciente a la UA, y por tanto aceptar el criterio manejado por los promotores.

Finalmente, y a partir de una negociación que se entabla con los promotores, quienes se comprometen a no seguir adelante con el recurso administrativo que buscaba revocar una resolución de la autoridad sectorial de la IM, se llega a una transacción por la cual el valor final es US\$158,74 y el valor inicial es US\$26.

Resultados

De las acciones emprendidas por los propietarios promotores, al día de hoy se han desarrollado tres emprendimientos en la modalidad de barrio abierto con servicio: San Nicolás, Los Olivos y Parques Barrio Jardín. El barrio San Nicolás ha sido el primero; abarca 14,8 ha. y ha ofrecido 140 lotes cuyos tamaños varían entre los 600 y 2.000 m², y frentes que oscilan entre 20 a 45 m. El barrio además ofrece 4 ha. de calles asfaltadas y áreas verdes, 2 ha. de lagos y parques periféricos y 5.000 árboles con más de 20 especies.

Los lotes han tenido una alta demanda (se vendieron más del 80%) y en su gran mayoría ya se han construido las viviendas que hoy albergan a los nuevos residentes. De acuerdo a los datos

FIGURA 6.3. Barrio San Nicolás



Fuente: Página web del Barrio San Nicolás.

recogidos en las inmobiliarias a cargo de la comercialización de estos terrenos, los precios por m² rondan entre US\$350 y US\$490.

Por su parte, el barrio Los Olivos empezó a desarrollarse posteriormente, en un área de 25 ha. de 228 lotes cuyos tamaños varían entre los 650 y 1.200 m², con frentes entre 18 y 30 m., con 6 ha. de calles y áreas verdes, y 4.000 árboles con más 20 especies. La modalidad de comercialización y propuesta de barrio es similar al emprendimiento San Nicolás. En este caso, sin embargo, el precio por m² recabado en inmobiliarias es menor que en San Nicolás, entre US\$190 y US\$240.

La propuesta de Parques Barrio Jardín se diferencia de los otros dos barrios en el sentido de que a los lotes ofrecidos se integran edificios de apartamentos y centro de oficinas. En un borde del barrio se reservan terrenos para oficinas y centro comercial (que pueden llegar a construcciones de 4 niveles) y en el otro borde para edificios que también podrían alcanzar la misma altura. En la zona intermedia de este emprendimiento se ofrecen 44 lotes de entre 600 y 800 m², cuyo precio por m² ronda los US\$330. Según los desarrolladores, se llevan vendidos cerca del 70% de los lotes.

A los efectos de tener una dimensión de los ingresos públicos por PC generados en el PAU10, se presenta un ejercicio comparativo dentro del barrio San Nicolás, tomando en cuenta su potencialidad de recaudación de tributos municipales asociados al valor inmobiliario en base a terreno y mejoras (ver Anexo 1 para detalles metodológicos).

Es preciso remarcar que los tributos a comparar no se refieren conceptualmente a la misma base imponible; el PC se refiere exclusivamente a la valorización del suelo. La imposición sobre las mejoras del inmueble se realiza sobre un capital que el propietario ha invertido, por lo que su valorización es resultado de un esfuerzo relacionado con tal acción de desarrollo.

La Contribución Inmobiliaria del departamento de Montevideo es un impuesto predial de inmuebles urbanos y rurales que aporta un 32% a los ingresos municipales. Su base imponible está directamente relacionada con el valor total de los inmuebles, que comprende suelo y mejoras. Se podría argumentar que la imposición del suelo en la Contribución Inmobiliaria responde a la totalidad de su valor, que en este caso es efecto de dos acciones: una intervención pública por el cambio de categorización del suelo, y una acción privada de desarrollo urbano. Como se ya se señaló, el PC se calculó tomando en cuenta exclusivamente la valorización del suelo que respondió a la acción pública.

Hechas las precisiones, el ejercicio indica que lo recaudado de PC por concepto de Mayor Aprovechamiento del barrio San Nicolás, actualizado a valores de diciembre de 2013, corresponde aproximadamente a \$29:500. En términos comparativos, es muy similar a los valores que teóricamente deberían recaudarse por Contribución Inmobiliaria y Adicionales, de acuerdo a la estimación que se basa en que el 70% de los terrenos ya fueron desarrollados y que se aprovechó el 50% de la capacidad constructiva. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los ingresos por PC se fueron recibiendo entre 2006 y 2008, por lo cual, a los efectos de hacerlo comparable con ingresos que se reciben en diciembre de 2013, se asume que el costo de capital para la IM es de 4% en términos reales (hipótesis conservadora). Por tanto, los ingresos por PC a diciembre de 2013 serían de aproximadamente \$38 millones.

Si se compara con lo efectivamente recaudado hoy por Contribución Inmobiliaria y Adicionales, los ingresos por PC que consideran el costo del capital mencionado resultan aproximadamente 16 veces (ver anexo).

Otra forma de evaluar la importancia del PC, como fuente de ingresos en el emprendimiento del barrio San Nicolás, es compararlo con el valor actual de los flujos de Contribución Inmobiliaria y Adicional. Para ello se realiza el ejercicio sobre dos escenarios: uno, tomando como base lo efectivamente recaudado hoy en función de los valores obtenidos en las cédulas catastrales, y el otro, considerando lo que potencialmente podría obtenerse tomando valores impositivos que resultan de los precios de mercado.⁵⁸ Los ajustes realizados para calcular los valores actuales en los dos escenarios no suponen variación en los precios o valores unitarios de referencia, sino en las cantidades. Las estimaciones de valor actual se exponen el cuadro 6.2, considerando un período de 20 años a partir de 2009 y de acuerdo a 3 tasas de descuento de valores reales (4%, 7% y 10%).⁵⁹

Lógicamente, cuanto más alta es la tasa de descuento, mayor peso tiene el PC sobre el valor actual de la Contribución Inmobiliaria y Adicional, en tanto más se valora recibir ingresos por concepto de Mayor Aprovechamiento al comienzo del proceso urbanizador. Es así que, dependiendo de la tasa de descuento, en base a los valores catastrales, lo obtenido por PC representa entre un 58% y 123% del valor actual de la Contribución Inmobiliaria y Adicional. Dicha relación decrece sustancialmente si el valor actual de la Contribución Inmobiliaria y Adicional se estima sobre la base de valores alineados a los precios de mercado, pudiendo representar entre un 8% y 15%, dependiendo de la tasa de descuento.

Tomando en cuenta los diversos aspectos que complejizan la actualización de los valores catastrales, tanto con relación a la información edilicia como a los precios unitarios de referencia, puede ser más realista analizar la importancia del PC con relación al valor actual de la Contribución Inmobiliaria y Adicional, calculada en base a la información de catastro. En tal sentido, se puede sostener que con tan solo un ajuste en los precios unitarios de catastro actuales que los incremente entre 58% y 123%, se estaría alcanzando lo recaudado por PC. Dichos ajustes son menores si se los compara con los que

CUADRO 6.2. Estimación del valor actual de la recaudación de contribución inmobiliaria y adicional, barrio San Nicolás, 2009–2028 (pesos de 2013)

Escenario 1: Con base en valores catastrales actuales de la DNC			
Tasa de descuento real	Valor actual	PC/VA	PC/suelo del VA
4%	65.092.836	58%	175%
7%	52.838.897	86%	259%
10%	43.979.311	123%	370%
Escenario 2: Con base en valores impositivos de mercado			
Tasa de descuento real	Valor actual	PC/VA	PC/suelo del VA
4%	494.334.022	8%	23%
7%	415.391.454	11%	32%
10%	358.254.043	15%	45%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Catastro.

Nota: El Precio Compensatorio (PC) al 2013 varía según tasa de descuento: 4%: \$38.002.643, 7%: 45.510.576, 10%: 54.238.157.

deberían hacerse para alcanzar valores acordes a los de mercado, los cuales, de acuerdo a las estimaciones planteadas, en el barrio San Nicolás deberían rondar el 650%. Además, se debe tener en cuenta que las estimaciones que manejan los servicios

⁵⁸ Para el primer caso, se parte de la recaudación estimada para el 2013 (\$2:3) y se ajusta hacia el futuro, asumiendo que en el lapso de 4 años se corrige la no declaración por mejoras y se terminan de desarrollar la totalidad de los lotes. En el segundo caso se parte de la recaudación estimada para el 2013, con 70% de lotes desarrollados y 50% utilizados, y se asume que en 3 años se completa el desarrollo de los lotes restantes. Hacia atrás, para los años anteriores al 2013, se adopta el mismo criterio para los dos escenarios, reduciéndose en un 20% por año la recaudación estimada, hasta llegar al 2009, año que se considera se empezó a cobrar Contribución Inmobiliaria y Adicional.

⁵⁹ Estrictamente, a los efectos de captar la valorización adicional, debería calcularse el neto del valor actual, deduciendo el valor actual que corresponde a la situación previa a la urbanización. Cuando los predios eran de carácter rural, de gran extensión y una construcción por lote, y que el precio del suelo por m² no superaba los US\$5 frente al precio actual aproximado a US\$350, el efecto sobre el valor actual neto es marginal.

municipales respecto al desfase de los valores catastrales en la ciudad de Montevideo se acercan al 50%. Si tales ajustes se llevaran a cabo, la participación del PC estaría entre 29% y 62% del total recaudado por concepto de imposición a los inmuebles (terreno y mejoras) del barrio San Nicolás.

Por otro lado, considerando que el valor del terreno representa un 33% del valor total,⁶⁰ la relación entre PC y el valor actual del componente suelo dentro de la Contribución Inmobiliaria y Adicional, estimada en base a los valores catastrales, variaría entre 175% y 370% para tasas de descuento de entre 4% y 10%. Es decir que para sustituir el PC por el componente suelo de la Contribución Inmobiliaria, el precio unitario del suelo debería ajustarse a un alza de entre 1,75 y 3,70 veces. Dado que el valor de mercado es 7,6 veces superior al catastral, tales ajustes rondarían entre 25% y 50% de los necesarios para equiparar los precios de mercado. Por tanto, se podría sostener que, si los valores impositivos obtenidos de la Dirección Nacional de Catastro no varían en el tiempo, el PC resulta la fuente principal como mecanismo de captación de la valorización del suelo urbano para un proceso de urbanización como el descrito para el PAU10. Ahora, si efectivamente se tomaran valores catastrales más acordes con los valores de mercado,⁶¹ la participación del PC decaería, pero de todas formas tendría una participación que —dependiendo de la tasa de descuento— variaría entre 23% y 45%.

COMPLEJO EMPRESARIAL WORLD TRADE CENTER

Contexto

Antecedentes

En un predio casi vacío de unas 10 ha. localizado dentro de un área urbana residencial consolidada, se construyó en 1985 el primer centro comercial de la ciudad (Montevideo Shopping Center) en el límite este del barrio Pocitos, zona de ingresos altos y medios altos con la mayor densidad poblacional de Montevideo. El Montevideo Shopping Center se encuentra en un padrón de 4,2 ha. y hoy cuenta con

200 comercios en un edificio de tres niveles, ofreciendo una importante diversidad de servicios para la ciudad. Este emprendimiento ha contribuido sustancialmente con el proceso de descentralización de la actividad comercial que ha experimentado la ciudad, haciendo que la tradicional zona céntrica pierda la relevancia que tuvo en el pasado.

En el resto del predio (unas 5,8 ha.), desde mediados de los noventa y hasta el presente se han desarrollado de torres residenciales y de oficinas, así como instalaciones hoteleras. Al día de hoy, estas construcciones se han constituido en el espacio más importante de actividad comercial y de oficinas de alta gama fuera de los circuitos más tradicionales del área céntrica (Centro, Cordón y Ciudad Vieja), generándose así una nueva centralidad urbana.

Estos emprendimientos estuvieron regulados originariamente dentro del Plan de Desarrollo Urbano definido por el Decreto 26.128 de septiembre de 1993. Los predios que reúnen las 5,8 ha. contiguas al Montevideo Shopping Center fueron adquiridos por 4 empresas al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en agosto de 1992. Tomando el antecedente del denominado Plan Piloto 70, que fue diseñado a partir de un concurso que realizó la Facultad de Arquitectura de la UDELAR a fines de los sesenta sobre el conjunto de predios en cuestión, los propietarios de los terrenos adquiridos comenzaron un proceso de intercambio con la IM que culminó con la definición del Plan de Desarrollo Urbano en septiembre de 1993.

En una primera etapa se construyeron las dos primeras torres del denominado Complejo World Trade Center (WTC), la WTC1 y la WTC2. Inauguradas una en 1998 y otra en 2002, son torres gemelas de 22 pisos y 17.100 m² construidos. En 1998 también se inaugura el WTC Avenida, una construcción de 2 pisos y 5.600 m² contigua a las torres gemelas, que también tiene locales comerciales y oficinas.

⁶⁰ El porcentaje surge del estudio de 13 casos del barrio San Nicolás.

⁶¹ En este caso, que se basa en simulaciones realizadas con precios de mercado, la participación del valor del terreno es del 34% sobre el valor total.

El proyecto

1. World Trade Center 3

El primer cálculo de PC se hace para la torre del WTC3, localizada en la Fracción I del PUD, que presenta una solicitud de permiso de construcción por 18.163 m². En el caso de la Fracción I, el Mayor Aprovechamiento resulta de multiplicar el cociente entre el área potencial de edificabilidad adicional aprobada (8.296 m²) y el área potencial total de edificabilidad aprobada (48.958 m²), por el área a construir por el proyecto (18.163 m²). Por tanto, el Precio Compensatorio resulta de 307,8 m².

Es decir, que el Mayor Aprovechamiento en la Fracción I surge de aplicar un porcentaje fijo del 17% (8.296/48.958) sobre la superficie a construir. Dicho porcentaje no varía dependiendo del metraje total de la construcción: aun en el caso hipotético de que se proponga construir apenas por encima de lo permitido previo al Decreto 30.146, el Mayor Aprovechamiento seguiría siendo el 17% de lo construido. Por tanto, de acuerdo a la metodología de cálculo, el metro cuadrado adicional que aprobó la normativa tendrá un costo menor cuanto más efectivamente se construya dentro de los máximos de edificabilidad permitidos para la fracción.

A los efectos de convertir los 307,8 m² en valor, Catastro y Avalúo de la IM estimó un precio unitario por piso que resulta del análisis de las compraventas realizadas. Según estos cálculos, el valor total del edificio resultaría de US\$20:979.525 para un metraje total de 13.716, por lo que el precio del m² se estimaría en US\$1.529,6 en noviembre de 2006. Así, el total del PC equivaldría a US\$470.811.

En Contrato de Reconocimiento y Financiación de Deuda del 19 de enero de 2007, el desarrollador del WTC3 abona una suma en efectivo del 10% del PC, y por otra parte se compromete a vender a la IM un conjunto de unidades en propiedad horizontal por concepto del restante 90%, equivalente a 276,98 m² correspondientes a unidades del piso 8 del edificio. Igualmente, dicho contrato establece que el desarrollador tiene la opción de compensar en efectivo los valores de cada una de las unidades que se comprometen para venta.

En junio de 2009, los desarrolladores proponen a la IM, a cambio de la rescisión de las promesas de compraventa de las 5 unidades del WTC3, ejecutar obras públicas indicadas por la autoridad municipal por un valor equivalente a US\$414.407, correspondiente al 90% del PC. Dicho planteamiento se fundamentaba, más allá de la conveniencia de los desarrolladores, en las dificultades que tenía la IM en la administración y gestión de las 5 unidades, en la medida que el cumplimiento de obligaciones del promitente comprador (por ejemplo, pago de gastos comunes) generaba procesos administrativos complejos, que en ocasiones producían atrasos en los pagos, con las correspondientes sobrecargas en los costos. Finalmente la IM, con aprobación de la Junta Departamental, decide enajenar los derechos de promitente comprador mediante el remate público, un mecanismo previsto en estos casos para los inmuebles propiedad de la municipalidad. Las 5 unidades fueron rematadas por un valor total cercano a US\$650.000. De acuerdo al resultado obtenido en términos monetarios, la decisión de la IM resultó acertada, tomando en cuenta que los desarrolladores ofrecían ejecutar obras por un costo máximo de US\$417.407.

2. World Trade Center Free Zone

La torre del WTC Free Zone, localizada en la Fracción IV, tiene un área total edificable propia de 13.771 m².⁶² Tomando en consideración que para la Fracción IV el área potencial de edificabilidad adicional aprobada por el Decreto 30.146 es de 27.424 m², y que el área potencial total de edificabilidad aprobada es de 69.474 m²,⁶³ el cálculo del Precio Compensatorio es de 543,55 m². De acuerdo a un

⁶² Del total del área edificable, se considera área propia a aquella que suma las áreas que son utilizadas exclusivamente por las oficinas, a los efectos de que los precios comercializados relevados sean consistentes con la superficie en cuestión.

⁶³ El Decreto 30.146 trata conjuntamente a la Fracción IV y V como una sola área, a los efectos del cálculo del cociente entre la mayor edificabilidad autorizada y la edificabilidad total autorizada (27.424/69.474).

estudio de catastro y avalúo de la IM de septiembre de 2008, el precio del m² promedio comercializable para el WTC Free Zone corresponde al del piso 11, que equivale a \$32.653 (US\$1.581 a la cotización de esa fecha). Es decir que el PC total a pagar es de \$17.748.538 (US\$598.493).

3. *World Trade Center 4*

En el WTC4, el área total computable como edificable de la torre es de 30.219 m², mientras el área propia edificable es de 21.293 m². Por estar localizada en la Fracción V, se aplica el mismo cociente de aprovechamiento que para la Fracción IV, es decir 27.424/69.474. Por tanto, el PC para el WTC4 es de 840,48 m². Tomando como promedio el precio correspondiente al piso 19, que a octubre de 2009 era US\$1.737 el m², el monto total del PC correspondía aproximadamente a US\$1.460.269.

Marco regulatorio

En diciembre de 2002, se aprueba el Decreto 30.146 que otorga el marco jurídico de un proyecto urbano de detalle (PUD) para la zona, definida como UA, previendo el desarrollo de nuevas torres de oficinas que se agregan a las ya construidas. En efecto, y de acuerdo a lo que debe comprender un PUD definido en el POT, se definen nuevas alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos y ordenación de volúmenes, modificando y complementando lo previsto en el Plan de Desarrollo Urbano.

La figura del PUD está definida como un instrumento de ordenación y planeamiento del territorio en el POT de Montevideo, que debe prever la distribución entre las cargas y beneficios que resulten de su ejecución. Entre otros aspectos, el PUD se refiere a los aspectos volumétricos, definiendo alturas, FOS, factor de ocupación total (FOT) y retiros. En particular, se autoriza la construcción de 6 edificios aislados en altura, que dan lugar a un mayor factor de edificabilidad, manteniendo el FOS inalterado en 60%. Así, la altura máxima de la torre 6 es de 14 pisos más planta baja (PB) (54 m.), de la torre 10, 23 pisos más PB (84 m.), de la torre 12, 28 pisos más PB (101 m.),

de la torre 14, 23 pisos más PB (84 m.), de la torre 15, 19 pisos más PB (71 m.) y de la torre 17, 15 pisos más PB (57 m.).

También se definen los destinos de las construcciones que integran el PUD: vivienda, hotelería, oficinas, comercios y servicios. Será obligatorio dotar al complejo de locales destinados a garajes, fijando según el destino la relación entre m² y garajes. Se obliga asimismo a prever una cantidad de estacionamientos para visitantes.

Adicionalmente, se fijan los aspectos relacionados con la gestión territorial. En particular, en su artículo 12, define las cesiones por Mayor Aprovechamiento. Los propietarios de los inmuebles integrantes de la UA deberán ceder el 10% del Mayor Aprovechamiento resultante de la diferencia entre las superficies máximas computables como edificables que se aprueban en el PUD, y las superficies máximas computables como edificables en el proyecto de desarrollo urbano aprobado en septiembre de 1993 de acuerdo a las siguientes condiciones:

- La compensación urbana por concepto del Mayor Aprovechamiento autorizado se calculará por cada fracción independiente.
- Con cada permiso de construcción presentado, el promotor se obligará a ceder a la IM, por concepto de compensación urbana, el 10% de multiplicar los m² computables como edificables, solicitados en dicho permiso, por el cociente de la mayor edificabilidad autorizada para esa fracción entre la edificabilidad total autorizada para la misma.
- El pago de dicho monto se realizará con la aprobación del permiso de construcción o la autorización para el inicio anticipado de las obras (lo que ocurra primero).
- Dicho pago se hará de la siguiente manera: un 10% inicial al contado y en efectivo y/o obra pública, y luego el 90% restante, en m² cuadrados edificados o a edificar en el área de intervención, debiéndose en ese acto promover en venta los metros referidos. Antes de la aprobación de la habilitación final de las

obras o la realización del primer acto de ocupación del bien, el promotor podrá solicitar que la compensación por concepto de Mayor Aprovechamiento en este último caso se realice en su equivalente en efectivo, en bienes inmuebles en otra localización, en obras o en servicios.

Resultados

El presente análisis considera, por un lado, la actividad de construcción en el Complejo WTC y en sus zonas aledañas y, por el otro, la centralidad más tradicional de Montevideo definida por la Ciudad Vieja, Centro y Cordón. Se reúne información que brindan los permisos de construcción expedidos por la IM entre 2004 y 2013, con particular foco en aquellos que tienen como destino el comercio. El ejercicio comparativo entre las zonas definidas se propone exponer un panorama general que dé cuenta de la significación que ha tomado la nueva centralidad urbana que se ha creado en torno al área que alberga el Montevideo Shopping Center y el complejo de torres de oficinas WTC.

Al comparar los porcentajes de permisos en el total de padrones para cada área, un primer aspecto que surge de la información presentada en el cuadro 6.3 se refiere a la mayor intensidad en la actividad constructiva que ha tenido la zona del WTC respecto a la zona céntrica y al promedio de Montevideo. La evidencia presentada respalda asimismo la percepción respecto a la incidencia que ha tenido el Montevideo Shopping Center y las torres WTC sobre las zonas aledañas, impactando diferencialmente en el desarrollo residencial y comercial. Como resultado de la mayor actividad reseñada, es esperable que la mayor valorización redunde en un aumento de la recaudación por parte de la IM por concepto del impuesto predial, asociado a la contribución inmobiliaria y adicional.

Por otra parte, durante el período 2004-2013 las áreas aprobadas para desarrollar actividades comerciales en la zona del WTC y zona céntrica son similares: unos 220.000 m². Individualmente, cada zona ha representado aproximadamente el

FIGURA 6.4. World Trade Center



16% del total de la superficie asignada al desarrollo de inmuebles con destino comercial.

Según lo previsto en el artículo 15 del Decreto 30.146, si al término de los primeros 10 años se hubieran comenzado obras en el área de intervención que signifiquen más del 50% de la edificabilidad máxima autorizada, a solicitud de los promotores, la normativa especial se prorrogará por un máximo de 10 años. Dicha prerrogativa fue utilizada por los promotores, quienes en octubre de 2012 solicitaron a la IM dicha prórroga, dado que la superficie total edificada computable a la fecha representa el 65% de la edificabilidad máxima (94.653 m² sobre un total de 146.615 aprobados). Indudablemente, dicho petitorio es una muestra clara de la evaluación positiva que ha tenido por parte de los promotores el desarrollo inmobiliario que se ha realizado desde el 2002, que preveía, entre otros aspectos, el mecanismo de captación de la valorización del suelo urbano a partir de la mayor altura aprobada para las torres previstas en el PUD.

Sin embargo, de acuerdo a la Resolución 657/13 de febrero 2013, la IM remite a la Junta Departamental un proyecto de decreto que faculte a la intendencia prorrogar el régimen urbano previsto en el Decreto 30.146 por un año, debiendo promover un nuevo decreto que analice y regule en profundidad la nueva realidad para la zona. En el fundamento de la Resolución 657/13, sostiene que “reducir la problemática del decreto mencionado,

CUADRO 6.3. Indicadores de la actividad constructiva, zonas WTC y céntrica, 2004 y 2013

Detalle de zonas	Porcentaje permisos/ total padrones	Porcentaje de permisos destino comercio/total	M² aprobados comercio	Porcentaje m² aprobados comercio
WTC Shopping	119	72	178.691	99
WTC Pocitos Nuevo 1	28	28	13.138	37
WTC Pocitos Nuevo 2	23	13	5.312	31
WTC Buceo 1	28	9	19.400	27
WTC Buceo 2	30	31	6.666	71
TOTAL WTC	29	19	223.207	71
Centro	13	67	64.615	81
Cordón 1	11	55	13.504	33
Cordón 2	11	48	22.078	22
Ciudad Vieja Central	22	77	71.557	80
Ciudad Vieja Borde	11	67	44.263	71
Total centro	13	64	216.017	58
Resto de Montevideo	7	16	923.945	24
Total Montevideo	7	18	1.363.169	31

Fuente: Elaboración propia en base a permisos de construcción aprobados por la Intendencia de Montevideo, en el período enero 2004-agosto 2013.

que regula y ordena un sector urbano significativo, a un tema de plazos, sería perder una invaluable oportunidad para repensar acerca de un área urbana que se ha consolidado como una centralidad sumamente dinámica, transformadora y potencialmente desencadenante de nuevas lógicas”. Además, se sostiene que se está ante una oportunidad única para evaluar e insertar el desarrollo del área en consideración dentro de una prefiguración territorial más amplia, que necesariamente debe incorporar una visión prospectiva. Asimismo, los servicios de la IM identifican algunos aspectos relacionados con impactos en el tránsito interno y externo que no se han mitigado de manera acorde, y con la necesidad de una mayor valorización de los espacios públicos internos.

Las interpretaciones disímiles respecto al tema han dado lugar a un planteo de parte de los promotores propietarios a la IM, donde sostienen que la prórroga por un año del Decreto 30.146, y no hacerlo por 10 años de acuerdo a la solicitud

presentada, implican la vulneración de los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídica, e impiden la disponibilidad y disposición de los inmuebles, lo cual lesiona el derecho a la propiedad. En la actualidad, el tema se está debatiendo en la Junta Departamental.

TORRES NUEVOCENTRO Y BUENA ESTRELLA (PPVIS)

Contexto

Antecedentes

El Programa de Promoción de la Vivienda de Interés Social (PPVIS) se implementa a escala nacional a partir de 2011, dando lugar a la puesta en marcha de un nuevo sistema de inversión y financiamiento para la vivienda de sectores de ingresos medios y medios bajos, con el cometido final de mejorar la relación calidad-precio en el mercado de compra-venta y de arrendamiento.

El principal apoyo a la oferta consiste en la exoneración de todos los tributos nacionales a proyectos VIS de obra nueva, refacción y reciclaje, que tengan como destino tanto la venta final como el arrendamiento de la vivienda. Adicionalmente se impulsa el financiamiento bancario a proyectos de pequeña escala a través del Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios (FOGADI), y se crea un nuevo régimen de propiedad horizontal para facilitar la venta de las unidades de proyectos VIS financiados con recursos propios de los desarrolladores.

Desde el lado de la demanda se busca facilitar el acceso al crédito hipotecario, reduciendo el monto de ahorro previo a través del Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (FGCH), se complementa el pago del préstamo hipotecario que otorgan los bancos a través de un programa de subsidios a la cuota, y se extiende el alcance del Fondo de Garantía de Alquileres a poblaciones de menores recursos.

Para Montevideo, el PPVIS no solo tiene un objetivo en materia de vivienda, sino que se busca que contribuya también al repoblamiento de barrios céntricos e intermedios de la ciudad, en razón de la pérdida de población y hogares que han venido ocurriendo desde hace aproximadamente tres décadas. En tal sentido, los precios de venta y de alquiler de las viviendas promovidas en dichas zonas no tienen tope máximo como en otros lugares del país; su precio final lo determina libremente el desarrollador. Aun cuando el precio final pueda estar fuera del alcance de la población objetivo del PPVIS, se entiende que el asentamiento de población de ingresos medios-altos en barrios promovidos constituye un aporte a su revitalización, resultando en una mayor heterogeneidad social.

El proyecto

En el marco del PPVIS a nivel nacional, se acogen dos emprendimientos inmobiliarios (Buena Estrella y Torres Nuevocentro), localizados en Montevideo, que por proponer mayor altura a la regulada por la normativa deben pagar PC por Mayor Aprovechamiento a la IM. Estos emprendimientos

se encuentran en la etapa de construcción y ya han empezado a realizar los pagos por PC.

Marco regulatorio

Además de flexibilizar la altura de predios ubicados sobre avenidas principales, la intendencia dictó la Resolución 1035/12 de marzo de 2012, que establece con carácter general que, para los proyectos que requieran de un régimen específico y su implantación sea en área de promoción y de planes especiales de valor estratégico, el PC será del 5% del Mayor Aprovechamiento —en el caso de que dichos proyectos estén amparados en programas que promocionan la construcción de VIS.

Con dicha normativa se busca facilitar los emprendimientos de construcción de VIS, fijando por el término de 24 meses a partir de aprobada la Resolución 1035/12 un porcentaje fijo y menor para el cálculo del PC, traduciéndose en un estímulo económico y otorgando certezas a los potenciales inversores. La IM sumó entonces incentivos y beneficios desde el gobierno local a una iniciativa en materia de política de vivienda y urbana impulsada a escala nacional.

Proceso de implementación

Centro Comercial y de Viviendas Nuevocentro

Desde 2008 los privados venían planteando una iniciativa de desarrollo de un centro comercial al estilo de un shopping center y viviendas localizado en un área intermedia de la ciudad. Resulta la primera propuesta de construcción de un shopping center de magnitud en una zona intermedia de la ciudad, fuera del área central o del área costera, que no se ubica en barrios de alto poder adquisitivo. La IM aprueba la propuesta en términos generales y encomienda a sus servicios la elaboración de una normativa específica en materia de ordenamiento territorial, el estudio y solución de potenciales problemas que ocasione en el tránsito, y solicita a los privados un estudio de impacto territorial (Resolución 2158/09 de junio de 2009). El aval que otorga la IM para que los privados comiencen a desarrollar la propuesta se basa en que

FIGURA 6.5. Torres Nuevaocentro



el emprendimiento proyectado es de sumo interés para la zona, como un elemento dinamizador muy necesario en las áreas intermedias de la ciudad.

De los intercambios realizados con los privados, se aprueba el PUD para el área del emprendimiento propuesto, a través del Decreto 34.192 de junio de 2012, que prevé la construcción de un edificio compacto que alberga las actividades comerciales por un lado, y las dos torres de vivienda por el otro. La altura máxima establecida para dichas torres es de 76 m., con una edificabilidad máxima de 19.000 m² cada una. Para el cálculo del PC de las torres, se establece como altura básica 16,5 m. de altura, que corresponde a la definida para la manzana donde se localiza el emprendimiento.

Finalmente, los desarrolladores presentaron una propuesta edilicia de las dos torres de 23 pisos cada una, conformadas en su totalidad por 437 apartamentos. La altura de cada una es 75,58 m., comprendida dentro del límite máximo de 76 m., y la superficie edificable es de 18.059 m² para una torre, y de 18.157 m² para la otra, dentro del máximo de 19.000 m² previstos por la normativa.

Para el cálculo del Mayor Aprovechamiento, se toma en cuenta lo establecido por la Resolución 1066/07 de marzo de 2007, la cual en su artículo 5 define mayor edificabilidad a aquella que se autorice para edificar por fuera de la edificabilidad básica, siempre que no configure una tolerancia. Se entiende edificabilidad básica como el conjunto

FIGURA 6.6. Complejo Buena Estrella



de construcciones que pueden desarrollarse en el volumen definido por el producto entre el área máxima de ocupación del suelo y la altura igual a la máxima autorizada, conforme a la normativa urbanística y de edificación. La mayor edificabilidad genera Mayor Aprovechamiento y su valoración económica, de acuerdo al artículo 6, se expresa por el valor de comercialización.

Es así que para el caso de las torres Nuevaocentro, en la primera etapa se estimó un valor de Mayor Aprovechamiento de \$1.004.930.000 (poco más de US\$50 millones), resultando en un PC cercano a US\$2:5 millones. Para este caso se procedió a estimar un valor de comercialización por m² que presentaba una variación por pisos, y cuyo promedio rondó los US\$1.930. Para el cálculo de metrajes totales de las torres, se ponderó el área de bienes comunes construidos en un 60% (paliers, escaleras, ascensores, etc.) y la de bienes comunes sin construir en un 30% (terrazas, balcones, etc.).

Complejo Buena Estrella

El emprendimiento Estrellas del Sur está conformado por dos torres de 12 y 24 pisos, y un edificio de 3 pisos, con un total de 360 viviendas en un barrio céntrico de la ciudad. El predio utilizado es una manzana entera donde se localizaba un establecimiento industrial. Actualmente se está construyendo la torre de 12 pisos. Al igual que en el caso de Nuevaocentro, se requirió la aprobación de un PUD

para el emprendimiento Buena Estrella a través del Decreto 34.371 de septiembre de 2012.

El cálculo del Mayor Aprovechamiento también se realizó siguiendo la metodología prevista en la Resolución 1066/07, que consiste en aplicar el concepto de Mayor Edificabilidad. El precio de comercialización promedio estimado para este caso resultó en US\$1.750 el m². El valor total de Mayor Aprovechamiento calculado en la primera etapa fue de \$328:838.000 (aproximadamente US\$16:5 millones), con un PC cercano a US\$825.000.

En cuanto al emprendimiento Buena Estrella, a solicitud de los desarrolladores la IM (Resolución 2197/13) le amplió de 4 a 8 la cantidad de cuotas para cancelar el 90% del PC, dado que el desarrollo se realiza en dos etapas. Las primeras cuatro cuotas semestrales deben estar canceladas con anterioridad a la habilitación final de las obras de la primera etapa, mientras que la totalidad de las 8 cuotas semestrales deben cancelarse con anterioridad a la habilitación final de la totalidad de las obras en el predio.

REFERENCIAS

- Colliers International. Estudio de Mercado de oficina de categoría A y A+ en Montevideo. Prospecto Informativo del Fideicomiso Financiero de Inversiones y Rentas Inmobiliarias, Fondo Independencia. 2011.
- Uruguay, Agencia Nacional de Vivienda. Informe del mercado inmobiliario. Octubre 2013.
- Uruguay, Dirección Nacional de Catastro, Ministerio de Economía y Finanzas. Visualizador de datos catastrales. Geoportal. Disponible en: www.catastro.gub.uy.
- Uruguay, Montevideo. Expedientes de la intendencia relacionados con el Programa de Actuación Urbanística 10, complejo empresarial World Trade Center, torre Nuevocentro y torre Buena Estrella.
- . Entrevistas con asesores de los promotores de los barrios San Nicolás, Los Olivos y Parque Barrio Jardín del PAU 10: Ing. Agr. Nicolás Delafond y Arq. Federico Berbejillo.
- . Entrevistas con los promotores del Complejo empresarial World Trade Center de Montevideo: Cr. Carlos Lecueder y Arq. David Flom.
- . Entrevistas con autoridades y funcionarios de la intendencia, División de Planificación Territorial: Arq. Cristina Pastro, Directora, Ec. Roberto de Lucía, Servicio de Catastro y Avalúo: Ing. Agrim. Martha Siniacoff, Directora, Ing. Agrim. Ricardo Zunino.
- . Permisos de construcción aprobados por la intendencia entre enero 2004 y agosto 2013. Base de datos proporcionada por la Asociación de Promotores Privados de la Construcción en el Uruguay (APPCU).
- . Sistema de Información Geográfica de la Intendencia. Disponible en: www.montevideo.gub.uy.
- . 2001. Unidad Central de Planificación, División Plan de Ordenamiento Territorial, Intendencia de Montevideo. Programa de Actuación Urbanística, Sector 10: “Norte de Camino Carrasco”.
- . 2002. Proyecto de Distribución de cargas y beneficios. PAU10. Equipo de asesores de los promotores de la Unidad de actuación 1.

ANEXOS

ANEXO 1:

Metodología y cálculo del precio compensatorio

A continuación, se presenta la metodología y el cálculo del precio compensatorio (PC) que realizó la intendencia de Montevideo (IM), a través de su Servicio de Catastro y Avalúo, en noviembre de 2004.

Valor original de la tierra

En primera instancia se estima el valor original de la tierra con base en las transacciones inmobiliarias de predios de la UA. Se toman en cuenta transacciones de 6 predios diferentes que abarcan en su conjunto 303.622 m², es decir un 27% del área de la UA. La transacción más antigua corresponde a febrero de 1997 y la más reciente a junio de 2004. Todas las transacciones son de predios sin construcciones de consideración, con la excepción de una de ellas, que a los efectos de calcularle el valor del suelo se le resta un estimativo del valor de la construcción. El promedio ponderado de las transacciones en cuestión resultó en un valor de US\$4,99 el m².

Determinación del incremento del valor

Al analizar el expediente de referencia de la IM, se observa que el cálculo del valor final que corresponde a cada predio de la UA se realiza en virtud de las siguientes consideraciones, que fueron discutidas previamente con los promotores: 1) el nuevo valor surge exclusivamente del cambio normativo (de suelo rural a urbano), en el entendido de que este es el diferencial que corresponde a la intervención municipal; 2) el valor diferencial no resulta de otros factores originados por la iniciativa privada más allá de la exigencia normativa, como promoción, marketing empresarial, inversiones en calidad ambiental y residencial por encima de las exigencias municipales, ni tampoco de considerarse efectos de valorización del barrio por inversiones

privadas de los nuevos residentes potenciales; 3) no corresponde que se realice un cálculo de valor unitario final que tome en consideración la evolución futura de los precios. En rigor, desde el punto de vista urbanístico, corresponde analizar el cambio normativo con relación a la fraccionabilidad, la intensidad de uso y la mayor edificabilidad, medidos a través de índices de variación.

Fraccionabilidad

Dicho índice se define como el cociente entre el valor de la comercialización de todos los inmuebles resultantes de la propuesta de fraccionamiento y el valor de comercialización de todos los inmuebles sin fraccionar. Para calcular el valor de comercialización sin fraccionar, se considera la superficie total y se la ajusta por un coeficiente corrector por superficie extensa mayor a tres ha. De acuerdo a la interpolación de una escala predefinida, y tomando en cuenta que se considera como inmueble el total de la UA (1.118.165 m²), el coeficiente equivale a 0,55. Por tanto, el valor de comercialización de la UA sin fraccionar es igual a: $1.118.165 \times 0,55 \times 4,99 = \text{US\$}3.071.594$.

En el caso del valor de comercialización del inmueble fraccionado, corresponde calcular la suma de los valores individuales de la comercialización de los predios en forma independiente que surgen del fraccionamiento, considerando las correcciones establecidas por longitud de frente, fondo, superficie y forma respecto al lote predominante en la UA.

Asimismo, el valor unitario debe corregirse por el índice correspondiente al área neta a fraccionar sobre el área total, que se obtiene de restarle el área destinada a uso público en el emprendimiento, y que por lo tanto no será objeto de fraccionamiento. De acuerdo a la propuesta de fraccionamiento para la UA, el área neta urbana total queda en 950.200 m²;

por tanto, el 15% se destinará a uso público, y así el índice corrector de los valores unitarios por este concepto es 0,85. En consecuencia, el índice de fraccionabilidad es 1,48, que resulta del cociente entre US\$4.535.886 (valor con nuevo fraccionamiento) y US\$3.071.594 (valor con fraccionamiento).

Por intensidad del suelo

Para el cálculo de este índice, se divide la cantidad potencial de construcciones en el área urbana neta entre la cantidad potencial “equivalente” de construcciones en el área rural bruta, que resulta de pasar de un FOS de 5% a 35%. En el cuadro A1.1 se expone el cálculo de área potencial de construcción por tamaño de terreno y zona de acuerdo al Decreto 29.471, de donde surge que la media ponderada del área de construcción por terreno es 362 m², para un total de 918 construcciones.

Dado que el FOS del área rural es 5% de un total de 1.118.165 m², puede alcanzarse un área total construida de alrededor de 55.000 m², es decir un promedio de 1.500 m² para los 37 solares existentes. En función de ello, se determina luego el índice de equivalencia de construcciones posibles de edificar en el área rural, que resulta de dividir 55.000 entre 362, lo que da 153 construcciones. De este modo, el índice de intensidad de uso se obtiene de dividir

las 918 construcciones que podrían desarrollarse en suelo urbano por las 153 potenciales construcciones que podrían hacerse en suelo rural por el solo cambio en el uso de intensidad del suelo, es decir 6.

Por mayor edificabilidad

En este caso, el índice se determina dividiendo la cantidad de m² posibles de construir en el área urbana neta por la cantidad de m² posibles de construir en área rural bruta, para lo cual se considera el FFOT establecido en el Decreto 29.471. Dicho FOT surge de la altura y cantidad de niveles que se definen para cada zona en la normativa que regula la UA 1. En el cuadro A1.2 se puede ver que el total del área potencial a edificar en la UA es de 726.390 m², mientras el total del área máxima posible a edificar en el área rural bruta es 110.000 m². El índice para este caso da un valor de 6,54. De acuerdo a la IM, los aumentos de valor de los inmuebles por intensidad de uso y por mayor edificabilidad no son separables estrictamente, por lo que se toma el índice de mayor valor, esto es 6,54.

Determinación del valor final

El valor final se determina entonces por la agregación de los índices de fraccionabilidad y por mayor edificabilidad, que posteriormente es corregido

CUADRO A1.1. Cálculo del valor comercializado por cambio en intensidad de uso de la UA 1

Zona	Área terreno	Cantidad terrenos	Área total	FOS (porcentaje)	Área a edif. indiv.	Área a edif. total
1-A	800	400	320.000	35	280	112.000
	1000	300	300.000	35	350	105.000
	1500	150	225.000	35	525	78.750
1-B	800	9	7.200	35	280	2.520
	900	5	4.500	35	315	1.575
	1500	4	6.000	35	525	2.100
3-A	1500	25	37.500	35	525	13.125
	2000	25	50.000	35	700	17.500
Total		918	950.000			332.570

Fuente: Intendencia de Montevideo, Servicio de Catastro y Avalúo.

CUADRO A1.2. Cálculo del valor comercializado por cambio en intensidad de uso de la UA 1

Zona	Área terreno	Cantidad terrenos	FOS (porcentaje)	Área a edif. indiv.	Altura	Cantidad niveles	Área a edif. s/FOT(ind)	Área a edif. s/FOT(tot)
1-A	800	400	35	280	< 7	2	560	224.000
	1000	300	35	350	< 7	2	700	210.000
	1500	150	35	525	< 7	2	1050	157.500
1-B	800	9	35	280	< 7	2	560	5.040
	900	5	35	315	< 7	2	630	3.150
	1500	4	35	525	< 7	2	1050	4.200
3-A	1500	25	35	525	< 12	4	2100	52.500
	2000	25	35	700	< 12	4	2800	70.000
Total		918						726.390

Fuente: Intendencia de Montevideo, Servicio de Catastro y Avalúo.

por el índice correspondiente al área a ceder para usos públicos. Por tanto, el valor final medio para la UA como consecuencia de la modificación de la normativa que transforma suelo rural en urbano es:

Valor Final = (Valor inicial de la tierra [US\$4,99] *(Índice de fraccionabilidad [1,48]*Índice de mayor edificabilidad [6,54])) /Índice de corrección por libramiento al uso público [0,85] = US\$47,08.

Para la determinación del valor final de cada predio se consideran sus características topográficas, por lo cual 16 predios registran un valor final de US\$43,7; 4 de US\$62,40 y 2 de US\$31,2. A los efectos de tener un punto de comparación del valor final, el Servicio de Catastro y Avalúo realiza una estimación indirecta del precio por m² del terreno en zonas urbanas consolidadas próximas a la UA, a partir de las transacciones de compra-venta recientes de inmuebles con superficies medias de 400 m². El promedio de estas estimaciones es de US\$33,4, con un máximo en US\$44 y un mínimo de US\$22,5.

Precio compensatorio

Primeramente, se calcula el Mayor Aprovechamiento por m² urbanizable, que surge de la dife-

rencia entre el valor final del m² menos el costo de las obras de urbanización, menos el valor de la tierra original equivalente en área urbanizable. Se presenta una estimación promedio del Mayor Aprovechamiento por m² para la UA, debiéndose considerar para cada emprendimiento las variaciones de precio final y la relación entre área fraccionable y área total:

Mayor Aprovechamiento por m² = Valor final por m² [US\$47,08] - Costo de infraestructura por m² [US\$ 4] - Valor original equivalente en área urbanizable [US\$4,99/0,7] = US\$35,95

El ajuste del valor original se justifica en la medida que el valor US\$4,99 se refiere al precio por m² de un área mayor a la que resultará en definitiva comercializable, en virtud del área que se libraré al uso público en cada fraccionamiento. Se supone, como promedio para la UA, que el coeficiente entre área neta/área pública es 0,7. Manteniendo la relación área neta/área pública en 0,7, el Mayor Aprovechamiento para el total de la UA, en caso de que se urbanice completamente, sería:

Mayor Aprovechamiento de la unidad de actuación = US\$35,95 * Área total urbanizable [1.118.165 m² *0,7] = US\$28.138.622

CUADRO A1.3. Estimación de contribución inmobiliaria y adicionales, Barrio San Nicolás, valores imponibles estimados, 2013 (pesos y dólares)

Porcentaje de lotes desarrollados		Porcentaje de la capacidad constructiva del lote			
		100	70	50	30
100	Total (pesos)	63.240.133	47.525.557	37.347.237	27.213.513
	Por lote (pesos)	465.001	349.453	274.612	200.099
	Total (US\$)	2.972.928	2.234.184	1.755.699	1.279.311
	Por lote (US\$)	21.860	16.428	12.910	9.407
	Promedio de tasa	1,18%	1,17%	1,16%	1,14%
70	Total (pesos)	47.525.557	36.840.407	29.744.786	22.665.360
	Por lote (pesos)	349.453	270.885	218.712	166.657
	Total (US\$)	2.234.184	1.731.873	1.398.307	1.065.502
	Por lote (US\$)	16.428	12.734	10.282	7.835
	Promedio de tasa	1,17%	1,16%	1,15%	1,13%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Catastro.

Por tanto, el PC total de la unidad de actuación que deberían pagar los promotores a la IM sería el 10% del Mayor Aprovechamiento, es decir US\$2.813.862. La estimación del PC por m², tomando en cuenta las distantes estimaciones del valor final según características morfológicas de los padrones, sería entonces de US\$3,26 para 16 predios, de US\$5,18 para 4 predios y de US\$2,01 para 2 predios.

Estimación de ingresos públicos por PC

A efectos del ejercicio que se plantea para el barrio San Nicolás, se estiman montos totales de potencial recaudación anual por concepto de contribución inmobiliaria, considerando diversos escenarios definidos en función del desarrollo constructivo de los lotes que lo componen y de los precios actuales del suelo y de las mejoras, recabados en las inmobiliarias a cargo de la comercialización. Para el cálculo de la contribución, se estima la base imponible a partir del precio del inmueble, compuesto por el terreno y las mejoras. La superficie total de cada lote se ajusta en función de la regulación que establece el Decreto

29.471, respecto a las condiciones generales de retiros (frontal, lateral y fondo) en la zona 1-A, donde se localiza el barrio San Nicolás. El precio por m² de terreno se toma a US\$350, siendo este el precio más bajo que se obtiene de las ofertas publicadas por las inmobiliarias. Respecto a las mejoras, se estiman diferentes áreas de construcción para cada terreno, en función del aprovechamiento de la capacidad máxima que resulta de multiplicar el FOS (0,35) por la altura máxima permitida (2 plantas). El precio de mejoras que se toma para realizar la estimación del precio total es de US\$1.900 el m², que resulta del valor mínimo del componente de mejoras de casas terminadas ofrecidas en el barrio San Nicolás. Por último, para el cálculo de la base imponible se suman las estimaciones del precio del terreno y de mejoras, y se toma el 80% como aproximación al valor catastral.

El cálculo de la contribución inmobiliaria se realiza para 8 escenarios que resultan de, por un lado, asumir dos estadios de desarrollo, que se ha construido en el 100% o en el 70% de los lotes, y por otro, combinar 4 hipótesis de aprovechamiento de la potencialidad de construcción de cada lote

(100%, 70%, 50% y 30%). Luego, a la estimación de la contribución inmobiliaria se le suma un 20%, que corresponde a la suma del adicional para fondo permanente de pavimento (10%) y del adicional para drenaje pluvial (10%), que se cobran conjuntamente con la contribución inmobiliaria.⁶⁴ Los resultados se exponen en el cuadro A1.3.

Por otra parte, se realiza otra estimación de la contribución inmobiliaria y adicionales, tomando como base imponible los valores de los inmuebles del barrio San Nicolás, que surgen de las cédulas catastrales emitidas por la Dirección Nacional de Catastro al año 2011, y actualizándolas por el coeficiente establecido por el Poder Ejecutivo a los efectos de liquidar los impuestos asociados para 2013 (cuadro A1.4).

Del ejercicio realizado, surgen claramente diferencias sustanciales entre lo cobrado efectivamente por la IM en concepto de contribución inmobiliaria y adicionales, y lo estimado con relación a la capacidad potencial de recaudación de estos tributos prediales para el año 2013 (cuadro A1.5).

Actualmente, según lo informado por los desarrolladores, lo observado en Google Earth y los datos que brindan las cédulas catastrales de la Dirección Nacional de Catastro, la hipótesis más cercana a la realidad correspondería a la del 70% de los lotes desarrollados, los que utilizaron un 50% de la capacidad constructiva máxima definida por el FOS y la altura máxima que fija el Decreto 29.471. En tal caso la estimación teórica, que parte del supuesto conservador del precio del terreno (US\$350 por m²) y de las mejoras (US\$1.900 el m²) respecto a lo efectivamente recaudado, sería aproximadamente de 13 veces. Es decir que, frente a una capacidad potencial de que el barrio San Nicolás recaude anualmente unos US\$1.400 (o US\$10.000 por lote), actualmente lo estaría haciendo por un total de US\$110.000 (o US\$810 por lote).

Del análisis de los datos de las cédulas catastrales para el barrio San Nicolás, se observa que la diferencia entre los cálculos de contribución inmobiliaria y adicionales teórica y real resulta de dos factores: precios unitarios de terrenos y mejoras

CUADRO A1.4. Estimación de la contribución inmobiliaria y adicionales, Barrio San Nicolás, valores reales de la Dirección Nacional de Catastro, 2013 (pesos y dólares)

Total (pesos)	2.343.598	Por lote (pesos)	17.232
Total (US\$)	110.173	Por lote (US\$)	810
Promedio de tasa	0,67%		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Catastro.

CUADRO A1.5. Relación entre la estimación teórica y real de contribución inmobiliaria y adicionales, 2013

Porcentaje de lotes desarrollados	Porcentaje de la capacidad constructiva del lote			
	100	70	50	30
100	27,0	20,3	15,9	11,6
70	20,3	15,7	12,7	9,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Catastro.

tomados por la DNC muy por debajo de los de mercado, y de padrones que no figuran con mejoras cuando en realidad ya tienen construcciones sobre los mismos. De acuerdo a la opinión de técnicos especializados en materia de valuación catastral, los valores catastrales para el conjunto de la ciudad de Montevideo están al menos un 50% por debajo de lo que deberían ser si se tomaran los valores de mercado. Este desfase viene desde mucho tiempo atrás, aunque se han emprendido a nivel nacional y departamental algunas acciones que han permitido ir corrigiendo importantes diferencias.

⁶⁴ Además de los adicionales mencionados, se cobran junto a la contribución inmobiliaria la tasa de registro de contribuyentes y la tasa por conservación de la red de afirmado y pavimento, las que se fijan independientemente de la contribución inmobiliaria.

ANEXO 2:

Recuperación de plusvalías en El Salvador: el uso potencial de las contribuciones para el financiamiento de obra pública municipal

Juan Pablo Ortiz y Carlos Pérez

INTRODUCCIÓN

Desde 1985 El Salvador instauró la elección por voto popular de los gobiernos locales y desde entonces la descentralización se consideró como uno de los objetivos prioritarios de la agenda pública de la nación. Este proceso ha estado enmarcado dentro de lo que se conoce en la literatura como el fortalecimiento de la autonomía territorial y la promoción del desarrollo local. El Gobierno Central ha apoyado las nuevas competencias de los gobiernos locales, principalmente a través del giro de mayores transferencias de los ingresos nacionales. En la legislación vigente dichas transferencias representan el 8% de los ingresos corrientes netos del gobierno nacional, aumentando desde un nivel de 7% practicado hasta 2010, y alcanzaron 1,27% del PIB en 2015. Existe así una alta y creciente dependencia del Gobierno Central que implica, no solo riesgos en la gestión macroeconómica de corto plazo y en la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano a largo plazo, sino también una pérdida de autonomía fiscal local y de la gestión del desarrollo urbano.

No obstante los avances, aún hay tareas pendientes para profundizar y consolidar el proceso de descentralización política, administrativa y, en especial, fiscal. Una de ellas es el establecimiento de un impuesto predial y la diversificación de instrumentos de captura de plusvalías. En contravía con la práctica internacional, El Salvador aún no cobra el impuesto predial, a nivel nacional ni local, a pesar

de numerosos estudios que analizan sus implicaciones y recomiendan su aplicación.

Por su parte, el uso de instrumentos de captura de plusvalías —para recuperar todo o parte de los recursos invertidos en obras de infraestructura pública— no ha estado presente de manera expresa en la formulación de políticas públicas urbanas de El Salvador. Esto a pesar de haber sido recomendado en diversas ocasiones. A su vez, la realización de los aumentos en el valor de las propiedades —derivados de la acción pública y colectiva— ha sido apropiada casi en su totalidad por los propietarios privados y por los desarrollos inmobiliarios que se construyen periódicamente, aprovechando la infraestructura y equipamiento de los proyectos de inversión pública.

Si bien la política fiscal y urbana continúa manteniendo una visión marcadamente centralizada, se evidencia un llamado a la participación más activa de los gobiernos subnacionales y a la revisión e identificación de mecanismos que permitan asegurar la consecución de los recursos para la implementación de la Política Nacional de Vivienda y Hábitat. Es por lo tanto relevante estudiar los instrumentos fiscales de captura de plusvalías como una alternativa para tal efecto.

El país cuenta con algunos instrumentos de captura de plusvalías, como las cesiones obligatorias de terrenos a los municipios (cuando los inmuebles cedidos por los urbanizadores son contabilizados debidamente por el municipio); algunas tasas municipales, como la de pavimentación y

permisos de construcción; y el impuesto a la transferencia de bienes raíces y el impuesto a la ganancia de capital, ambos de orden nacional.⁶⁵ Todos ellos permiten que el Estado obtenga una pequeña porción de la plusvalía generada.

Con base en esta realidad, el presente trabajo busca adentrarse en la legislación tributaria y de desarrollo urbano del país, así como en los diversos planes de desarrollo urbano, con la finalidad de determinar el estado actual de la recuperación de plusvalías en El Salvador. Incluye también un análisis de estudios de caso, seleccionando 4 proyectos de infraestructura pública ejecutados en los últimos 10 años: los proyectos viales para la prolongación de la Avenida Masferrer y de la Alameda Juan Pablo II, en San Salvador, y los mejoramientos integrales de áreas precarias en Ciudad Arce y Zacatecoluca. Los objetivos son: analizar el impacto que han tenido estos proyectos en el precio del suelo y simular la contribución potencial que una captura de la valorización producida por estos proyectos pudiera acarrear en las finanzas públicas.

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE SUELO

En los últimos 60 años, El Salvador ha registrado un cambio en la distribución geográfica de su población, en gran medida debido a la transformación de la matriz productiva local, que pasó de ser un país eminentemente agroexportador a uno basado primordialmente en servicios. Pérez y otros (2009) muestran que, en 1950, la población urbana representaba solo el 36,5% del total, situación que ha cambiado radicalmente para 2013, cuando dicha proporción subió hasta 62,2%.

Durante estas 6 décadas se han formulado una gran cantidad de planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial,⁶⁶ todos con el objeto de lograr un mejor nivel de vida para la población y conservar el medio ambiente. Algunos de estos planes son exclusivamente para la ciudad de San Salvador, otros para el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), otros para las demás ciudades principales, y algunos para todo el país.

En el período mencionado, también se promulgaron diversas leyes que regulan los procesos de ordenamiento contenidos en dichos planes. Las principales son la Ley de planes reguladores, en 1955; Ley de urbanismo y construcción, en 1956; Ley de carreteras y caminos vecinales, en 1969; Ley de parcelaciones urbanas y su Reglamento, en 1991; Ley de desarrollo y ordenamiento territorial del AMSS y de los municipios aledaños y su Reglamento, en 1993, y la Ley de ordenamiento y desarrollo territorial, en 2011.

Los planes han comprendido aspectos clave en el ordenamiento territorial, como el marco institucional requerido para su funcionamiento, el marco normativo, zonificación de los municipios, uso del suelo, urbanismo, vivienda, sistema vial, red de infraestructura y servicios públicos, actividades económicas, y conservación del medio ambiente, entre otros. A pesar de que en la práctica ninguno de estos planes ha cumplido en su totalidad los objetivos trazados, su implementación ha implicado la erogación de fondos por parte del Estado, ya que los planes no incluyeron instrumentos de autofinanciamiento, como la recuperación de plusvalías, que ha sido utilizada en muchos países como mecanismo para recuperar el costo de las obras de inversión pública.

En la coyuntura de la formulación del PNODT, en 2004, Ferrufino y otros (2004) sugirieron que el anteproyecto de ley de ordenamiento y desarrollo territorial, en ese momento en discusión técnica y política, debía incluir nuevos instrumentos fiscales que son fundamentales dentro de la lógica de ordenamiento territorial. Estos elementos son la captura de plusvalías, un impuesto a los bienes inmuebles, el pago por servicios ambientales y compensaciones por impacto ambiental. En el mismo

⁶⁵ Estos impuestos representan un método por el cual el gobierno grava una porción de la plusvalía generada por agentes privados y públicos. Por esta razón en este estudio tan solo se hace una referencia a los mismos y porque constituyen una potestad de ingresos del nivel central.

⁶⁶ En el Anexo 2 se presenta un detalle completo de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial formulados de 1950 a la fecha.

sentido, Zetino (2011) señaló la necesidad y la importancia de que los municipios contaran con instrumentos de captación de plusvalía para financiar otras obras de desarrollo urbano.

El proyecto de la ley mencionada fue objeto de análisis y debates durante varios años y finalmente fue aprobada en 2011, pero no incorporó la captura de plusvalías ni el resto de instrumentos sugeridos. No obstante, la Ley de urbanismo y construcción de 1956 sí contempla alguna forma de contribución, que puede interpretarse como recuperación o captura de plusvalías. En el Art. 2 se establece que, para obtener la autorización de construcción de cualquier proyecto de urbanización, los desarrolladores inmobiliarios deben, entre otros requisitos, destinar una porción del terreno equivalente al 10% como mínimo, para jardines y parques públicos, y destinar para escuelas un terreno equivalente a 8 m² por lote a parcelar o urbanizar. La ley establece que, en los espacios mencionados, los urbanizadores están obligados a realizar las obras requeridas, si bien pueden exonerarse de tales obligaciones donando irrevocablemente el dominio de los referidos terrenos a la municipalidad respectiva. Las acciones detalladas encajan en la categoría de “cesiones obligatorias”. Como ya se acotó, el Código Tributario también comprende esta figura, a la que se denomina “contribuciones especiales”.

La Ley de urbanismo y construcción está vigente en la actualidad, por lo que todo desarrollo inmobiliario residencial debe cumplir con la cesión obligatoria. El Estado tiene entonces alguna participación en el aumento de valor de los inmuebles, aunque en muchos casos tal participación no es contabilizada como ingreso fiscal por parte de los municipios (en algunos casos no hay registro alguno), lo que se puede explicar por el desconocimiento de la figura por parte de los gobiernos locales. Debido a la fragilidad del marco normativo, muchos desarrollos inmobiliarios no cumplen con la cesión de terrenos, o lo hacen en proporciones menores a las establecidas en la ley. Asimismo, algunos funcionarios de gobiernos locales, a través de prácticas fraudulentas, han transferido los terrenos cedidos al municipio a particulares.

El Estado también dispone de otros conceptos de ingresos que pueden catalogarse como instrumentos de recuperación de plusvalía. En primer lugar, los gobiernos locales obtienen recursos del otorgamiento de permisos de construcción, derechos de pavimentación y contribuciones especiales para parques, entre otros. Los ingresos provenientes de los conceptos acotados son bajos al compararlos con los ingresos totales de los municipios (cuadro A2.1), lo que se explica en gran medida por los bajos tipos impositivos y tasas aplicadas por los gobiernos locales, algunas de las cuales aún están denominadas en colones, a pesar de que la Ley de integración monetaria incorporó el dólar estadounidense como moneda de curso legal, y tiene ya 15 años de estar en plena vigencia.

El gobierno central dispone también del impuesto a la transferencia de bienes raíces (TBR),⁶⁷ un tributo que data desde principios del siglo pasado (en ese entonces denominado impuesto de alcabalas), que grava la transferencia de bienes inmuebles. Su base imponible es el valor real o comercial de la propiedad y la tasa es el 3%, aplicada al exceso de US\$28.571,43. La recaudación de este tributo ha promediado US\$18.4 millones en los últimos 10 años, lo que equivale al 0,59% de los ingresos tributarios del gobierno central y 0,09% del PIB, por lo que su incidencia en los ingresos tributarios totales es mínima.⁶⁸ Sin embargo, lo relacionado con el valor del suelo, de acuerdo a la experiencia de operadores inmobiliarios consultados, no supera el 30%, es decir que la recuperación de plusvalía solo ascendería a US\$5.5 millones.

⁶⁷ D.L. 552 del 18 de diciembre de 1986.

⁶⁸ Si bien el recaudo por esta fuente es insignificante en relación al presupuesto de ingresos nacional, en el hipotético caso de ser transferida hacia los gobiernos municipales, como lo es en otros países de la región, es de prever que constituiría una fuente relevante de financiamiento local. Su significancia para las cuentas municipales variaría en función de las bases tributarias y las dinámicas inmobiliarias, entre otros factores, y su potencial se apalancaría con la introducción de un impuesto predial. Con los datos disponibles nos es imposible en este momento realizar estas estimaciones pero ciertamente este análisis constituye una avenida interesante de investigación futura.

CUADRO A2.1. Recaudación de los gobiernos locales por recuperación de plusvalías

Descripción	Ingresos (Mills. US\$)
Permisos municipales de construcción	2,2
Tasa por pavimentación	6,4
Contribución especial a parques	4,8
Total	13,4
Como porcentaje de ingresos tributarios de los municipios	5,96
Como porcentaje de ingresos totales de los municipios	2,29
Como porcentaje del PIB	0,06

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Actualmente no existe en El Salvador un impuesto predial, instrumento importante para la recuperación de plusvalías. De igual forma, salvo el impuesto a transferencia de bienes raíces, el país no dispone de tributo alguno que grave directamente la propiedad, tanto a nivel nacional como local.

En mayo de 2014, el Ministerio de Hacienda presentó a la Asamblea Legislativa una propuesta de impuesto a la propiedad inmobiliaria suntuaria, que establecía una alícuota del 1% sobre el valor de las propiedades con un valor de mercado superior a US\$350.000. Sin embargo, este proyecto de ley fue luego retirado de la propuesta de reforma, debido a que la determinación de la base imponible del impuesto se fundamentaba en métodos subjetivos y discrecionales por parte del contribuyente, lo que volvía frágil la recaudación. Esto como consecuencia de la no existencia de un registro oficial que contenga el valor catastral de los inmuebles. El cuadro A2.2 sintetiza los instrumentos de recuperación de plusvalías utilizados a lo largo del tiempo en el país.

Un elemento importante en el análisis surge de contrastar la escasa recaudación obtenida a través

de los instrumentos incluidos en el cuadro A2.2, con la expansión que han mostrado las principales ciudades del país, de lo que puede deducirse que el país ha renunciado a ingresos importantes, que pudieron ser utilizados para financiar obras de infraestructura pública. La renuncia a una gran proporción de los ingresos provenientes del aumento de valor de las propiedades se ha dado parcialmente por la carencia de una política pública destinada a tal fin.

Las ciudades han experimentado también un proceso de modernización de sus sistemas viales. En el AMSS, por ejemplo, se han construido en los últimos 15 años una considerable cantidad de proyectos de inversión pública: nuevas carreteras, ampliación de carreteras existentes, construcción de pasos a desnivel, derivadores, entre otros. El costo de la inversión realizada puede superar fácilmente los US\$2.000 millones a precios corrientes. En el AMSS también se han ejecutado diversas obras de desarrollo urbano privadas que han contribuido a modernizar las ciudades.

Además del beneficio al transporte, al desarrollo económico y al bienestar social, la mayoría de estas obras han contribuido a aumentar el valor de las propiedades cercanas a ellas, sin que sus dueños hayan invertido recurso alguno. El Estado por su parte, ante la falta de los instrumentos legales que lo facultan a captar la plusvalía generada, solo ha participado en una reducida porción de dichos excedentes a través del TBR y el impuesto a la ganancia de capital recaudado por la venta de inmuebles a un precio más elevado debido al aumento de la plusvalía, pero —como ya se señaló— la recaudación de estos tributos es baja y no está vinculada directamente al aumento de valor del suelo.

CUADRO A2.2. Instrumentos de recuperación de plusvalías en El Salvador

	Norma	Nivel de gobierno	Vigencia
Cesión obligatoria de terrenos, permisos de construcción, impuesto al patrimonio, impuesto a la transferencia de bienes raíces (TBR) Impuesto a la ganancia de capital	Ley de urbanismo y construcción, 1951	Local	Vigente
	Ley de urbanismo y construcción, 1951	Local	Vigente
	Ley de impuesto al patrimonio, 1986	Nacional	Derogado en 1994
	Ley de impuesto a la transferencia de bienes raíces, 1986	Nacional	Vigente
	Ley de impuesto sobre la renta, 1991	Nacional	Vigente

Fuente: Elaboración propia.

PROYECTOS VIALES EN SAN SALVADOR

Proyecto prolongación de la avenida Alberto Masferrer

El proyecto consistió en la construcción de una vía nueva de 2,09 km de 4 carriles (2 por sentido), incluyendo 3 puentes de paso, 2 rotondas, 4 bahías de autobuses y arriate central, entre otras obras. El trazado de la carretera comienza en la intersección formada por la finalización de la calle San Antonio Abad y avenida Napoleón Viera Altamirano (75 Avenida Norte) y finaliza en la avenida Alberto Masferrer Norte, en las cercanías de la lotificación Cumbres de la Escalón. De acuerdo a la Ley de carreteras y caminos vecinales, el proyecto califica como una carretera primaria.⁶⁹ Los trabajos se ejecutaron en el período julio de 2005 a febrero de 2007 y su costo total fue de US\$11.853.383,18.

La idea del proyecto partió del diagnóstico territorial elaborado en el contexto del PLAMADUR del AMSS en 1997, donde se destacaba que en el distrito 2 del municipio de San Salvador existía una densidad promedio de 239 hab. por ha., pero el sistema vial se encontraba desarticulado y se requería la apertura de nuevas vías y la reparación de las existentes.

De acuerdo al PLAMADUR, dicha zona estaba calificada como de uso suburbano, pero las características del lugar eran básicamente las de una zona rural. En el área se había desarrollado un sistema de lotificaciones, donde existía una amplia presencia de vivienda social, especialmente en la zona cercana al final de la calle San Antonio Abad y 75 Avenida Norte, mientras que al norte del proyecto una buena parte de las parcelas se encontraban ociosas, con desarrollos habitacionales desordenados que amenazaban a las áreas de protección de las faldas del volcán de San Salvador. Ante ello, el precio del suelo antes del proyecto era típico de una zona rural.

Varios actores se involucraron en el proyecto: El MOPTVDU fue el responsable directo de la planificación y ejecución del proyecto; el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Presupuesto [DGP], Dirección General de Inversión y Crédito Público

[DGICP], Dirección General de Tesorería [DGT]) fue encargado del manejo presupuestario; la alcaldía municipal de San Salvador realizó el trabajo coordinado con el MOPTVDU; OPAMSS fue el responsable de garantizar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial; el MARN aseguró el cumplimiento de las normas ambientales; la Corte de Cuentas de la República ejerció la contraloría a la ejecución de los recursos, y las empresas fueron responsables de ejecutar y supervisar las obras.

La ejecución de las obras motivó un incremento en la demanda inmobiliaria. De acuerdo a operadores de bienes raíces, aun antes de finalizar el proyecto se observó un auge en la compraventa de inmuebles en la zona, generándose luego un incremento sustancial en el valor de las propiedades ubicadas en las proximidades de la nueva vía y en las áreas residenciales ya existentes.

Con la nueva carretera, la zona adquirió atractivo comercial, habiendo surgido una considerable cantidad de negocios de diversa índole, aunque con predominio de los servicios, mientras que el uso habitacional ha tenido un menor auge. Las áreas de uso mixto ocupan aproximadamente el 60% de la zona, en tanto que al uso habitacional se le asigna alrededor del 30%. El 10% restante se distribuye entre vivienda social y otros usos.

Proyecto prolongación de la Alameda Juan Pablo II

Este proyecto consistió en el diseño y construcción de la ampliación de la antigua calle El Carmen. El tramo de vía urbana construido tiene una longitud aproximada de 1,64 km, con 2 carriles de circulación por sentido y un ancho de 3,50 m. cada uno, e incluye una rotonda, retornos y bahías de autobuses. El proyecto comprendió obras de terracería, drenaje mayor y menor, obras de paso, estructura de pavimento,

⁶⁹ Carretera primaria: las capacitadas para intensidades de tránsito superiores a 2.000 vehículos promedio por día, con 12 m. de plataforma, 7,3 m. de rodaje y un mínimo de 7,9 m. de rodaje en los puentes (Art. 3 de la Ley de carreteras y caminos vecinales).



Ya para finales de los 90, esta vía se perfilaba insuficiente para soportar el crecimiento demográfico y la mayor circulación de vehículos en la zona, por lo que se planificó ampliarla y convertirla

FIGURA A2.3. Situación antes del proyecto de la prolongación de la Alameda Juan Pablo II



los derechos de vía, fue de US\$13.116.271,9 y se ejecutó entre enero de 2006 y febrero de 2010.

La nueva carretera ha tenido un gran impacto en la zona, especialmente en el ámbito residencial, pues luego de su conclusión se han construido al menos 4 complejos residenciales destinados a población de ingreso medio alto, que se suman a 2 ya existentes antes del proyecto. Un rasgo importante es que, a diferencia de la prolongación de la avenida Masferrer, esta zona no ha atraído un exceso de negocios, siendo el uso habitacional y residencial el que concentra casi el 70% del área adyacente a la vía. Asimismo, no se visualizan áreas de vivienda social, las cuales están ubicadas hacia el nororiente de la zona de estudio.

El efecto más relevante del proyecto es el sustancial aumento experimentado en el precio del suelo. Para cuantificar el impacto en el precio del suelo, se hizo un sondeo con operadores de bienes raíces que han mediado en operaciones de compraventa de inmuebles en la zona.⁷⁰ Así pues, se obtuvo información relacionada con 24 parcelas sin edificación (12 contiguas a la prolongación de la Avenida Masferrer y 12 contiguas a la prolongación de la Alameda Juan Pablo II).

Con el propósito de contrastar los hallazgos con el comportamiento de otras zonas similares a las estudiadas, también se obtuvo información

referente a 16 parcelas sin edificaciones, ubicadas en las áreas denominadas —para efectos del estudio— “zonas comparables”, definiéndose dos: la primera al norponiente de la prolongación de la avenida Masferrer y la segunda al sur de la misma vía y al norte de la prolongación de la Alameda Juan Pablo II, justo atrás de la UEES.

La información recopilada se refiere básicamente al precio de la V2 antes del proyecto, aproximadamente en 2005, y el precio actual.⁷¹ Hay consenso en que las nuevas obras fueron el detonante del desarrollo y posibilitaron aumentos considerables en el valor de las propiedades.

Como puede observarse en el cuadro A2.3, tanto en la zona de los proyectos estudiados como en las áreas comparables, el valor de la tierra aumentó en el período 2005-2015, aunque con gran diferencia en el incremento relativo de las propiedades adyacentes a ambos proyectos, donde el precio registró aumentos promedio de 105,3%, más del doble del incremento

⁷⁰ El mecanismo aplicado se asimilar al método de comparación o de mercado, utilizado para valorar propiedades y establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes o comparables al inmueble objeto de avalúo. Ver Anexo 2 para la metodología empleada.

⁷¹ El detalle de la información recopilada se presenta en el Anexo 3.

FIGURA A2.4. Vista actual del proyecto prolongación de la Alameda Juan Pablo II



CUADRO A2.3. Impacto en el precio del suelo de los proyectos prolongación avenida Masferrer y prolongación Alameda Juan Pablo II

Descripción	Precio V ² actual (US\$)	Precio V ² antes (US\$)	Plusvalía por V ² (US\$)	Plusvalía por V ² (%)
Valor promedio V ² Prolongación Avenida Masferrer	185,5	86,90	98,63	113,5
Valor promedio V ² Prolongación Alameda Juan Pablo II	177,5	90,00	87,49	97,2
Valor promedio V ² Áreas comparables (ambos proyectos)	68,1	45,31	22,76	50,2

Fuente: Elaboración propia.

de precio de terrenos con las mismas características, pero ubicados en las zonas comparables.

En términos nominales, al comparar el precio actual de las zonas de los proyectos con el precio de las áreas comparables, se observa también una diferencia significativa: el precio por V² en las primeras es 2,6 veces mayor que en las áreas comparables. Todo ello es atribuible a la mayor demanda y a la plusvalía generada por los proyectos.

MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO SAN CARLOS I, ZACATECOLUCA, LA PAZ

La comunidad San Carlos I está ubicada en la zona urbana al sur del centro de la ciudad de Zacatecoluca, adyacente a la carretera del litoral (CA-2). Está constituida por 425 propiedades, de las cuales el 80% están habitadas. El proyecto formó parte de la primera etapa de pre diagnóstico

del programa MIAUP del VMVDU, y es parte del Programa de Vivienda fase II, desarrollado por el VMVDU en coordinación con las municipalidades donde existen asentamientos urbanos precarios comprendidos en el mapa de pobreza de 2010.

El objetivo del proyecto fue mejorar las condiciones habitacionales de acceso y disponibilidad de servicios básicos en los hogares, permitiéndoles integrar la comunidad al área urbana de la ciudad, y con ello realzar el nivel de vida de la población y de todo el municipio. Las obras realizadas fueron de tres tipos: a) red vial: construcción de 3,7 km. de calles asfaltadas, que incluyeron cordón cuneta, colector de aguas lluvias, cajas tragantes y pozos de visita con tapaderas de hierro fundido; b) habilitación de servicios básicos en viviendas: colocación de más de 400 m. de la red de distribución de agua potable, conexiones y 184 acometidas domiciliarias a la red de ANDA, construcción de 118 módulos sanitarios, construcción de más de 200 m.

FIGURA A2.5. Estado antes y después del proyecto MIAUP San Carlos I, Zacatecoluca



Fuente: VMVDU.

de colector de aguas servidas y construcción de 6 sistemas sépticos en zonas no factibles de conexión, y c) legalización de propiedades. El proyecto fue ejecutado de mayo de 2014 a marzo de 2015, y su costo total fue US\$1.552.527,26, beneficiando directamente a 425 familias.

Los actores que intervinieron fueron el VMDU, como la entidad administradora del Programa de Vivienda fase II; la alcaldía municipal de Zacatecoluca, como responsable del ordenamiento territorial del municipio; la comunidad objetivo de la intervención, en cuanto al manejo social del proyecto y facilitando las intervenciones; ANDA, responsable del suministro de agua potable y servicios de alcantarillado; el MARN, como garante del cumplimiento de la legislación medioambiental; el Ministerio de Hacienda, en el manejo presupuestario; el BID, en el monitoreo de la ejecución de los recursos del financiamiento del proyecto; la Corte de Cuentas de la República, que ejerció la contraloría de los recursos, y las empresas constructoras y supervisoras.

Como puede observarse en la figura A2.5, luego de la finalización de las obras, la imagen y las condiciones de vida de la comunidad San Carlos I cambiaron radicalmente; además, con la introducción de los servicios públicos básicos (agua potable, sistemas sanitarios, disposición de aguas lluvias y servidas, etc.), comenzó a notarse una percepción de mayor bienestar en los habitantes.

Las nuevas obras permitieron también que la alcaldía municipal comenzara a brindar los servicios de aseo de calles y recolección de desechos, lo que se suma al bienestar general. Además, por sus características, la comunidad San Carlos I estaba considerada como zona urbana no consolidada, pero con la realización del proyecto cumple con los requerimientos para ser considerada una zona urbana consolidada.

La demanda de inmuebles, especialmente para vivienda, se ha visto también favorecida por las nuevas condiciones de la zona, aumentando con ello el valor de las propiedades. Al igual que en San Salvador, en Zacatecoluca no hay valores catastrales de los inmuebles, por lo que los datos necesarios para calcular el incremento en la plusvalía provienen, en este caso, del conocimiento general de los funcionarios de la Unidad de Catastro de la municipalidad y de la percepción de los habitantes de la comunidad San Carlos I. Así pues, como se puede ver en el cuadro A2.4, el valor de las propiedades ha aumentado notablemente luego del proyecto.

Como la zona en estudio tenía un bajo perfil urbano, a pesar de estar en las cercanías del centro de la ciudad, el precio de los inmuebles era más bajo que en el resto del municipio. Tras la conclusión del proyecto se ha visto una equiparación en los precios, dándole además un impulso a la plusvalía de las áreas adyacentes.

CUADRO A2.4. Impacto del proyecto MIAUP San Carlos I en el precio del suelo

Descripción	Precio V ² actual (US\$)	Precio V ² antes (US\$)	Plusvalía por V ² (US\$)	Plusvalía por V ² (porcentaje)
Valor promedio V ² AUP San Carlos I	45,7	28,0	17,7	63,4
Valor promedio V ² área comparable (Zacatecoluca)	46,3	36,4	9,9	27,3

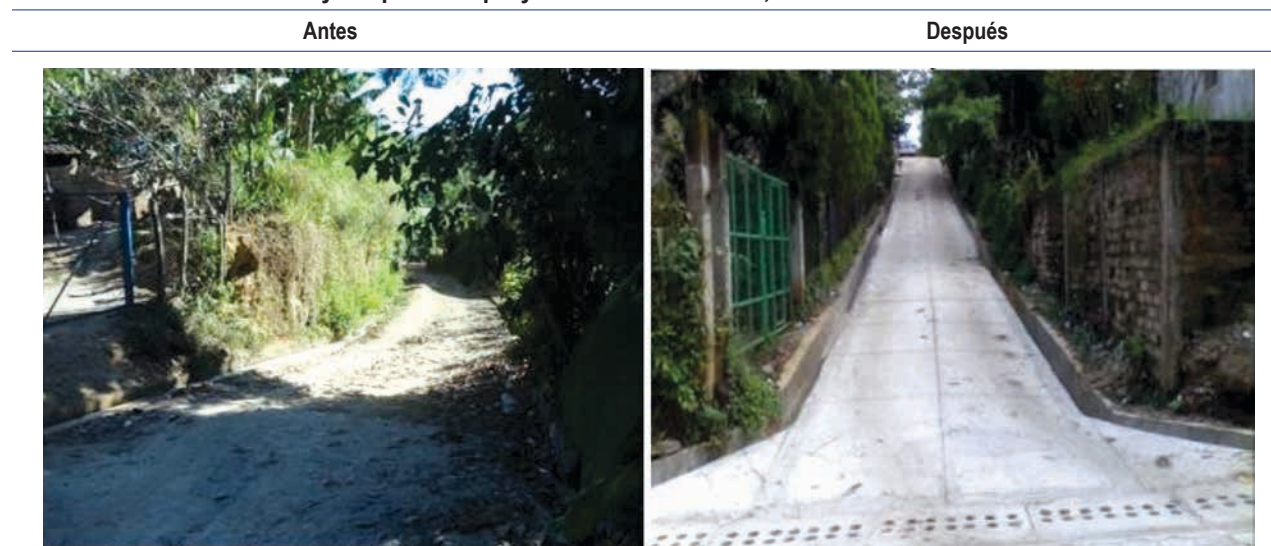
Fuente: Elaboración propia.

MEJORAMIENTO INTEGRAL DEL ASENTAMIENTO URBANO PRECARIO EL CHILAR, CIUDAD ARCE, LA LIBERTAD

Este proyecto se ubica en el Cantón Santa Rosa, en la zona suburbana del municipio de Ciudad Arce, departamento de La Libertad. Al igual que el proyecto anterior, la comunidad El Chilar formó parte de la primera etapa de pre diagnóstico del programa MIAUP del VMVDU, y fue seleccionada conjuntamente con la municipalidad de Ciudad Arce. En el mapa de pobreza, El Chilar estaba tipificado como un AUP en “precariedad extrema”. La zona se caracterizaba por carecer de servicios de agua potable, adecuados sistemas de tratamiento de excretas y tratamiento aguas lluvias y servidas, y por tener calles de tierra intransitables, entre otros. Todo ello contribuía al aislamiento de la comunidad de la zona urbana de la ciudad.

El objetivo del proyecto fue mejorar las condiciones habitacionales de acceso y disponibilidad de servicios básicos en los hogares, y con ello mejorar el nivel de vida de la población y de todo el municipio. El proyecto incluyó el adoquinado y pavimentación de las vías de acceso y calles internas de la comunidad, drenajes de aguas lluvias, ampliación de la red de distribución y acometidas de agua potable y construcción de 211 módulos sanitarios y de 189 sistemas sépticos, entre otros. Los trabajos fueron ejecutados de diciembre de 2013 a septiembre de 2014. Su costo total fue US\$1.651.181,92, beneficiando directamente a 358 familias.

El proyecto condujo a un cambio radical en las condiciones de vida de la comunidad. Como se observa en la figura A2.6, todas las calles de la comunidad fueron adoquinadas o pavimentadas, facilitando el acceso y movilidad de los habitantes del barrio. Además, tal como sucedió en el AUP

FIGURA A2.6. Estado antes y después del proyecto MIAUP El Chilar, Ciudad Arce

CUADRO A2.5. Impacto del proyecto MIAUP El Chilar en el precio del suelo

Descripción	Precio V ² actual (US\$)	Precio V ² antes (US\$)	Plusvalía por V ² (US\$)	Plusvalía por V ² (porcentaje)
Valor promedio V ² AUP El Chilar	19,2	12,3	6,9	55,9
Valor promedio V ² área comparable (Ciudad Arce)	6,4	4,9	1,4	28,7

Fuente: Elaboración propia.

San Carlos I en Zacatecoluca, las obras realizadas motivaron a la población a hacer mejoras al interior de las viviendas, mejorando notablemente su nivel de vida.

La municipalidad de Ciudad Arce ya ha calificado las nuevas obras, y ha recategorizado el uso del suelo de agrícola a habitacional. Además, a partir de la conclusión de los trabajos se ha comenzado a prestar los servicios básicos de aseo de calles y recolección de desechos sólidos, así como a recolectar el pago de derechos de pavimentación. Con ello, la comunidad quedó integrada a la zona urbana, aunque en una especie de satélite del centro urbano de la ciudad.

Asimismo, según los datos brindados por funcionarios de la Unidad de Catastro de la municipalidad de Ciudad Arce, con base en su percepción sobre el mercado inmobiliario del municipio, subió valor del suelo en la zona de estudio, donde las propiedades han aumentado aproximadamente el doble que en el resto del municipio (cuadro A2.5).

SIMULACIÓN DEL POTENCIAL IMPACTO DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS EN LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Ya se ha visto cómo los proyectos abordados han conducido a un aumento significativo en el valor del suelo en las zonas estudiadas y áreas aledañas. En general, el incremento de valor promedia 105,3% en los proyectos ubicados en la ciudad de San Salvador y 59,7% en los ubicados en la zona urbana de Zacatecoluca y Ciudad Arce. Asimismo, en los 4 proyectos analizados, el Estado ha erogado al menos US\$28,2 millones, que fueron obtenidos principalmente de financiamiento externo reembolsable,

el cual deberá amortizarse con los recursos del fondo general; sin embargo, todo o parte del costo de la inversión realizada podría ser recuperado al utilizar los instrumentos de recuperación de plusvalías, aunque para ello se requiere disponer de un catastro moderno y debidamente valorizado, algo con lo que El Salvador no cuenta y en el que se tendría que invertir importantes recursos.

El cuadro A2.6 muestra cómo aplicando una contribución por valorización equivalente al 15% sobre la plusvalía se podría generar una fuente de nuevos ingresos para el Estado. Como se observa, especialmente en la zona urbana de San Salvador, el aporte que se podría percibir por cada V2 comercializada es significativo. En los proyectos del programa MIAUP, la participación en la plusvalía sería más reducida debido al bajo perfil socioeconómico de ambas zonas. Es más, dichas comunidades, dado el nivel de ingreso predominante, podrían quedar exentas de una eventual contribución, pues los beneficios se verían reflejados en el aumento de la plusvalía en un área urbana más amplia del municipio.

De acuerdo a la OPAMSS, en San Salvador los proyectos estudiados fueron el detonante para el desarrollo urbanístico de la zona, y por ende de la aprobación de una considerable cantidad de permisos de construcción, tanto del tipo habitacional como comercial y de servicios. En la prolongación de la Alameda Juan Pablo II se aprobó la construcción de 4 complejos residenciales para familias de ingreso medio-alto y algunos para uso comercial o mixto. De igual forma, en la prolongación de la avenida Masferrer se han aprobado 3 desarrollos de uso mixto que albergan comercios, servicios e instituciones públicas, sumándose a otros usos mixtos a lo largo de la vía.

CUADRO A2.6. Estimación de la participación en la plusvalía por parte del Estado

Descripción	Precio V ² actual (US\$)	Precio V ² antes (US\$)	Plusvalía por V ² (US\$)	Tasa partic. plusvalía	PP por V ² (US\$)
Prolong. Av. Masferrer	185,5	86,9	98,6	15%	14,79
Prolong. Alameda Juan Pablo II	177,5	90,0	87,5	15%	13,12
AUP San Carlos 1	45,7	28,0	17,7	15%	2,66
AUP El Chilar	19,2	12,3	6,9	15%	1,03

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A2.7. Participación en la plusvalía en ciertos desarrollos inmobiliarios en San Salvador

Desarrollo inmobiliario	Zona	Área V ² *	Plusvalía por V ² (US\$)	Plusvalía total (US\$)	Partic. en plusvalía (US\$)
Residencial Altos Escalón I	Prol. JP II	34.630,8	87,49	3.029.790,5	454.468,6
Residencial Altos Escalón II	Prol. JP II	12.879,2	87,49	1.126.781,6	169.017,2
Residencial Vistas Escalón	Prol. JP II	9.587,9	87,49	838.826,3	125.823,9
Residencial Vistas del Norte	Prol. JP II	4.006,9	87,49	350.554,3	52.583,1
Centro de servicios DLC	Av. Masf.	7.155,1	98,63	705.687,5	105.853,1
Centro de servicios Jade	Av. Masf.	4.579,3	98,63	451.640,0	67.746,0
Centro de servicios Alba	Av. Masf.	4.579,3	98,63	451.640,0	67.746,0
Total		77.418,4		6.954.920,3	1.043.238,0

Fuente: Elaboración propia (área en V2 estimada utilizando Google Earth Pro).

En el cuadro A2.7 se puede observar la plusvalía total que se generaría en cada desarrollo inmobiliario construido, calculada a la tasa nominal del 15% supuesta en el estudio, resultando en la contribución potencial que pudo haber recaudado el municipio o el gobierno central. La recaudación estimada asciende al 4,2% del costo total de las obras, que provendrían de un área equivalente al 10% de la zona influida directamente por los proyectos, lo que indica que, al considerar toda el área impactada directamente por las nuevas vías, el Estado bien habría podido recuperar entre 40%-45% del costo de la inversión.

Por otra parte, sí se ha recaudado por la extensión de permisos de construcción que administra la OPAMSS. El cuadro A2.8 presenta los ingresos obtenidos de los complejos residenciales construidos después del proyecto de prolongación de la Alameda Juan Pablo II, en San Salvador. En los municipios donde se ubican los proyectos del

programa MIAUP estudiados, también se aplican tasas por permisos de construcción, aunque ambas municipalidades no han registrado nuevas construcciones que requieran permiso municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

En El Salvador el desarrollo de la descentralización ha sido permanente en los últimos veinte años. En lo normativo, recientemente se han expedido leyes en temas diversos como el desarrollo local, endeudamiento territorial, ordenamiento del territorio y la actualización del catastro de tierras, entre otros temas. Esto no oculta que en el contexto latinoamericano, El Salvador aparece, en una muestra de 14 países, como el segundo con menor grado de madurez en descentralización (Daughters y Harper, 2007). Por ejemplo, se presenta un atraso importante en la consolidación de estabilidad fiscal de los municipios y en la definición de funciones entre

CUADRO A2.8. Ingresos por permisos de construcción de residenciales, Alameda Juan Pablo II

Descripción	Tasa (US\$)	Altos Escalón I	Altos Escalón II	Vistas Escalón	Vistas del Norte	Total
Extensión de terreno (m ²)		24.200	9.000	6.700	2.800	
Calificación de lugar	0,06 x m ² terreno	1.452,0	540,0	402,0	168,0	2.562,0
Línea de construcción	0,1 x m ² terreno	2.420,0	900,0	670,0	280,0	4.270,0
Factibilidad drenajes de aguas lluvias	0,1 x m ² terreno	2.420,0	900,0	670,0	280,0	4.270,0
Revisión vial y zonificación	0,16 x m ² terreno	3.872,0	1.440,0	1.072,0	448,0	6.832,0
Permiso de construcción más de 25 m ²	0,81 x m ² construc.	15.681,6	5.832,0	4.341,6	1.814,4	27.669,6
Permiso de urbanización	0,51 x m ² terreno	12.342,0	4.590,0	3.417,0	1.428,0	21.777,0
Recepción de obras de construcción	0,81 x m ² construc.	15.681,6	5.832,0	4.341,6	1.814,4	27.669,6
Recepción de obras de urbanización	0.51 x M ² terreno	12.342,0	4.590,0	3.417,0	1.428,0	21.777,0
Totales		66.211,2	24.624,0	18.331,2	7.660,8	116.827,2

Fuente: Elaboración propia con información de la OPAMS.

niveles de gobierno. Igualmente, se requieren esfuerzos para profundizar la autonomía fiscal local a partir del otorgamiento de mayores potestades tributarias y de la creación de incentivos para el ejercicio de mayores niveles de esfuerzo fiscal municipal. Esto permitiría a los municipios responder de forma más apropiada a las competencias asignadas y a la creciente demanda por infraestructura y servicios públicos locales asociados con la urbanización de las ciudades.

De un amplio menú de opciones disponibles, en El Salvador debería implementarse un impuesto predial y una contribución por valorización, mayor edificabilidad y densidad. Ambos son viables, aunque requieren acciones previas. Para que un impuesto predial pueda funcionar y sea productivo, es imprescindible que existan previamente dos condiciones básicas: a) un catastro moderno, actualizado y adecuadamente valorizado y b) una estructura administrativa para manejar el tributo. En el caso de El Salvador, estas dos condiciones aún no están presentes, ya que desde la derogatoria del impuesto al patrimonio en 1993 se dismanteló toda la estructura que lo controlaba y el personal fue reubicado en otras áreas de la administración tributaria.

Respecto al catastro, el CNR está trabajando desde hace varios años en la constitución de un

catastro digital, pero debido a la falta de financiamiento y otros problemas de coordinación, no se ha logrado concluir con la medición total del territorio a nivel nacional. No obstante, luego de contar con el registro cartográfico de todo el país, debe hacerse un trabajo de valoración de las propiedades, lo que supone un problema adicional para la entrada en vigencia del impuesto. El nuevo tributo debería además reunir las siguientes características básicas:

- Deben establecerse tasas impositivas distintas para inmuebles urbanos y rurales, distinguiendo además los usos del suelo urbano. Las tasas deberían ser progresivas. En El Salvador podría establecerse una escala de 0,25% a 1,5%.
- Debe establecerse un mínimo exento, tomando como base el valor catastral del inmueble. Este umbral podría relacionarse con el precio máximo del suelo en una zona destinada a vivienda social.
- Para que opere como “captador puro” de plusvalías, la base imponible debe ser el valor del suelo (no obstante, en América Latina hay un grupo de países donde se grava el valor total del inmueble, p. ej. incluidos Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú). Otros dan libertad a los gobiernos subnacionales para que

definan dicha base (Argentina y México). En todo caso, la alícuota debe guardar relación con la base imponible que se defina.

- En un principio, y por lo menos durante los primeros 5 años desde la entrada en vigencia, el impuesto debe ser administrado y recaudado por el gobierno central. Esto debido a ventajas de escala, ya que montar un impuesto a la propiedad es sumamente complejo y costoso. En ese lapso, el gobierno central y los municipios deben trabajar conjuntamente para crear en estos últimos las capacidades necesarias para administrarlo en el nivel local.
- Los recursos recaudados por el gobierno central deben ser transferidos a los municipios.
- Debe formalizarse un catastro único nacional administrado por el CNR. Dicho catastro debe contener: los mapas catastrales, un sistema de numeración catastral, registros con las características de la propiedad, las estructuras y los propietarios, y un registro de los valores de compraventa del inmueble.
- La entrada en vigencia del impuesto no debe comenzar antes de que el sistema catastral y la institucionalidad que lo administre estén en su plena capacidad; la ley, sin embargo, puede aprobarse estableciendo los plazos pertinentes.

Contribución por valorización

Como ya se ha dicho, el objetivo del estudio es captar el aumento de la plusvalía generada por la construcción de obras de inversión pública. Un propósito implícito es distribuir el costo de la obra entre las propiedades ubicadas en los contornos del proyecto ejecutado, recuperando así los recursos devengados. Las características mínimas de esta contribución serían las siguientes:

- Dada su naturaleza, este tributo debe ser administrado y recaudado por los gobiernos locales.
- Los hechos generadores de la contribución deben incluir el aumento de valor del suelo por la presencia de una acción urbanística pública adyacente, el cambio de calificación de uso de

suelo a uno más rentable y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo, a través de una mayor edificabilidad y/o densidad.

- La base imponible debe ser la diferencia entre el valor del suelo (M2 o V2) después de la obra pública, menos el valor antes del proyecto. La base tributaria debe excluir las áreas destinadas a cesiones obligatorias para espacio público, tales como calles internas, áreas verdes, etc.
- El valor de los inmuebles debe ser el que conste en el catastro nacional administrado por el CNR, por lo que previamente debe finalizarse la valorización catastral en todo el país. Mientras esto no ocurra, el valor utilizado debe determinarse a través de mecanismos indirectos, como el método de comparación o de mercado.
- En la región hay una considerable dispersión en las tasas del impuesto o contribución. En el estudio se ha trabajado con una alícuota de 15%, que representa el promedio de las aplicadas en varios países de América Latina.
- Con el objeto de no afectar a los estratos bajos de la sociedad, debe dejarse exenta de la contribución la plusvalía generada en zonas calificadas como vivienda social.
- La contribución se genera en el momento de la transferencia de un inmueble, cuando se autorice el cambio de uso del suelo a uno más rentable y cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo (edificabilidad y densidad).
- El tributo debe ser liquidado en efectivo, o a través de cesión de terrenos con valor equivalente a la deuda, a favor del municipio, registrándose como ingreso tributario.
- En otros países de América Latina, en la ley se establece el destino de los recursos, por ejemplo, la construcción de proyectos de vivienda social; la construcción o mejora de infraestructura de desarrollo urbano; la construcción y recuperación de obras de recreación (parques, zonas verdes, etc.), y la constitución de reservas ambientales, patrimonio cultural, etc. En todo caso, el plan de ordenamiento de la ciudad debe indicar las preferencias en esta materia.

REFERENCIAS

- El Salvador, Alcaldía Municipal San Salvador. 2015. "Proyecto de plan municipal de ordenamiento territorial de la ciudad de San Salvador", San Salvador.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2009. "Perfil de Proyecto Programa de vivienda y mejoramiento integral de asentamientos urbanos precarios (ES-L1022)". Washington, D.C.: BID.
- COAMSS (s/f). "Historia de la OPAMSS". Disponible en: http://opamss.org.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=128. (31/05/16)
- De Cesare, C. 2011. "Panorama del impuesto predial en América Latina". Documento de trabajo. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy.
- Daughters, R., L. Harper (2007), "Reformas de descentralización fiscal y políticas", en E. Lora (Editor), *El estado de las reformas del Estado*. Washington, D.C.: Banco Mundial y BID.
- Doebele, W. 1998. "La recuperación de plusvalías 'socialmente creadas' en Colombia". En: M. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, pp. 205-10. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy.
- El Salvador, San Salvador, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU). 1997. "Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR AMSSA)".
- Ferrufino C., S. Gutiérrez y A. Zeledón. 2004. "Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT). Una lectura desde la sociedad civil". Cuaderno de análisis y propuestas. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Fretes Cibils, V. y T. Ter-Minassian. 2015. "Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo". Washington, D.C.: BID.
- FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y vivienda Mínima). 2012. "Programa mejoramiento de barrios". San Salvador: FUNDASAL.
- Furtado, F. 1997. "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación". Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, F. 2000. "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina (Land lines article)". Artículo de Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en: http://www.lincolninstitute.edu/pubs/302_Repensando-las-pol%C3%ADticas-de-captura-de-plusval%C3%ADas-para-Am%C3%A9rica-Latina (31/05/16).
- Gurdgiev, C. 2009. "Land value taxation and another measures for raising public investment revenue: A comparative study". Dublin: Trinity College.
- Henao, G. 2005. "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá". *Revista Café de las Ciudades*, año IV, No. 35, 36 y 37 (septiembre, octubre y noviembre). Disponible en: http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_35_1.htm, el 30 de octubre de 2015.
- Hernández X. 2004; "La gestión urbana desde el enfoque de desarrollo económico". En: *Revista Realidad* 99, mayo-junio 2004. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Jordán R. y R. Martínez. 2009. "Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas". Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lungo M. 1993. "Notas en torno a la planificación y desarrollo urbano del área metropolitana de San Salvador". En: "La planificación de la ciudad. Experiencias latinoamericanas". Cuadernos de trabajo. San Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Colombia, Ministerio de la Vivienda. Presentación: Minvivienda (s/f); "Plusvalía valorización".
- Pérez, C., N. Fuentes y R. Rodríguez. 2009. "Contribución de las remesas a los ingresos públicos en El Salvador". San Salvador: National

- Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC)/Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Romana, F. y M. Modelewska. 2010. "Land value capture as a funding source for urban investment". Londres: UCL QASER Lab, University College London.
- Smith, J. y T. Gihring. 2015. "Financing transit systems through value capture: An annotated bibliography". Victoria, BC, Canada: Victoria Transport Policy Institute.
- Smolka M. 2014. "Captura de plusvalías y su impacto en el desarrollo urbano. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina". Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y D. Amborski D. 2003. "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: Una comparación inter-americana". *Revista Eure* 29(88): 55-77.
- Terraza H., B. Pons, M. Soulier y A. Juan. 2015. "Gestión urbana, asociaciones público-privadas y captación de plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del Río Paraná en la ciudad de Rosario, Argentina". Iniciativa de ciudades emergentes y sostenibles. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Zetino P., (ed). 2011. "Especialización de políticas de suelo. Casos de estudio Valle de San Andrés". San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).

Anexo 3:

Detalle de los planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial más relevantes formulados de 1950 a 2015

CUADRO A3.1.

Plan	Entidad responsable	Año de formulación
Primer plan de San Salvador	MOP/DUA	1954
Plan vial metropolitano	MOP/DUA	1956
METROPLAN 80	MIPLAN	1969
Plan de zonificación agrícola	CONAPLAN	1974
Plan de mejoramiento de áreas críticas metropolitanas	MIPLAN	1978
Planes de desarrollo urbano de: Santa Ana, San Miguel, Sonsonate	MOP/DUA	1981
Plan de reconstrucción del municipio de San Salvador	VMVDU	1987
METROPLAN 2000	OPAMSS	1988
PLAMADUR del Área Metropolitana de San Salvador	VMDU	1997
PLAMADUR de Santa Ana	VMDU	1997
PLAMADUR de Sonsonate	VMDU	1997
PLAMADUR de San Miguel	VMDU	1997
PLAMATRANS	VMDU	1997
Estrategia de desarrollo local	RDL	1998
Plan de nación	CND	1997–2000
Planes de ordenamiento territorial municipios	Gobiernos locales	1999–2005
Plan de desarrollo del corredor San Salvador a Comalapa	VMDU	2000
12 Planes regionales de ordenamiento territorial	VMDU	2005–2008
Planes parciales de ordenamiento urbano en la ciudad de San Salvador: Zona Miramonte, Zona Centroamérica, Avenida Independencia, Zona Maquilishuat, Zona San Benito, Zona San Francisco y Las Mercedes, Calle Arce.	Alcaldía SS	2002–2010
Plan parcial El Ángel (Apopa)	Alcaldía Apopa	2007
Plan de desarrollo logístico Nejapa	Alcaldía Nejapa	2007
Plan municipal de ordenamiento territorial de la ciudad de San Salvador	Alcaldía SS	2015

Fuente: PLAMADUR del AMSS, Presentación “Ordenamiento y desarrollo territorial”, Aurora Cubías (2012), alcaldía municipal de San Salvador.

Anexo 4: Metodología

Dado que en el país la recuperación de plusvalías no está institucionalizada, la investigación se enfoca en determinar el impacto de los proyectos de inversión pública en el precio de las propiedades, y el potencial efecto que la participación en las plusvalías puede tener en la recaudación tributaria de los municipios o del gobierno central. Dos de los casos seleccionados corresponden a desarrollos viales en la ciudad de San Salvador, en particular la construcción de nuevas carreteras. Todos los proyectos analizados han sido ejecutados en los últimos 10 años, y están ya terminados. Las obras realizadas incluyen infraestructura pública, y para todos los casos debía existir información relacionada con los precios de las propiedades antes y después del proyecto. En el cuadro A4.1 se detallan los casos seleccionados que cumplen los criterios acotados y las áreas comparables para efectos del análisis.

El presente estudio ha realizado las siguientes actividades:

- Consulta a marco normativo histórico y vigente.
- Consulta a estudios previos y planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

- Consulta de datos sobre valoración de inmuebles y recaudación municipal, en áreas de catastro, contabilidad, desarrollo urbano y proyectos de las alcaldías de los municipios donde se ubican los proyectos.
- Entrevista a líderes de las comunidades donde se ejecutaron las obras del programa MIAUP.
- Consulta de datos sobre valoración de inmuebles, zonificación, uso de suelo, etc., en la ciudad de San Salvador, a OPAMSS.
- Consulta de datos sobre precio de los inmuebles a operadores de bienes raíces, portales web de bienes raíces y medios de prensa escrita.
- Estimación de impactos en el precio del suelo en la zona de los proyectos y contrastes con las áreas comparables seleccionadas.
- Estimación de impactos en las finanzas públicas.

Las fuentes primarias de información han sido el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano; la Dirección de Inversión de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU); la OPAMSS; el Centro Nacional de Registros (CNR); las alcaldías municipales de Ciudad Arce y Zacatecoluca;

CUADRO A4.1. Estudios de caso seleccionados y áreas comparables

Proyecto	Área comparable
Construcción de prolongación Avenida Masferrer, San Salvador	a) Zona al nor poniente de la prolongación de la Av. Masferrer, desde Cantón el Carmen hasta Calle El Roble.
Construcción de prolongación Alameda Juan Pablo II, San Salvador	b) Zona al sur de la Av. Masferrer y al norte de la Alameda Juan Pablo II, atrás de Universidad Evangélica de El Salvador.
Proyecto MIAUP "El Chilar", Ciudad Arce, La Libertad	Municipio de Ciudad Arce
Proyecto MIAUP "San Carlos I", Zacatecoluca, La Paz	Municipio de Zacatecoluca

Fuente: Elaboración propia.

habitantes de las comunidades beneficiadas por los proyectos MIAUP (El Chilar y San Carlos I); operadores de bienes raíces, portales web de comercialización de bienes raíces, y medios de prensa escrita.

El método utilizado para obtener datos relacionados con el precio de las propiedades se basó en sondeos entre actores que participan directamente en el mercado inmobiliario. Se usaron estas fuentes porque las entidades gubernamentales involucradas en el desarrollo urbano y catastro no disponen de valoración catastral de las zonas en estudio.

Complementariamente, se realizaron dos sondeos: uno a operadores de bienes raíces y otro a portales web y publicaciones periódicas de comercialización de inmuebles. Con el objeto de obtener el efecto directo en el precio del suelo, los datos recolectados corresponden a predios sin edificaciones.

Para estimar el impacto en el precio de las propiedades, se supuso que las zonas intervenidas tienen, luego de la obra pública, un uso más rentable del suelo derivado de la ejecución del proyecto. Así, para determinar la plusvalía, se tomó el valor por vara cuadrada (V2) actual y se comparó con el valor de la V2 antes de la ejecución de las obras. En aras de la coherencia, primero se procesaron los precios de varios inmuebles y luego se obtuvieron los valores promedio.

Dado que en el país no existe la figura de recuperación o participación de plusvalía (PP), se considera como supuesto una tasa nominal de participación del 15%, aplicado sobre el excedente obtenido al restar del valor actual del inmueble el valor vigente antes del proyecto. Esta tasa representa el promedio de las aplicadas en otros países de América Latina, tomadas de Smolka (2014): Venezuela, 5%; Ecuador y Perú, 10%; Uruguay, 15% y Colombia, 30%.

En todo caso, ante una eventual aprobación de un impuesto de esta naturaleza, debe considerarse que, en alguna medida, los excedentes de la venta de inmuebles ya son gravados con el impuesto a la transferencia de bienes raíces (3% sobre el valor bruto de la venta) y el impuesto a la ganancia de capital (10%). Así pues, al agregar una tasa del 15% sobre la plusvalía, se podría alcanzar una tasa total de participación del 30%. Asimismo, al legislar sobre la materia, deben analizarse todas las aristas posibles a fin de optimizar la recaudación, aplicando una tasa técnicamente definida, que no afecte a familias de bajo ingreso, como por ejemplo una escala progresiva con un mínimo exento.

Al existir el tributo, dada su naturaleza, los ingresos deberían ser recaudados por los gobiernos municipales y se causarían al momento de realizarse el inmueble, o cuando se autorice un nuevo uso del suelo o una mayor edificabilidad.

Anexo 5:

Los sondeos del mercado inmobiliario en San Salvador, Zacatecoluca y Ciudad Arce

CUADRO A5.1. San Salvador

Ubicación de propiedad	V ²	Precio V ² después	Valor total después	Zona	Valor total antes	Precio V ² antes	Increment. (US\$)	Increment. (porcentaje)
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	1.170,8	90,0	105.370	JPII	58.539	50,0	40,0	80,0%
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	7.000,0	200,0	1.400.000	JPII	700.000	100,0	100,0	100,0%
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	800,0	200,0	160.000	JPII	72.000	90,0	110,0	122,2%
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	3.800,0	200,0	760.000	JPII	380.000	100,0	100,0	100,0%
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	1.072,0	175,0	187.600	JPII	96.480	90,0	85,0	94,4%
Prol. Juan Pablo II, zona UEES	8.538,1	200,0	1.707.628	JPII	768.433	90,0	110,0	122,2%
Prol. Juan Pablo II, zona Bodeguitas	5.885,0	225,0	1.324.125	JPII	588.500	100,0	125,0	125,0%
Prol. Juan Pablo II, zona Bodeguitas	2.790,0	150,0	418.500	JPII	251.100	90,0	60,0	66,7%
Prol. Juan Pablo II, zona Bodeguitas	1.115,0	150,0	167.250	JPII	100.350	90,0	60,0	66,7%
Prol. Juan Pablo II, zona Bodeguitas	1.072,5	139,9	150.000	JPII	96.525	90,0	49,9	55,4%
Prol. Juan Pablo II, fte. a San Remo	12.000,0	250,0	3.000.000	JPII	1.200.000	100	150,0	150,0%
Prol. Juan Pablo II, fte. a San Remo	24.285,6	150,0	3.642.845	JPII	2.185.707	90,0	60,0	66,7%
Av. Masferrer, Cumbres de Escalón	2.500,0	250,0	625.000	Masf	250.000	100,0	150,0	150,0%
Av. Masferrer, Cumbres de Escalón	667,5	265,0	176.874	Masf	57.210	85,7	179,3	209,2%
Av. Masferrer, Cumbres de Escalón	803,4	265,0	212.906	Masf	68.865	85,7	179,3	209,2%
Av. Masferrer, por Cumbres Escalón	6.707,7	125,0	838.460	Masf	574.944	85,7	39,3	45,8%
Av. Masferrer, zona ALBA Masferrer	2.553,3	146,9	375.000	Masf	218.855	85,7	61,2	71,3%
Av. Masferrer	898,0	170,0	152.660	Masf	76.971	85,7	84,3	98,3%
Av. Masferrer, por plaza Nicaragua	6.847,5	150,0	1.027.119	Masf	586.925	85,7	64,3	75,0%
Av. Masferrer, por plaza Nicaragua	5.976,0	210,0	1.254.960	Masf	512.229	85,7	124,3	145,0%
Av. Masferrer, por calle El Carmen	1.974,0	149,4	295.000	Masf	169.200	85,7	63,7	74,3%
Av. Masferrer, zona ALBA Masferrer	688,0	159,9	110.000	Masf	58.971	85,7	74,2	86,5%
Av. Masferrer, zona ALBA Masferrer	2.500,0	150,0	375.000	Masf	214.286	85,7	64,3	75,0%
Av. Masferrer	27.000,0	185,2	5.000.000	Masf	2.314.286	85,7	99,5	116,0%

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A5.1. San Salvador *(continuación)*

Ubicación de propiedad	V ²	Precio V ² después	Valor total después	Zona	Valor total antes	Precio V ² antes	Increment. (US\$)	Increment. (porcentaje)
Calle El Carmen, Norte de Av. Masf.	1.635,0	52,0	85.020	Comp	65.400	40,0	12,0	30,0%
Calle El Carmen, Norte de Av. Masf.	11.300,0	70,0	791.000	Comp	565.000	50,0	20,0	40,0%
Calle El Carmen, Norte de Av. Masf.	7.628,5	75,0	572.141	Comp	381.427	50,0	25,0	50,0%
Calle El Carmen, Norte de Av. Masf.	4.000,0	75,0	300.000	Comp	200.000	50,0	25,0	50,0%
Calle El Carmen, Norte de Av. Masf.	2.640,0	56,8	150.000	Comp	132.000	50,0	6,8	13,6%
Av. Masferrer, Al norte de Plaza Nic.	10.700,0	90,0	963.000	Comp	535.000	50,0	40,0	80,0%
Cumbres de Escalón, Norte de Av. Masf.	2.300,0	43,0	98.900	Comp	80.500	35,0	8,0	22,9%
Calle Mano de León	583,0	60,0	35.000	Comp	26.233	45,0	15,0	33,4%
Calle Mano de León	2.000,0	40,0	80.000	Comp	60.000	30,0	10,0	33,3%
Zona UEES, atrás de Universidad	10.000,0	65,0	650.000	Comp	450.000	45,0	20,0	44,4%
Zona UEES, atrás de Universidad	10.700,0	95,0	1.016.500	Comp	535.000	50,0	45,0	90,0%
Av. Masferrer, Calle El Roble	1.000,0	55,0	55.000	Comp	40.000	40,0	15,0	37,5%
Av. Masferrer, por plaza Nicaragua	1.675,0	95,0	159.125	Comp	83.750	50,0	45,0	90,0%
Av. Masferrer, por Rest. Jade	261,0	95,8	25.000	Comp	15.660	60,0	35,8	59,6%
Av. Masferrer, por Rest. Jade	636,0	55,0	35000	Comp	25.440	40,0	15,0	37,6%
Av. Masferrer, por 75 Av. Norte	2.255,0	66,5	150.000	Comp	90.200	40,0	26,5	66,3%

CUADRO A5.2. AUP San Carlos I, Zacatecoluca

No.	Ubicación de propiedad	V ²	Precio V ² después	Valor total después	Zona	Valor total antes	Precio V ² antes	Increment. (US\$)	Increment. (porcentaje)
1	Colonia San Carlos 1	270,0	44,4	12.000	SC I	7.571	28	16,4	58,5
2	Colonia San Carlos 1	269,0	52,0	14.000	SC I	8.070	30	22,0	73,5
3	Colonia San Carlos 1	270,5	40,7	11.000	SC I	7.000	25,88	14,8	57,1
4	Colonia San Antonio	750,0	8,7	6.500	Comp	6.000	8,00	0,7	8,3
5	Zacatecoluca	1.170,0	70,0	81.900	Comp	70.000	59,83	10,2	17,0
6	Zacatecoluca	2.000,0	57,5	115.000	Comp	90.000	45,00	12,5	27,8
7	Zacatecoluca	367,2	49,0	18.000	Comp	12.000	32,68	16,3	50,0

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO A5.3. AUP El Chilar, Ciudad Arce

No.	Ubicación de propiedad	V ²	Precio V ² después	Valor total después	Zona	Valor total antes	Precio V ² antes	Increment. (US\$)	Increment. (porcentaje)
1	El Chilar	3.166,7	18,9	60.000	CH	38.000	12,00	6,9	57,9
2	El Chilar	200,3	12,5	2.500	CH	1.500	7,49	5,0	66,7
3	El Chilar	229,0	26,2	6.000	CH	4.000	17,47	8,7	50,0
4	Sta Rosa	13.521,6	3,7	50.000	Comp	40.000	2,96	0,7	25,0
5	Sta Rosa	454,0	8,4	3.800	Comp	3.000	6,61	1,8	26,7
6	Sta Rosa	1.717,2	7,0	12.000	Comp	9.000	5,24	1,7	33,3

Fuente: Elaboración propia.

La gran mayoría de las ciudades de América Latina y del resto del mundo enfrentan desafíos importantes en planificación y desarrollo. El financiamiento de grandes necesidades en infraestructura urbana figura a la cabeza de esos desafíos. Esta valiosa monografía, *Expandiendo el uso de la valorización del suelo*, presenta la experiencia de nueve ciudades de América Latina que han implementado diversos programas de captura de plusvalías del suelo, como la contribución por mejoras o la venta de derechos de construcción, para financiar sus necesidades de infraestructura urbana. En sus páginas, de cuidada edición y contenido, se ofrecen provechosas lecciones para los gobiernos, así como inestimable información para investigadores académicos.

—Jorge Martínez-Vázquez

Profesor Regents de Economía y Director del International Center for Public Policy
Georgia State University

Los editores de este libro han reunido una oportuna e importante colección de ensayos, preparados por intelectuales destacados de la región, sobre políticas y herramientas para que el público recupere el incremento del valor de la tierra generado en última instancia por las acciones del gobierno. Los notables avances e innovaciones de la región aquí documentados demuestran que, a pesar de que aún queda un largo camino por recorrer, la recuperación de plusvalías puede ser una alternativa eficaz y sostenible para financiar el desarrollo urbano. La legibilidad y relevancia de los casos seleccionados en este volumen sin duda estimularán a las autoridades locales para superar el desafío que presentan los obstáculos recurrentes que mantienen los intereses de la tierra en su zona de confort. Como se demuestra en este libro, es mucho lo que se puede hacer, con un poco de imaginación y voluntad, dentro del marco institucional existente. Los ciudadanos de la región deberían celebrar el compromiso del BID de vincular el financiamiento a una redistribución más equitativa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

—Martim Oscar Smolka

Senior Fellow y Director del Programa de América Latina y el Caribe
Lincoln Institute of Land Policy

