

Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú

Autor:

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L.

Editores:

Ronald Sánchez

Michael G. Donovan

CSD / HUD

Sector

Cambio Climático y
Desarrollo Sostenible

División

Vivienda y
Desarrollo Urbano

DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°

IDB-DP-00648

Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Lima, Perú

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L.

Editores:

Ronald Sánchez; Michael G. Donovan

Palabras clave:

Gestión Urbanística, Desarrollo Urbano, Vivienda, Suelo Urbano, Equipamiento Urbano, Recuperación de Plusvalía, Planificación Urbana, Densificación, Ordenamiento territorial, Peru

Códigos JEL:

O18, O54, R21, R51, R52

<http://www.iadb.org>

Copyright © [2018] 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 crédito 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.



FORMULACIÓN PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA APLICADA

Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico.

Distrito de Comas, Lima, Perú



FORMULACIÓN PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA APLICADA

Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico.

Comas, Lima, Perú

FORMULACIÓN PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA APLICADA

La presente obra se publica como parte de las actividades de la Cooperación Técnica CT ATN-OC-14354-RG “Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina”, promovido por la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el objetivo de promover la coordinación, el intercambio de información, la diseminación de buenas prácticas y la promoción de alianzas público-privadas, que atiendan desafíos de desarrollo urbano y el financiamiento de vivienda en países de América Latina

Entidad ejecutora y contratante:

Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)

Bajada Balta 169, 4to Piso, Miraflores - Lima 18, Perú

www.uniapravi.org

Firma consultora:

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L.

Amado Nervo, 3, 3ºB, 28007 Madrid, España

Edición, corrección, diseño y diagramación:

Digital World Perú

www.digitalworldperu.com

Primera edición

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivada (CC-IGO BY-NC-ND 3.0 IGO) (<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 obra son de los consultores, y no necesariamente reflejan el punto de vista de UNIAPRAVI, BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.



FORMULACIÓN PROYECTO PILOTO DE GESTIÓN URBANÍSTICA APLICADA

Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanizadora orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico.

Distrito de Comas, Lima, Perú





AGRADECIMIENTOS

Esta publicación fue posible gracias a la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales, parte del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración financiado con Capital Ordinario del BID. Agradecemos a todas las personas que apoyaron el desarrollo de los estudios: a Carlos Mario Rodríguez y su equipo de la firma consultora Arquitectos Urbanistas A+U de Colombia; a Bony Morales Villegas (Ex Viceministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda), Javier Delgadillo Andrade, Viceministro, Mario Virreira Olivares y Claudia Arce Reyes del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia (2014-2017); a Sidonio García y su equipo de la firma consultora Sierpe Urbano de México, a Janet de Luna Jiménez (Ex Comisionada de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano — Sedatu), a Jorge Wolpert (Director General de la Comisión Nacional de Vivienda), a Yessica García Calderón (Ex Funcionaria), a Adriana Enríquez Montoya (Ex Funcionaria de Sedatu) por el apoyo brindado desde el Sedatu; a José María Ezquiaga y su equipo de la firma consultora Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio EAST de España y a Luis Tagle Pizarro (Ex Director General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo en Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) por el apoyo brindado desde el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento del Perú; a Ramón Santelices Tello, Ex presidente de Uniapravi, y equipo del BID a Beatriz López, Ophélie Chevalier, Alejandro J. López-Lamia, Martín Quiroga Barrera Oro y Emilia Aragón Rocha.



Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina

El crecimiento de las ciudades ha conducido a una progresiva demanda de nuevo suelo, conllevando crecientes costos por provisión de nuevas infraestructuras, mayor congestión y contaminación y dejando en estado de abandono o subutilización instalaciones, edificios y tierras centrales¹. Entre 2000 y 2010, por ejemplo, el porcentaje de la población que vivía en el área central de Quito se redujo del 37,7% al 26,6% mientras que en Santiago de Chile disminuyó del 23,4% al 16,4%². Estas tendencias han hecho que muchos gobiernos comenzaran a preocuparse por desalentar o revertir este patrón expansivo mediante la consolidación de las centralidades urbanas gracias a la implementación de diferentes instrumentos económico-financieros, urbanos, legales e institucionales. En América Latina y el Caribe, el regreso de población y actividades comerciales al centro ha estado acompañado de la mejora de las infraestructuras, la conectividad (especialmente por la reducción de los costos, el avance de la movilidad no motorizada y el refuerzo del transporte público) y la mejora de los espacios, incentivando la ejecución de fuertes desarrollos inmobiliarios, todos ellos de renovación urbana en altura y con alta densidad de población.

1 Rojas, E. et al. (2004). Volver al Centro. La Recuperación de Áreas Urbanas Centrales. BID. Washington D.C.

2 Corporación Andina de Fomento (2017), Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Bogotá, Colombia.

Estas diferentes iniciativas han ido forjando un acervo de nuevas formas de construir vivienda y desarrollar su entorno, por lo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) decidió recabar y diseminar las experiencias más destacadas. Para ello, entre octubre de 2014 y enero de 2018, la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI)³ ejecutó, con financiamiento de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (BPR)⁴ del BID, el proyecto de Cooperación Técnica *Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina* (RG-T2427).

Esta Red Regional procuró consolidar un banco de buenas prácticas y difundirlas, así como también promover alianzas público-privadas que atendiesen los desafíos de desarrollo urbano y vivienda. Entre las actividades del mencionado proyecto se implementó la Plataforma de Indicadores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina, que cuenta con información de varios países de la región. Además, se realizaron diversas actividades en más de cinco países para diseminar experiencias y resultados, incluyendo la participación en eventos internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III.

Con el fin último de promover la cooperación entre las ciudades que han implementado iniciativas innovadoras en materia de políticas de desarrollo de suelo, urbano y vivienda, se presentan tres casos de estudio en donde se da cuenta de i) los instrumentos para la recuperación de plusvalías; ii) la obtención de suelos para dotaciones y vivienda social; y iii) la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística orientados a la autofinanciación del desarrollo urbano.

El primer caso es en la ciudad de Lima (Perú), donde el distrito de Comas logró la recuperación de plusvalía mediante instrumentos fiscales, la obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, entre otras herramientas.

3 Uniapravi, creada en 1964, es un organismo internacional, que agrupa cerca de 100 instituciones públicas y privadas del financiamiento, promoción y regulación del desarrollo de la vivienda y la gestión urbana en América Latina y el Caribe, reconocida como Organización No Gubernamental Consultiva del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc).

4 Desde el año 2004, la Iniciativa BPR ha ayudado a los países de América Latina y el Caribe a afrontar las consecuencias resultantes del aumento del intercambio de bienes, servicios y personas a través de las fronteras. La Iniciativa reside en la noción de que, a través de la cooperación, los países pueden obtener mayores beneficios de desarrollo que si operaran cada uno por su cuenta o producir estos beneficios a menor costo (véase Tres et al. (2014). Bienes públicos regionales: Innovación en la Cooperación Sur-Sur. Washington: BID).



El alcance de la propuesta implicó no solo la reproducción equivalente de servicios y equipamientos, sino también la transformación del área periférica inmediata, avanzando a una propuesta de ordenación con densificación planificada, una reglamentación actualizada y un adecuado modelo de gestión y promoción. De esta manera, se pretende asegurar el crecimiento de la densidad con un equipamiento adecuado, recuperar el aumento del valor del suelo por la especulación urbana, y asegurar el abastecimiento de servicios básicos. El cuadro abajo ilustra los elementos claves del estudio de caso de Lima.

Resumen ejecutivo. Propuestas de ordenamiento urbano territorial en Comas, Lima, Perú

La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes. En algunos países no existen fórmulas en esta materia, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad, desequilibrando los presupuestos municipales. En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, y existe una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, o para obtención de suelos para vivienda social.

Se entiende que el objeto del estudio es generar una experiencia viable de superación de estas carencias a través de un caso real de planificación urbana y ordenamiento territorial replicable en otros lugares con problemática similar, entendiendo como tal no solo el marco normativo y los propios condicionantes básicos del emplazamiento del proyecto, sino también el juego de actores implicados en el proceso de transformación urbana. La concertación se presenta como una condición básica para el éxito del proyecto. Esta situación debe constituir un ejemplo de coordinación entre los dos niveles de gobierno más cercanos al ámbito, y superar los conflictos entre niveles de gobierno, y en materias complementarias al planeamiento del desarrollo urbano como la planificación de transporte, aspecto sustancial para el éxito de una propuesta de este alcance.

La elaboración de un documento sobre el marco general de referencia en materia de recuperación de plusvalías en el contexto de América Latina y el Caribe permitirá en la interlocución con los agentes locales, contar con una base para la discusión de las posibles fórmulas de aplicación en el contexto general de Perú y en específico, de la ciudad finalmente seleccionada para la localización del proyecto piloto.

La zona de intervención es el distrito de Comas, donde se constituye una oportunidad de incentivar la localización de vivienda en áreas consolidadas equipadas, y que por el alcance de la densidad proyectada, implicará no solo la reproducción equivalente de servicios y equipamientos, sino la transformación del área periférica inmediata, para dejar de constituir un asentamiento de carácter predominantemente residencial y de baja densidad.

La proyección de desarrollo de vivienda en Comas, no solo modificará el perfil de la ciudad de Lima en ese ámbito; también puede servir de catalizador de una mayor intervención urbana, capaz de costear la mejora de las infraestructuras, recuperar los ámbitos de valor natural (río Chillón) y evitar los espacios de riesgo de inundación, además del planteamiento de la introducción de nuevos usos terciarios y de actividad económica asociadas al refuerzo de la propuesta de línea de Metro o de la carretera Panamericana.

El trabajo se plantea como un ejercicio que combina en un proyecto urbano los componentes de diseño y de gestión. Las condiciones del diseño dependerán de la posibilidad de lograr una mejora respecto a las condiciones habituales de los aportes de habilitación urbana establecidos en la Norma GH 020 (Componentes de Diseño Urbano), por lo que el diseño solo será posible si se definen las medidas de gestión necesarias. Por otra parte, la experiencia muestra que puede haber decisiones de gestión condicionadas por determinaciones de diseño, por lo que se deben tratar ambos enfoques atendiendo a su interdependencia.

Este proyecto constituye una propuesta de Plan Maestro o propuesta de ordenación que contempla la promoción de viviendas nuevas con densificación planificada, con una proposición de modelos de gestión y promoción, ejercicio para la propuesta de una reglamentación actualizada



y coordinada con el ambicioso Plan de Vivienda del Estado, y con la intención de que una parte de la vivienda a ejecutar pueda superar los segmentos A, B y C. Además, se pretende asegurar el crecimiento de la densidad con un equipamiento adecuado, recuperar el aumento del valor del suelo por la especulación urbana, y asegurar el abastecimiento de servicios básicos.

El segundo caso tiene lugar en el municipio boliviano de Sacaba, en Kanata, región metropolitana que ha buscado aplicar procesos de ordenamiento territorial integral mediante la planificación e implementación de generación y captura de plusvalías, así como fortalecer la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) para la recuperación de las mismas. En el marco de la formulación del plan maestro, el objetivo ha sido garantizar los recursos necesarios para el desarrollo de vivienda social, espacio público y edificios de soporte. La metodología – con amplio potencial para replicarse en otras aglomeraciones – apunta a que a lo largo del ciclo entero de ordenamiento territorial (planificación, actuación, control e instrumentos financieros) se generen los impactos urbanos para establecer un territorio equilibrado y una renta suficiente, logrando la autofinanciación del desarrollo urbano.

Por último, se presenta la intervención de reactivación del Barrio La Huaca en Veracruz (México) como parte del Programa de Consolidación Urbana y Rehabilitación Habitacional (Procurha) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Procurha implementa una metodología exhaustiva que realiza una elaboración diagnóstica del polígono y sus elementos integradores, recabando necesidades sociales y económicas, propuestas de movilidad, impacto ambiental, entre otras dimensiones. Además, se efectúa un estudio de los instrumentos jurídicos y financieros que permitieron el mejoramiento y ampliación de la infraestructura urbana y contemplar también las plusvalías derivadas de estas nuevas infraestructuras con el fin de ser redistribuidas entre los actuales propietarios del suelo y por la administración de la ciudad. Este programa de regeneración urbana, focalizado en zonas despobladas y con deterioro de vivienda y espacios públicos, busca fomentar la inclusión de diversos sectores socioeconómicos, así como la habitabilidad de las porciones centrales con el fin de transformarlas en escenarios dinámicos.

Esperamos que los resultados de estos estudios, ejemplos salientes de la formulación de planes maestros y una adecuada gestión urbana, sirvan para continuar promoviendo el intercambio de conocimiento y estrechando los lazos de colaboración entre distintas ciudades de América Latina y el Caribe, a fin de avanzar hacia un desarrollo urbano cada vez más inclusivo, amigable y sostenible.

Ronald Sánchez

Secretario Técnico. UNIAPRAVI

Michael G. Donovan

Especialista Senior en Vivienda y Desarrollo Urbano. BID

CONTENIDO

Presentación	12		
1. Cronograma y metodología	16		
1.1 Introducción al proyecto	16		
1.1.1 Visión general del proyecto	16		
1.2 Metodología de trabajo	20		
1.2.1 Una aproximación a la metodología del desarrollo	20		
1.3 Metodología para el desarrollo del proyecto	24		
1.4 Marco de referencia: gestión urbanística y recuperación de plusvalías	25		
1.5 Reutilización de áreas ferroviarias, industriales o portuarias obsoletas	28		
1.6 Renovación urbana y cambios de uso sobre suelo industrial y ferroviario/portuario en España	32		
1.7 Mejoramiento de desarrollo urbano informal a través de redensificación y re-equipamiento	36		
1.8 Regeneración y redensificación urbana de un área consolidada	40		
1.9 Inicio del proyecto piloto	42		
1.10 Formulación del proyecto: Master Plan/Plan Integral de Desarrollo	44		
2. Estado actual de la recuperación de plusvalías	70		
2.1 Resumen ejecutivo	70		
2.2 Introducción general	76		
2.2.1 El concepto de plusvalía, plusvalía urbana y recuperación de plusvalías	76		
2.2.2 Estructura y contenido de este documento	80		
2.3 Fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble	82		
2.3.1 Marco general	82		
2.3.2 Impuestos a la propiedad inmobiliaria	83		
2.3.3 Impuestos al uso de la propiedad inmobiliaria	91		
2.4 Técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización	101		
2.4.1 Planteamiento general	101		
2.4.2 Breve aproximación a la construcción del urbanismo español	104		
2.4.3 Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo del coste de infraestructuras de urbanización	107		
2.4.4 Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo de las cesiones de suelo para zonas verdes y equipamientos	118		
2.4.5 Instrumentos de reparto de beneficios y cargas del desarrollo urbano	119		
2.5 Técnicas de recuperación de plusvalías	121		
2.5.1 Técnicas urbanísticas	121		
2.5.2 Instrumentos fiscales de recuperación de plusvalías	128		
2.6 El caso estudio de Perú	134		
2.6.1 El marco legal peruano	134		
2.6.2 Fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble	139		
2.6.3 Técnicas de justo reparto de beneficios y cargas de la urbanización	143		
2.6.4 Técnicas de recuperación de plusvalías	146		
2.6.5 Instrumentos fiscales de recuperación de plusvalías	147		
2.7 Análisis de casos. Experiencias de gestión urbana y recuperación de plusvalías	150		
2.7.1 Europa y América del Norte	150		
2.8 Brasil	162		
2.8.1 El caso de Sao Paulo	162		
2.8.2 El caso de Curitiba	168		
2.9 Colombia	170		
2.9.1 El caso de Bogotá	170		
2.10 Argentina	174		
2.10.1 El caso de Puerto Madero, Buenos Aires	174		
2.10.2 El caso del Frente Costero del Río Paraná, Rosario	176		
2.11 Recomendaciones	180		

3. Master Plan con detalle de Plan Integral de Desarrollo	1 8 8		
3.1 Memoria justificativa	1 8 8		
3.1.1 Contenidos del Master Plan	1 9 0		
3.2 Memoria informativa	1 9 2		
3.2.1 Marco metropolitano de Lima	1 9 2		
3.2.2 Marco ambiental	1 9 2		
3.2.3 Marco socioeconómico	1 9 4		
3.2.4 Marco de referencia de planificación	1 9 9		
3.2.5 Planeamiento metropolitano	2 0 4		
3.2.6 Planeamiento distrital	2 0 6		
3.3 Memoria de estrategias	2 0 8		
3.3.1 Objetivos	2 0 8		
3.3.2 Estrategias de ordenación	2 0 9		
3.3.3 Descripción de la ordenación propuesta	2 1 0		
3.3.4 Gestión	2 1 4		
4. Planos de información	2 2 4		
4.1 Municipalidad Metropolitana Lima	2 2 5		
4.1.1 Relieve e hidrografía	2 2 5		
4.1.2 Estructura Verde (protección medioambiental + zonas verdes)	2 2 6		
4.1.3 Evolución histórica de Lima	2 2 7		
4.1.4 Distritos Lima Metropolitana	2 2 8		
4.1.5 Distrito Comas	2 2 9		
4.1.6 Densidad de población por distrito	2 3 0		
4.1.7 Densidad actividad económica por distrito	2 3 1		
4.1.8 Usos del suelo	2 3 2		
4.1.9 Estructura viaria	2 3 3		
4.1.10 Transportes públicos (bus + ferrocarril)	2 3 4		
4.1.11 Transportes públicos (metro + proyecto de metro)	2 3 5		
4.1.12 Inseguridad ciudadana	2 3 6		
4.1.13 Planeamiento metropolitano/PLAM 2035	2 3 7		
4.2 Distrito Comas	2 3 8		
4.2.1 Estructura Verde (protección medioambiental + zonas verdes)	2 3 8		
4.2.2 Riesgos naturales (sísmico)	2 3 9		
4.2.3 Usos de suelo	2 4 0		
4.2.4 Estructura viaria	2 4 1		
4.2.5 Transporte público	2 4 2		
4.2.6 Redes de servicio	2 4 3		
4.2.7 Inseguridad ciudadana	2 4 7		
4.2.8 Nivel de renta	2 4 8		
4.2.9 Vulnerabilidad/Costo reparación	2 4 9		
4.2.10 Planeamiento metropolitano/PLAM 2035	2 5 0		
4.2.11 Ordenanzas urbanas distrito Comas (ord. 1015+1618)	2 5 1		
4.2.12 Zonificación distrito	2 5 5		
4.3 Estructura viaria	2 5 6		
4.4 Redes de servicio	2 5 7		
4.4.1 Infraestructura hidráulica	2 5 7		
4.4.2 Infraestructura alcantarillado	2 5 8		
4.4.3 Infraestructura eléctrica	2 5 9		
4.4.4 Infraestructura telefonía	2 6 0		
4.5 Gestión/Unidades de ejecución	2 6 1		
4.6 Organización urbana de los parques de Comas	2 6 2		
5. Master Plan	2 6 4		
5.1 Estrategias de intervención y desarrollo de estrategias	2 6 5		
5.1.1 Nueva ordenación urbana	2 6 5		
5.1.2 Movilidad sostenible (e 1:20 000)	2 6 6		
5.1.3 Movilidad sostenible (e 1:10 000)	2 6 7		
5.1.4 Naturalización del distrito	2 6 8		
5.1.5 Espacios para la creatividad y la innovación	2 6 9		
5.1.6 Rehabilitación y reciclaje	2 7 0		
5.2 Propuesta de ordenación a escala urbana	2 7 1		
5.2.1 Escala territorial	2 7 1		
5.2.2 Escala urbana	2 7 2		
5.2.3 Secciones de calle (I)	2 7 3		
5.2.4 Secciones de calle (II)	2 7 4		
5.2.5 Secciones de calle (II)	2 7 5		
5.3 Fichas de desarrollo de ámbitos de gestión	2 7 6		

5.3.1	Ámbitos de la propuesta	2 7 6
5.3.2	Ámbito 1	2 7 7
5.3.3	Ámbito 2	2 8 0
5.3.4	Ámbito 3	2 8 3
5.3.5	Ámbito 4	2 8 6
5.3.6	Ámbito 5	2 8 9
6.	Conclusiones y recomendaciones	2 9 2
6.1	Reflexiones sobre la recuperación de plusvalías	2 9 7
6.1.1	El concepto de plusvalía y su recuperación en el desarrollo urbano	2 9 7
6.2	El estado de la cuestión en materia de recuperación de plusvalías	3 0 2
6.2.1	La vía fiscal	3 0 2
6.2.2	La vía urbanística	3 0 3
6.3	Instrumentación efectiva de la recuperación de plusvalías en Perú	3 0 6
6.5	La necesidad de establecer un modelo de recuperación de plusvalías	3 0 8
7	Propuesta de gestión urbanística	3 1 2
7.1	Definición de los actores públicos y privados implicados	3 1 4
7.2	Reordenación de fincas (proceso reparcelatorio)	3 1 4
7.3	Regularización de procesos informales	3 1 6
7.4	La unidad de actuación o delimitación del ámbito de gestión urbanística	3 1 8
7.5	Diferentes tipologías de gestión en función de la propuesta de desarrollo	3 1 9
7.6	Fases de desarrollo del Master Plan	3 2 3
7.7	Capacidad de inversión de los distintos actores	3 2 8
7.8	Recomendaciones trasladables a otros lugares de América Latina y el Caribe	3 3 0
	Referencias bibliográficas	3 3 4

PRESENTACIÓN



La Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) presenta el resultado del estudio encomendado a la prestigiosa firma española Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S. L.: *Formulación Proyecto Piloto de Gestión Urbanística Aplicada: Recuperación de plusvalías, obtención de suelos para dotaciones y vivienda social y distribución equitativa de beneficios y cargas derivados de la acción urbanística orientado a la autofinanciación del desarrollo urbanístico*, que toma como área de intervención en el distrito de Comas, provincia y departamento de Lima, Perú.

En esta área de intervención, se proyecta el desarrollo de condominios con alta densidad, con usos comerciales concentrados en los extremos, pero que evitan la construcción de ejes viarios comerciales y terciarios; no obstante, implicará la producción de servicios y equipamientos, así como la transformación del área inmediata periférica, y, por tanto, un significativo aumento de las plusvalías.

El arquitecto Esquiaga y su equipo proponen en esta zona la prevención de otras intervenciones públicas en infraestructura vial y transporte, que también demandará mejora de accesibilidad externa, conexión distrital, renovación urbana, restauración paisajística, entre otros. La propuesta general del Master Plan es de una densificación menor pero suficiente para garantizar la sostenibilidad y factibilidad financiera de la actuación; con una cantidad adecuada de equipamientos y espacios verdes, acordes con la elevación del nivel de vida progresivo del área. Se propone una macromanzana donde se combinen diferentes tipologías de vivienda, favoreciendo la variedad social y limitando la segregación por niveles de renta.

El aporte principal es considerar el condominio como espacio donde se gradúa la privacidad, para hacerlo más cercano y amable a la ciudad, con más espacio libre.

Plantea establecer políticas públicas integrales para la renovación y desarrollo urbano, elaboración de un diseño urbano para la seguridad y reducción de zonas de riesgo; participación de actores públicos y privados, reordenamiento territorial, regularización de procesos informales, cesión y equidistribución de beneficios y cargas, entre otros.

Asimismo, recomienda mayor unificación en la legislación urbanística, concretar cambios legales que introduzcan conceptos de plusvalía urbana, así como reforzar el sistema catastral para mejorar la información para la recuperación de plusvalías resultantes de operaciones urbanísticas y compraventas.

La edición de este trabajo la estamos desarrollando en el marco de un proyecto conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como un bien público regional (BPR). Este proyecto, denominado “Red Regional para el Desarrollo de los Sectores de Vivienda y Desarrollo Urbano de América Latina”, tiene como principal objetivo promover la coordinación, intercambio de información, diseminación de buenas prácticas y promoción de alianzas público-privadas que atiendan desafíos de desarrollo urbano y vivienda en los países de la región.

Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio ha trabajado con la activa participación de las autoridades locales de Comas, y sectoriales nacionales de Perú, así como con los habitantes afectados o vinculados con la zona objetivo de este trabajo.

El programa ha incluido la realización de actividades importantes, divididas en tres componentes, que se han llevado a cabo con éxito. El segundo de estos componentes corresponde al de Estudios Especializados en materia de Gestión Urbanística Aplicada y Formulación de Master Plan, que se han realizado seleccionando conjuntamente

con las autoridades sectoriales y locales nacionales, las áreas de estudio en tres localidades geográficamente delimitadas, en Bolivia, México y Perú.

Su objetivo es plantear instrumentos para la gestión urbanística, orientados a la mejora urbana y basados en la recuperación de plusvalías generadas por el desarrollo urbano, la obtención de suelos para vivienda social, dotaciones y equipamientos públicos y reparto equilibrado de beneficios y cargas de la urbanización, y la autofinanciación del desarrollo urbanístico, teniendo como meta no solo la sustancial mejora urbana del ámbito de intervención, sino también del conjunto de la ciudad, atendiendo así los requerimientos de los países mencionados.

Con base en dichos estudios que, si bien abordan trabajos realizados en diferentes áreas geográficas, variadas realidades socioeconómicas y culturales, así como bajo distintos marcos legales en la materia que se trata, hemos publicado una trilogía, una de cuyas publicaciones se ofrece en este documento, que constituye material de aprendizaje valioso y de calidad, para ser empleado como punto de partida para los hacedores de política pública de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como a los gestores, desarrolladores y diferentes actores profesionales, empresariales y organismos públicos del sector.

El presente libro es resultado del esfuerzo conjunto, tanto de la firma consultora Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio, como de UNIAPRAVI, el municipio de Comas, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Perú y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hacemos público agradecimiento a cada una de estas instituciones por su contribución para la materialización del mismo, así como para la difusión de este libro que permitirá la ampliación de conocimientos de los gestores y actores públicos y privados, y junto a la divulgación de los conocimientos que encierra, esperamos contribuir a la discusión modernizadora que permite el mejoramiento de la calidad de vida en nuestras ciudades de la región.

Ramón Santelices Tello
Director del Proyecto, expresidente de UNIAPRAVI



Foto 1. Estudiantes limeños

CRONOGRAMA Y METODOLOGÍA



1.1 Introducción al proyecto

1.1.1 Visión general del proyecto

La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes.

En algunos países no existen fórmulas en esta materia, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad, desequilibrando los presupuestos municipales. En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, y existe una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, o para obtención de suelos para vivienda social.

Se entiende que el objeto de la consultoría es generar una experiencia viable de superación de estas carencias a través de un caso real replicable en otros lugares con problemática similar, entendiendo como tal no solo el marco normativo y los propios condicionantes básicos del emplazamiento del proyecto, sino también el juego de actores implicados en el proceso de transformación urbana. La mención en los TDR a la aplicabilidad en supuestos que van de la reutilización de áreas ferroviarias o industriales obsoletas a la regeneración y redensificación de áreas consolidadas, pasando por el mejoramiento de desarrollos urbanos informales, implica la posibilidad de presencia de actores de diverso tipo y capacidad de

condicionar los procesos. La concertación se presenta como una condición básica para el éxito del proyecto.

La elaboración de un documento sobre el marco general de referencia en materia de recuperación de plusvalías en el contexto de América Latina y el Caribe permitirá en la interlocución con los agentes locales, contar con una base para la discusión de las posibles fórmulas de aplicación en el contexto general de Perú y en específico, de la ciudad finalmente seleccionada para la localización del proyecto piloto.

El trabajo se plantea como un ejercicio que combina en un proyecto urbano las componentes de diseño y de gestión. Aunque los términos de referencia definen en la secuencia de actividades de la consultoría una separación entre ambas componentes, el desarrollo del trabajo requiere su abordaje simultáneo. Las condiciones del diseño dependerán de la posibilidad de lograr una mejora respecto a las condiciones habituales de los aportes de habilitación urbana establecidos en la Norma GH 020 (Componentes de Diseño Urbano), por lo que el diseño solo será posible si se definen las medidas de gestión necesarias. Y por otra parte, la experiencia muestra que puede haber decisiones de gestión condicionadas por determinaciones de diseño, por lo que se deben tratar ambos enfoques atendiendo a su interdependencia.



Foto 2. Trujillo, Perú



1.2 Metodología de trabajo

1.2.1 Una aproximación a la metodología de desarrollo

Los trabajos de desarrollo de un territorio, de regeneración, rehabilitación y protección del patrimonio en ciudades existentes, constituyen un proceso complejo que demanda un extenso rango de competencias y disciplinas. El diseño espacial se aborda en el marco de una realidad que necesita de un sólido conocimiento financiero, de un proceso de implicación de los ciudadanos, de la negociación y consenso entre las administraciones regionales y locales, de la adecuación de las redes de infraestructura y de la movilidad, la planificación del tráfico y la conservación del patrimonio, el medioambiente y los recursos naturales.

EAST trabaja en la creación de valor adaptando ideas y conceptos a la realidad social y económica. Aborda la planificación estratégica de negocios o de inversiones tratando de guiar el proyecto a través de las decisiones asociadas al proceso de planeamiento espacial, complementándolo con el análisis de la conservación del patrimonio, del medioambiente y de la movilidad con anterioridad a proyectar el proceso de edificación de una nueva ciudad o de un nuevo vecindario.

El ordenamiento en el ámbito municipal se configura como el marco general en el que confluyen los aspectos territoriales con los diferentes factores económicos, técnicos y humanos que condicionan la evolución del municipio. De este modo, constituye un instrumento tendente a la coordinación de toda acción que pueda incidir en la utilización y transformación del territorio.

Se pretende, en los proyectos que desarrolla, crear y aportar mejoras a la red física que soporta las actividades humanas en las áreas rurales y urbanas, proporcionando la base de una correcta toma de decisiones de futuro.

Tomando como base un análisis de las necesidades, y de la calidad de los datos disponibles, se decide cuáles son los datos y cuáles los métodos más adecuados para su recogida, análisis y posterior presentación. La empresa tiene una importante experiencia en recogida, registro y proceso de datos provenientes de entrevistas, mesas redondas, encuestas que se convierten en una oportunidad de trabajar con los ciudadanos, las autoridades regionales y locales, o personas representativas. Realizar una propuesta con el apoyo de todos es el único camino para el éxito de la planificación y del proyecto.

Una vez finalizado el análisis es posible proporcionar una aproximación para el área planificada, definir la estructura física urbana e iniciar los contactos con los agentes y responsables regionales y locales para comprobar las necesidades y posibilidades de crecer juntos. Este intenso trabajo permite construir escenarios para el futuro desarrollo y calibrar las consecuencias de las decisiones a adoptar.

El éxito del proyecto depende directamente del proceso de implementación para la economía, el turismo, el patrimonio histórico y la cultura, los equipamientos, la movilidad o el desarrollo urbano rural. El proyecto de ordenamiento urbano depende de una propuesta de carácter estratégico y de una sólida base decisional.

El ordenamiento territorial y urbano necesita entenderse como un “caso de negocio” para documentar el conjunto de inversiones necesarias para el desarrollo del proyecto: funcionalidades como infraestructuras, sistemas de movilidad, nuevos sistemas urbanos, actividades y construcciones que contendrá el proyecto y los requerimientos económicos para su correcta dimensión. El tamaño del ámbito, el coste de construcción, los precios de venta y los costes operacionales permiten mostrar el beneficio y el interés de la inversión.

Una correcta estrategia de planificación facilita la toma de decisiones, la posibilidad de atracción de inversores y encontrar socios para desarrollarla, e incrementa las oportunidades de obtener sinergias con otras iniciativas. Muchas de las estrategias se basan en el cambio de uso o de la percepción de un espacio, una ciudad o un vecindario, incluso se basan sobre la formulación de un concepto que permita encontrar caminos o vías de atracción.

El proceso de planeamiento es a menudo muy complejo, incluye necesidades profesionales y limitaciones políticas, y debe surgir desde las autoridades y los ciudadanos para asegurar un diálogo público con el objetivo de implicación desde el inicio de inversores e interesados. Las mesas redondas, entrevistas y jornadas de trabajo conjunto proporcionan un conocimiento público sobre el proceso de desarrollo de las propuestas, que permite que en estas se recojan no solo deseos, sino opiniones y opciones proyectuales diversas, avaladas por un amplio conjunto de profesionales.

También centra su actividad consultora y de asistencia técnica en la resolución de problemas complejos que afectan a diferentes escalas de la planificación, la arquitectura, la ciudad y el territorio. A la vez, pretende dar una respuesta adecuada a las necesidades del cliente, muchas veces administraciones públicas, instituciones o inversores privados, y trata de desarrollar sus responsabilidades sin alejarse de una continua búsqueda de fundamentos de la arquitectura y el urbanismo.

Aborda su labor con una clara vocación de investigación, entendiendo cada proyecto como una oportunidad y caso único de estudio para profundizar en algún aspecto específico del medio ambiente, ámbito social, económico, arquitectónico o de singularidad infraestructural.

Esta búsqueda debe profundizar en aspectos que son básicos en nuestro contemporáneo conocimiento del urbanismo y la arquitectura. Cuestiones tales como los proyectos urbanos y el ordenamiento tienen la capacidad de releer, reinterpretar y transformar importantes partes del territorio o de la ciudad.

Se suman también cuestiones como el cambio climático y los nuevos requerimientos a este asociados, tales como reformular nuestro entendimiento de cómo organizar nuestras vidas sobre el territorio. Aspectos tan contemporáneos como el reciclaje de áreas urbanas, la reutilización, reinterpretación y revitalización de áreas de la ciudad en vez de apostar por la sustitución, demolición o colonización de nuevas áreas urbanas, constituyen uno de los muchos temas en los que se fundamenta nuestro trabajo, tanto profesional como en la búsqueda intelectual.

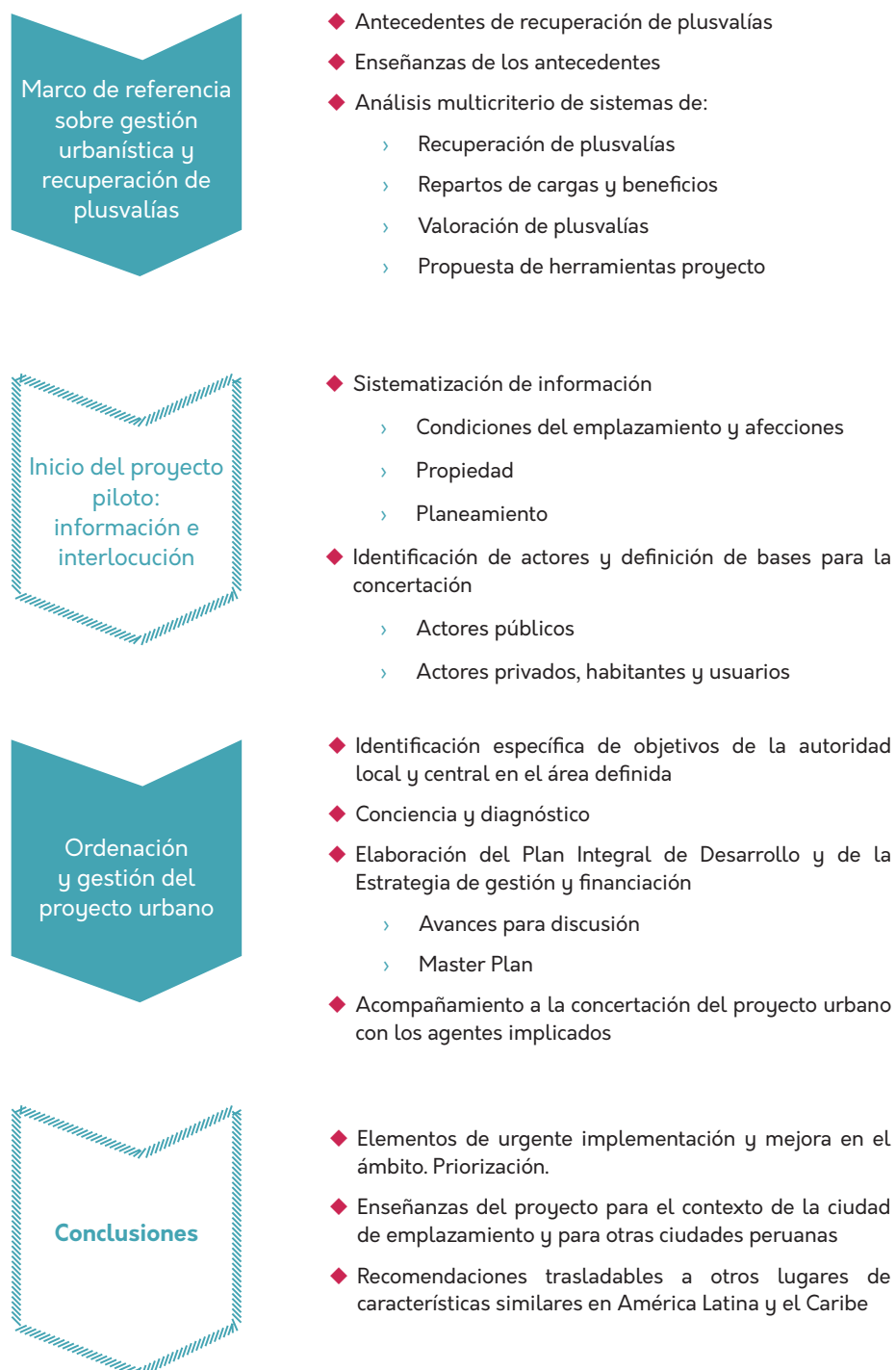
Comprende que, hoy en día, dar una respuesta en términos de pura eficiencia no es suficiente. Es también necesario dar una respuesta basada en ciertos principios. La sociedad demanda un sólido compromiso a los profesionales, especialmente en aquellos cometidos que a la sociedad más concierne y preocupa.



Foto 3. Aspecto de Comas, Lima, Perú



1.3 Metodología para el desarrollo del proyecto



1.4 Marco de referencia: gestión urbanística y recuperación de plusvalías

La gestión urbanística comprende el conjunto de procedimientos para la transformación del uso del suelo en ejecución de los instrumentos de planificación urbana, estableciendo las responsabilidades concretas de cada uno de los actores con incidencia en un proyecto urbano específico. Supone el marco de referencia global para los principales objetivos de innovación del trabajo objeto de contrato, tanto la recuperación de plusvalías, la distribución equitativa de beneficios y cargas, como la obtención de suelos para dotaciones y vivienda social.

La complejidad de la gestión varía en función del número de predios incluidos dentro del ámbito de desarrollo, su situación registral, la presencia de edificaciones y de usos preexistentes, las condiciones de nueva ordenación que establece el planeamiento, la presencia o no de afecciones sectoriales como derechos de vía, márgenes fluviales o ferrocarriles, la existencia de infraestructuras de movilidad o de servicios que hubieran de mantener su funcionalidad, y la capacidad de alcanzar acuerdos entre los propietarios de suelo, las administraciones públicas y las empresas responsables de los servicios urbanos afectados.

La recuperación de plusvalías se asocia al suelo urbano, donde la acción pública es especialmente intensa en términos de inversión para su habilitación o de posterior mantenimiento de servicios. En ocasiones, las obras que incrementan el valor pueden ser realizadas por actores privados, pero en la mayor parte de los casos estas acciones solo pueden ser llevadas a cabo por actores públicos, lo que justifica que se pueda recuperar al menos una parte de la plusvalía que obtienen los propietarios del suelo.

Se pueden desarrollar a través de dos estrategias básicas: fiscal y de planificación urbana. Entre los impuestos a la propiedad, los prediales, los de transmisión de bienes inmuebles, y aquellos sobre la ganancia inmobiliaria. Por otra parte, los tributos para la recuperación de costes por obras públicas, como contribuciones especiales o de valorización; aquí, adiferencia de los dos anteriores, la vía fiscal puede asociarse a la gestión urbanística.

A través de la planificación pueden darse obligaciones de la legislación, si esta cuantifica expresamente las posibles cesiones y obligaciones establecidas. Este procedimiento necesita precisar los parámetros de la ley en la propuesta de ordenación o establecer sobre el territorio otros requisitos adicionales.

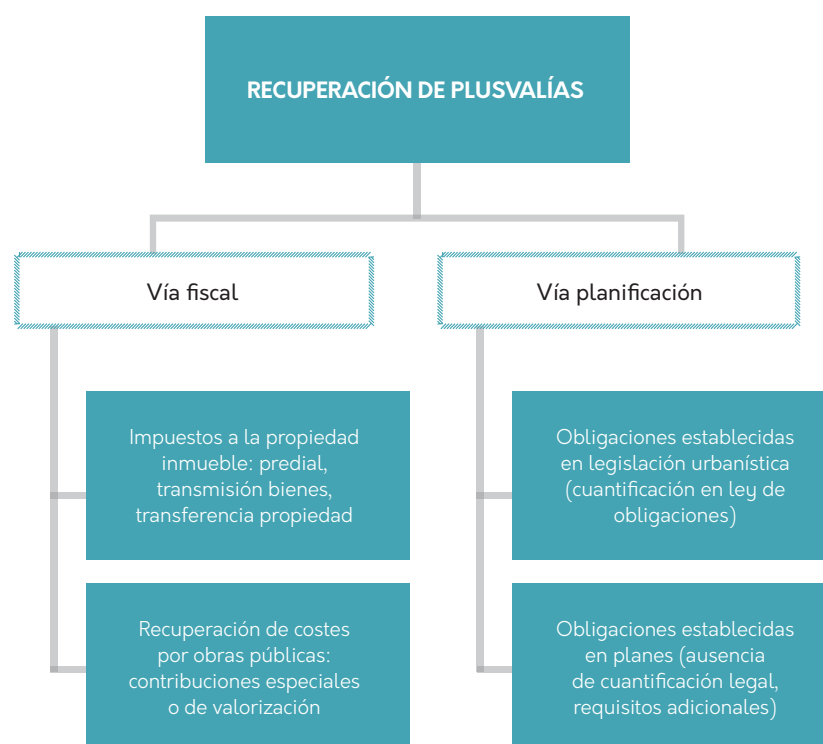


Figura 1. Recuperación de plusvalías

Ambos modelos solo pueden articularse desde la gestión urbanística.

A la vez, se suelen reconocer diferencias entre clases de suelo (normalmente urbano y rural) y tipos de uso en cuanto a la rentabilidad de su desarrollo en ámbitos urbanos, por lo que las exigencias de aportes se ven en ocasiones moduladas para adaptarlas a estos aspectos.

La experiencia en América Latina y el Caribe se ha desarrollado especialmente en Colombia y en Brasil, tanto en la elaboración de legislaciones que contemplan estos supuestos, como en planes que los llevan a término. En ambos casos se logrado vincular operaciones de desarrollo a la obtención de suelo para vivienda de interés social.

La exposición del marco de referencia que forma parte del trabajo incluirá:

- ◆ Inventario analítico de experiencias de gestión urbanística y recuperación de plusvalías, y de sus logros y fallos tomando ejemplos de América Latina y el Caribe y de otros ámbitos en caso de que resulte pertinente. Se tendrán en cuenta, además, de forma específica:

› Reparto de beneficios y cargas

› Valoración de plusvalía

- ◆ Inventario específico de la situación en Perú a través del marco regulatorio y sus condiciones de aplicación.
- ◆ Inventario de las acciones de la autoridad local y central actualmente en desarrollo en el territorio objeto de la consultoría, si las hubiera.
- ◆ Una presentación/comunicación específica para su publicación y con ello dar traslado a un conocimiento que se considera muy útil para técnicos y responsables urbanos, como parte del proceso de disseminación de buenas prácticas del proyecto.

Análisis multicriterio de las ventajas e inconvenientes de los métodos analizados, y de su potencial de aplicación en Perú, y, por extensión, en otros países de la región, con selección de los mecanismos de preferente aplicación al proyecto piloto en desarrollo.



Foto 4. Prolongación de la Castellana, Madrid.



1.5 Reutilización de áreas ferroviarias, industriales o portuarias obsoletas

Las ciudades en Perú, y en el conjunto de LAC, han experimentado, desde hace al menos dos décadas, una serie de rápidas y profundas transformaciones, tanto en su estructura y morfología internas como en sus relaciones con el territorio circundante, y con otras ciudades del entorno.

Estas modificaciones han sido muchas veces debidas a la transformación y cambio en la funcionalidad, otras veces por obsolescencia, de grandes infraestructuras de transporte de viajeros y mercancías, ya sean elementos ferroviarios o portuarios; de ámbitos productivos o industriales, ya sean específicamente productivos como de almacenaje y transporte, que afectan directamente la vida de los ciudadanos.

Dichos cambios han modificado la lógica de funcionamiento de empresas, la transformación de los sistemas de transporte, el contenido y regulación del trabajo productivo, y esencialmente las pautas de localización de infraestructuras o el propio paisaje industrial, lo que plantea hoy nuevas demandas al urbanismo y a las políticas de desarrollo urbano, que deben orientarse a la reutilización y apropiación para la ciudad de estas áreas.

Espacialmente, estos ámbitos se situaron numerosas veces en los perímetros de la ciudad, pero en su crecimiento esta los ha alojado en áreas centrales que ya no corresponden a una correcta funcionalidad de estos espacios, y que obligan, si cabe, a una mayor obsolescencia de los mismos, muchas veces por falta de competitividad y calidad funcional y urbana respecto de otros de nueva creación.

La herencia espacial de las ciudades resulta diversa según los casos, pues mientras algunas pueden contar con grandes complejos industriales obsoletos, asociados en su caso a instalaciones portuarias o centros de transporte, otras se fundamentan en la existencia de infraestructuras ferroviarias, igualmente obsoletas al haber perdido la función para la que fueron desarrolladas, y muchas veces en desuso.

En este marco espacial, la regeneración urbana integrada no constituye hoy tan solo una alternativa a la expansión o al modelo disperso de crecimiento de las ciudades, sino que se impone como una realidad incuestionable y uno de los mayores desafíos de las ciudades del siglo XXI. Estas propuestas de renovación urbana por obsolescencia y posición central de estos espacios no son ajenas a ningún país latinoamericano, pero tampoco a países como EE. UU. y Canadá o países del continente europeo. En cualquiera de estos países se han abordado en los últimos años las renovaciones de los frentes marítimos asociados a instalaciones

portuarias obsoletas que se recuperan para la ciudad (Barcelona, Nueva York, San Francisco, Londres, Ámsterdam, Róterdam, etc.), infraestructuras ferroviarias y de transporte obsoletas en el corazón de la ciudad que se renuevan y se desplazan a la periferia (Madrid, París, Londres, Berlín, Nueva York...), y renovación urbana de áreas que inicialmente habían albergado espacios industriales que igualmente obsoletos han quedado en el corazón de la ciudad, y que han necesitado de una recuperación que permita su nueva integración en esta (Madrid, Barcelona, Londres, Nueva York, Boston...).

Los retos urbanos están hoy vinculados a recuperar áreas en declive, dotar de vida urbana a lo que es tan solo espacio urbanizado, o residual dentro de la trama urbana, y “reparar” aquello que ya existe. Se impone, en definitiva, un urbanismo que investigue los modos de integrar lo existente en la propuesta de futuro de la ciudad.

Los criterios generales de las actuaciones de rehabilitación y reutilización integral de estos espacios necesitan de:

- ◆ Mejora de la calidad del espacio físico, que ya no se debe concebir solo como un producto urbanístico de segundo nivel, sino como un activo de la ciudad que favorece sus ventajas y calidad competitiva, que permite el posicionamiento de otras actividades de mayor valor, que recupera áreas para la vivienda, las zonas verdes y parques zonales y los equipamientos (recreación), y otras carencias locales de servicios.
- ◆ Mayor integración y complementariedad del ámbito con el conjunto de la ciudad, con la complementariedad de usos y servicios.
- ◆ Mejora de la oferta de vivienda en términos de calidad espacial y construida. Estudio específico de las posibilidades de redensificación de un área central y modelos tipológicos.
- ◆ Diversificación de la oferta de usos, estudiando la posibilidad de introducir usos de actividad económica y de servicios de mayor valor añadido (oficinas, comerciales, etc.).



Foto 5. Cusco, Perú



1.6 Renovación urbana y cambios de uso sobre suelo industrial y ferroviario/portuario en España

EAST ha participado activamente como proyectista en los procesos de renovación urbana y cambio de uso más relevantes desarrollados en España y en concreto en la ciudad de Madrid, operaciones como la integración de las áreas ferroviarias del norte de Madrid (Chamartín, prolongación de la Castellana 2005-2015), recuperación de las áreas militares de campamento para una zona residencial de la ciudad, o en la operación Pasillo Verde Ferroviario, donde José María Ezquiaga desarrolló su labor como director de Planeamiento y de la operación desde el Ayuntamiento de Madrid.

Es por esto que en este ítem se hace un breve resumen del alcance de estas experiencias y de cómo estas son trasladables a otros contextos urbanos como es el caso de este proyecto piloto.

Desde hace al menos tres décadas, un número creciente de ciudades españolas, aquejadas por el cierre de grandes fábricas y el declive de sectores maduros, intensivos en recursos naturales o mano de obra, poco competitivos en mercados cada vez más globales y abiertos, y especialmente por la modificación del orden mundial de la producción industrial que se trasladó casi en su totalidad a los países emergentes, se enfrentaron a un doble reto económico y urbanístico.

En el plano económico, la reutilización de unos suelos ya poco o nada productivos, localizados en sectores próximos al centro de la ciudad, y aptos para albergar nuevas funciones y generar así nuevos empleos y albergar nuevos usos. Desde el punto de vista urbanístico y medioambiental, supuso la recuperación de áreas degradadas e inseguras, con objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la propia imagen urbana.

El resultado ha sido un buen número de intervenciones sobre ese suelo industrial, que tienen su continuidad en los entornos ferroviarios y en las áreas portuarias, como espacios productivos obsoletos con grandes superficies reutilizables e inmuebles abandonados que, en ocasiones, tienen un valor suficiente como para suscitar acciones de regeneración. Si en casos bien conocidos y pioneros como los de Bilbao o Barcelona la aprobación de un plan estratégico fue el marco adecuado para impulsar tales actuaciones, en otros se ha tratado de proyectos específicos de renovación urbana, no integrados en actuaciones de mayor escala, más similares al proyecto piloto que se pretende.

En todos los casos, el proceso de renovación se inició con actuaciones destinadas a eliminar las ruinas industriales no recuperables, mejorar la accesibilidad externa y la conexión con los restantes sectores de la ciudad, así como descontaminar el suelo. A eso se sumaron, a menudo, actuaciones en materia de renovación urbana y restauración paisajística, destinadas a reducir las externalidades negativas acumuladas.

Operaciones de *marketing* urbano fueron necesarias con frecuencia, al objeto de modificar la percepción social y empresarial sobre esos espacios recuperados, destacando la oportunidad de construir sobre ellos un nuevo modelo de ciudad, acorde con las exigencias y demandas de calidad.

A partir de esa base común, las trayectorias seguidas por las ciudades en esta materia han sido muy diversas. En unos casos se llevaron a cabo intervenciones tendentes, tan solo a flexibilizar la normativa urbanística para hacer posible la recalificación del suelo y así convertirlo en residencial de alta densidad, como respuesta a la fuerte demanda de viviendas y las rentas de situación de espacios ahora centrales para generar nuevos desarrollos residenciales.

En otros casos, en cambio, se plantearon operaciones de mayor calado, que a la construcción de viviendas han unido la construcción de grandes equipamientos (museos, palacios de congresos, bibliotecas...), con un carácter emblemático y convertirse en seña de identidad de la nueva ciudad.

Así, por ejemplo, la operación Pasillo Verde Ferroviario, desarrollada en Madrid durante la última década del siglo pasado, ha resultado ser un buen exponente del primer tipo. El proyecto inicial consistió en la transformación del distrito de Arganzuela, situado en el sector sur de la almendra central de la ciudad, aprovechando las estaciones ferroviarias y las áreas contiguas ocupadas por fábricas, almacenes y depósitos, que se disponían a lo largo del ferrocarril de cintura construido en el último tercio del siglo XIX, procediendo a su soterramiento y recuperación para el transporte de pasajeros en sustitución del de mercancías.

La actuación planteó una diversidad de usos al combinar la presencia de zonas verdes a lo largo de un gran paseo central, con áreas destinadas a viviendas, oficinas y equipamientos públicos (deportivos, asistenciales, culturales), con aumento de la densidad edificatoria.

Entre los ejemplos del segundo tipo puede mencionarse la actuación emprendida por la sociedad pública Bilbao Ría 2000, destinada a lograr una transformación radical del tramo final del Nervión y sus márgenes. Para eso se planteó un plan



estratégico que tenía entre sus objetivos la regeneración de las zonas industriales y portuarias, ya muy degradadas, la descontaminación de la ría, la renovación del parque de viviendas y la localización de edificios emblemáticos, destinados a incrementar la centralidad económica, social y cultural de la ciudad de Bilbao.

Dentro de un proyecto de gran envergadura y de ámbito metropolitano, pueden destacarse operaciones como la realizada en el sector de Abandoibarra, sobre un área de 34,8 ha en pleno centro urbano, donde se han ubicado nuevos símbolos de la ciudad, sobradamente conocidos hoy, como el Museo Guggenheim y el Palacio de Congresos y de la Música, junto a espacios de oficinas, comerciales, viviendas de calidad y un paseo a lo largo de la ría. Debe destacarse la necesaria concertación entre los gobiernos central, autonómico y local, junto con una serie de grandes operadores de suelo afectados (Renfe, propietaria de los suelos del ferrocarril, astilleros Euskalduna...), como soporte de la operación.

A eso se han sumado numerosas actuaciones de recuperación de viejas fábricas para su utilización en usos alternativos, ajenos por completo también ahora a la actividad industrial, que abarcan desde centros culturales (museos, bibliotecas, archivos, teatros...), a comerciales y de ocio. Los objetivos declarados de estas acciones, consistentes en apoyar la regeneración y dinamización de espacios en declive, al tiempo que se conserva para las generaciones futuras la memoria de su pasado o se mejora la dotación de equipamientos públicos, parecen haber calado en un número creciente de sociedades urbanas, así como de gobiernos locales y autonómicos, a medida que se han hecho evidentes las vinculaciones existentes entre la puesta en valor del patrimonio y el desarrollo local.

Por último, cabe destacar las operaciones de renovación asociadas a la evolución del servicio ferroviario, que han sufrido las ciudades españolas en la última década. Estas operaciones se deben en su mayor parte a la transformación del modelo de transporte de viajeros, con la aparición del modelo de ferrocarril de alta velocidad, y la obsolescencia de los espacios ocupados por la infraestructura ferroviaria precedente.

De los ejemplos anteriores se ha trabajado directamente en dos de las operaciones más relevantes, la integración de los usos ferroviarios en la ciudad de Logroño, con la ejecución de vivienda y usos de equipamientos, la superación de la barrera que constituyó la infraestructura, y la creación de un nuevo polo de centralidad en la ciudad, así como la transformación de un área de más de tres millones de metros cuadrados en el ámbito norte de Madrid, asociada a la transformación de los suelos ocupados, en su mayoría por las vías del tren y los usos de transporte

de mercancías y servicios a la infraestructura, Operación Prolongación de la Castellana.

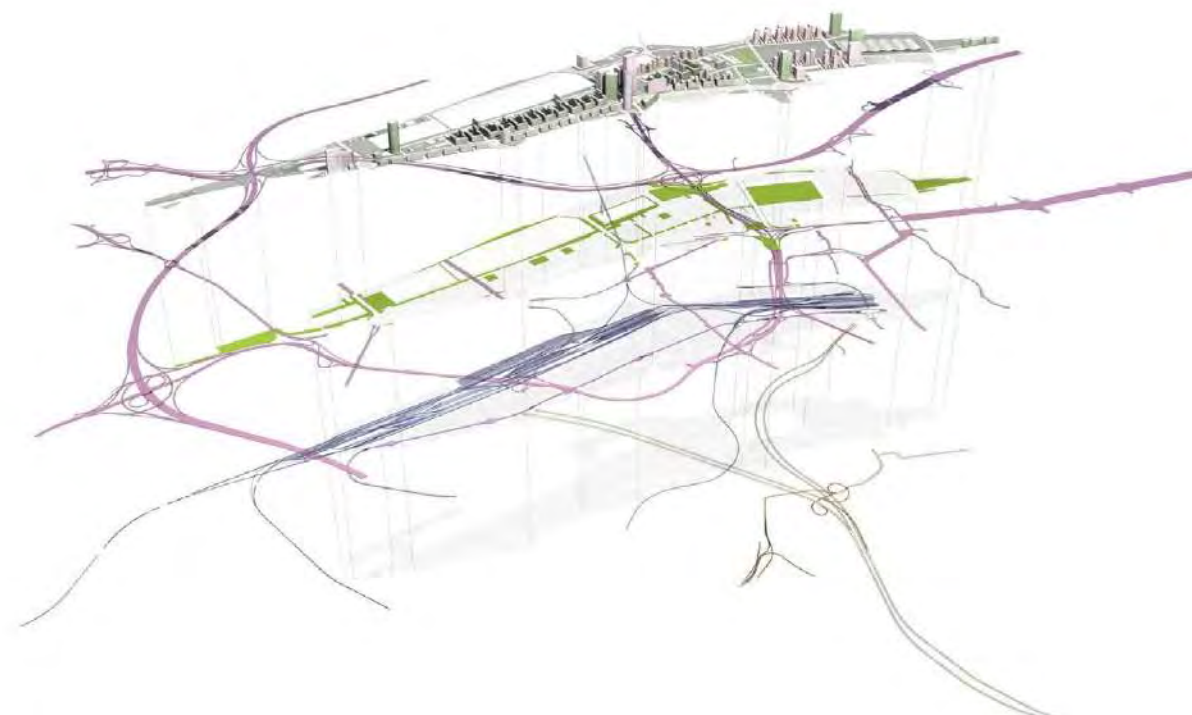


Figura 2. Prolongación de la Castellana, Madrid. Esquema de ordenación tridimensional



1.7 Mejoramiento de desarrollo urbano informal a través de redensificación y re-equipamiento

Existe una importante trayectoria internacional en la que se han explorado diferentes enfoques para implementar el mejoramiento del desarrollo urbano informal. En un primer momento, estos se orientaron en su mayor parte a la provisión de infraestructura de servicios urbanos en estos ámbitos, con el objetivo de alcanzar cotas mínimas de salubridad (saneamiento básico) y regularizar la tenencia de la tierra como elemento que permitía que los habitantes pudieran a la vez o posteriormente iniciar los trabajos de mejora de sus viviendas.

Después se planteó la complementariedad de estos procesos con atender carencias sociales urgentes, en la medida en que el mejoramiento integral de barrios se convertía en un vehículo para la implementación de estrategias de mejora social desde la municipalidad o el Estado, orientadas a frenar la pobreza urbana. Asimismo, las propuestas fueron cada vez más conscientes de que una parte fundamental del éxito de estas operaciones residía en el trabajo con la población residente, como garantes de la continuidad del proyecto hasta su completa finalización y puesta en marcha de los equipamientos, así como adecuar las actuaciones a las necesidades a cubrir.

Constituye este elemento la dimensión social, comprendida como dinámicas de organización comunitaria y de participación de las organizaciones en las instituciones, y la garantía plena de los derechos económicos, sociales y culturales de esta población.

En 2002, el BID afirmaba: “los programas de mejoramiento de barrios están constituyéndose en una de las estrategias privilegiadas por los gobiernos locales para abordar los complejos problemas de la pobreza urbana. La integración física, social y económica de los asentamientos informales al conjunto de la ciudad ha probado ser una forma efectiva de mejorar las condiciones de vida de sus ocupantes, mayoritariamente pobres, y de aumentar sus opciones para salir de esta condición”.

A nivel de América Latina y el Caribe se han desarrollado numerosas acciones de mejoramiento de barrios que han contado con estrategias y lineamientos para la mejora de las condiciones crediticias de acceso a los habitantes, suscripción de convenios, pactos internacionales en materia de desarrollo, hábitat urbano, y finalmente, vivienda. Son sin duda algunos procesos que han puesto como objetivo

central la superación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable.

En los últimos años se ha sumado además la dimensión ambiental al vincularse la sostenibilidad de los asentamientos, la mejora del hábitat y la relación equilibrada con la naturaleza, y la evidente preocupación por el agotamiento de los recursos naturales, el cambio climático y el aumento de los riesgos medioambientales asociados a este.

Por último, el mejoramiento de barrios necesita abordar el nivel urbano en el que se desarrolla la vida de los ciudadanos: la vivienda. No puede desligarse el mejoramiento barrial del mejoramiento de la vivienda. Si bien las actuaciones en un primer momento se consolidaron en la creación de vivienda nueva, deben centrarse en el mejoramiento de vivienda existente, ya que la vivienda nueva en muchos casos no es accesible en materia de precio. No basta además con intervenir sobre la vivienda, sino con el reconocimiento de esta a través de la titulación y la legalización de los asentamientos informales. Constituye este proceso al fin y al cabo el reconocimiento de sus habitantes como ciudadanos, que han contribuido a la construcción de la ciudad. El mejoramiento implica también el aumento en los costos de las tarifas de servicios públicos, de transporte, el pago de tasas impositivas, como por ejemplo el impuesto predial, que hace que una parte de los ingresos que antes se utilizaban para la subsistencia se utilicen a asegurar la permanencia en el territorio. Es por ello también necesario el trabajo en las nuevas oportunidades que pueden ofrecérsele a la población para aumentar sus ingresos.

A la vez, el esfuerzo económico de las administraciones públicas y municipales es limitado, por lo que los procesos deben estudiar la posibilidad de retorno de plusvalías que permitan operaciones de desarrollo urbano autofinanciables, o con un retorno suficiente que ayude a alcanzar máximos de intervención sobre el territorio, y que permitan, además, incentivar la inversión privada.

Dentro del marco jurídico peruano se abordan determinaciones que pueden requerir de una especial atención en lo relativo a la definición de operaciones con usos mixtos que puedan contribuir a formas urbanas más sostenibles, y acordes a una propuesta de Proyecto Piloto de Gestión Urbanística de Regeneración Urbana, que en forma sintetizada se abordan a continuación.

El artículo 26 del DS 004-2011, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Urbano, diferencia dentro del suelo urbano los efectos de prevención y reducción de



riesgos, el área urbana apta para consolidación, y corresponde a espacios no afectados por riesgos relevantes, que se considera apta para su consolidación y densificación.

El proceso de reurbanización es uno de los procedimientos de habilitación urbana que se definen en el artículo 16 del DS 008-2013. En él se recompone la trama urbana existente mediante la reubicación o redimensionamiento de las vías, y puede incluir la acumulación y posterior subdivisión de lotes, la demolición de edificaciones y cambios en la infraestructura de servicios; están sujetos a los trámites de una habilitación urbana con construcción simultánea y no están sujetos a los aportes adicionales a los existentes. No se tiene en cuenta el caso de la reurbanización de ámbitos en los que se produce un cambio notable de uso (por ejemplo, de instalaciones industriales obsoletas a vivienda), donde los aportes existentes pueden ser claramente insuficientes. Si la reurbanización se ve acompañada de una densificación, puede igualmente darse el caso de una insuficiencia de los aportes preexistentes ante el incremento de población o de usos, que el proyecto piloto debe, sin duda, tener en cuenta.

El DS 011-2006 Vivienda-Reglamento Nacional de Edificaciones, establece en la norma TH.010-habilitaciones residenciales, las bases para la definición de los parámetros aplicables a las operaciones urbanísticas de vivienda. Se cuantifican las áreas de aportes como porcentajes del área bruta descontando las cesiones para vías expresas, arteriales y áreas de reserva para proyectos de carácter provincial o regional, fijándose en función del tipo de habilitación residencial a ejecutar, de acuerdo con el cuadro adjunto.

Los aportes dotacionales se modulan en función de la densidad de las operaciones, y en relación con las morfologías y tipologías aplicables.

El artículo único de definiciones de la norma G.040 del DS 011-2006-Vivienda define la densificación como “el proceso de incremento de la densidad habitacional, producto del aumento del número de habitantes dentro del mismo suelo ocupado”.

El capítulo V de la norma A.020 establece las condiciones de diseño para proyectos de densificación urbana, estableciendo una altura máxima de cuatro pisos, con la posibilidad de reducir áreas libres interiores al lote y el uso de retiros o áreas libres para circulaciones verticales. Y el capítulo 11 de la norma A.010 reconoce como causa de exención de las exigencias de estacionamiento la densificación.

TIPOS DE HABILITACIONES RESIDENCIALES Y DENSIDAD*

R1 : Baja densidad, unifamiliar, lote mínimo de 450 m². Aportes recreación 8%, parques zonales 2%, educación 2%, otros fines 1%

R2 : Baja densidad, unifamiliar, lote mínimo 300 m². Aportes recreación 8%, parques zonales 2%, educación 2%, otros fines 1%

R3 : Densidad media, unifamiliar/multifamiliar, lote mínimo 160 m². Aportes recreación 8%, parques zonales 1%, educación 2%, otros fines 2%

R4 : Densidad media, unifamiliar/multifamiliar, lote mínimo 90 m². Aportes recreación 8%, educación 2%, otros fines 3%

R5, R6, R8 : Densidad alta, multifamiliar, lote mínimo 450 m². Aportes recreación 15%, parques zonales 2%, educación 3%, otros fines 4%

Habilitaciones urbanas con construcción simultánea, en programas de promoción de acceso a la propiedad privada de la vivienda, sin limitación a los lotes, utilizables en R3, R4, R5, R6 y R8.

* El cuadro resumen de zonificación urbana del anexo n.º 1 al DS 004-2011 modula las densidades urbanas: densidad baja 110 hab./ha bruta, y alta 1200 hab./ha bruta.



1.8 Regeneración y redensificación urbana de un área consolidada

La trayectoria histórica del país en materia de informalidad arranca en la década de 1950 con una política de titulación de propiedad que ha resuelto en la actualidad en gran medida esa problemática concreta; en la actualidad las políticas públicas combinan mejoramiento y oferta de vivienda nueva. El Decreto Supremo N.º 004-2012-Vivienda crea el Programa Mejoramiento Integral de Barrios, atendiendo a que casi el 44 % de la población urbana que reside en barrios marginales con alto nivel de pobreza monetaria y no monetaria. El objetivo del programa es convertir los barrios urbanos marginales en barrios urbanos inclusivos.

La identificación de los ámbitos de informalidad objeto de la política focaliza la intervención en ciudades de más de 20 000 habitantes, donde al menos el 80 % de la población debe ser elegible, y se requiere un importante nivel de compromiso municipal y asociativo. El programa de mejoramiento integral sistematiza los criterios de selección atendiendo a factores institucionales, socioeconómicos, urbanos, demaniales, ambientales y técnicos. El programa se financia con aportes del Ministerio, la municipalidad y la comunidad barrial; con donaciones; con cooperación técnica internacional no reembolsable, y con otras fuentes.

La redensificación puede implicar no solo un menor consumo de recursos, y la posibilidad de autofinanciación de las operaciones de renovación urbana.

MEJORAMIENTO DE BARRIOS

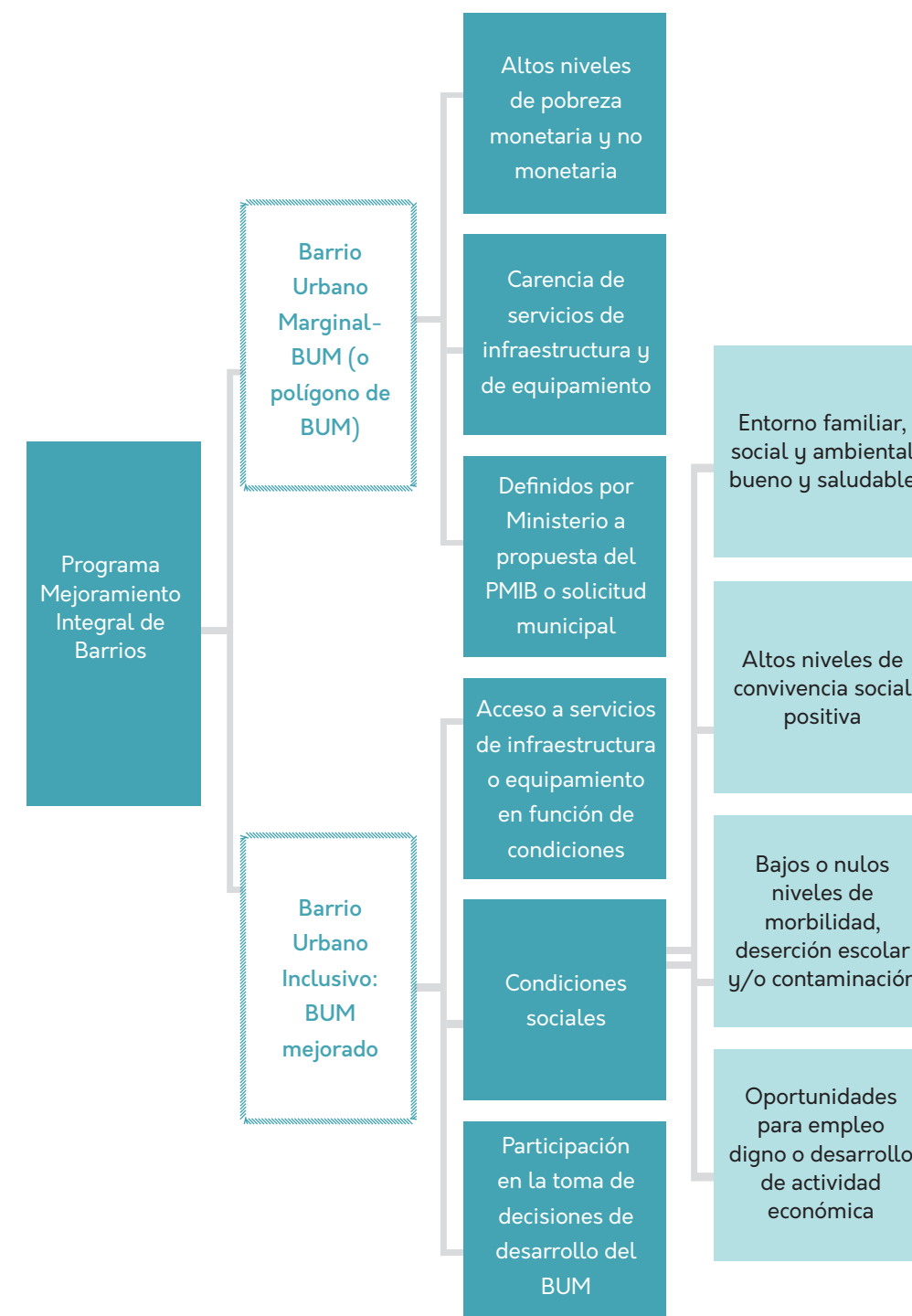


Figura 3. Esquema de mejoramiento de barrios



1.9 Inicio del proyecto piloto

El relevamiento y sistematización de la información normativa y urbanística del área urbana incluirá:

- ◆ Contenidos de los instrumentos de planificación territorial y urbana que afectan al ámbito en sus diversas escalas, que se determinará una vez que se conozca el emplazamiento. Esto permitirá asegurar la adecuada coherencia con el modelo territorial de escala más amplia e identificar afecciones como las acciones de carácter regional o provincial que pudieran estar previstas.
- ◆ Afecciones de la planificación sectorial (derechos de vía, dominios públicos, infraestructura, medio ambiente, riesgos, arqueología...).
- ◆ Estado inicial de los terrenos y su entorno inmediato, y la edificación, según información cartográfica y textual facilitada por la administración, y completada en los elementos y escalas que fueran necesarios para el correcto desarrollo del proyecto:
 - › Configuración física
 - › Estructura de propiedad
 - › Usos y edificaciones preexistentes. Estado de la edificación
 - › Redes de servicios
- ◆ Análisis, basado en fuentes secundarias, de condiciones del mercado inmobiliario local.

La información resultante será sistematizada para configurar la información del Master Plan, con el detalle propio de un Planeamiento Integral de Desarrollo.

La interlocución con los agentes locales es determinante para lograr el éxito de la operación. Junto con los factores cuantitativos y objetivos del ámbito de intervención pueden existir otros condicionantes que solo se conocen desde la visión local. La definición del ámbito de actuación permitirá definir los agentes locales que deberán ser considerados en esta fase inicial.

Se desarrollarán reuniones con representantes de la administración local, de la propiedad del suelo, y de sus ocupantes actuales, así como con otros agentes que, en función de las condiciones y programa de usos finalmente propuesto para

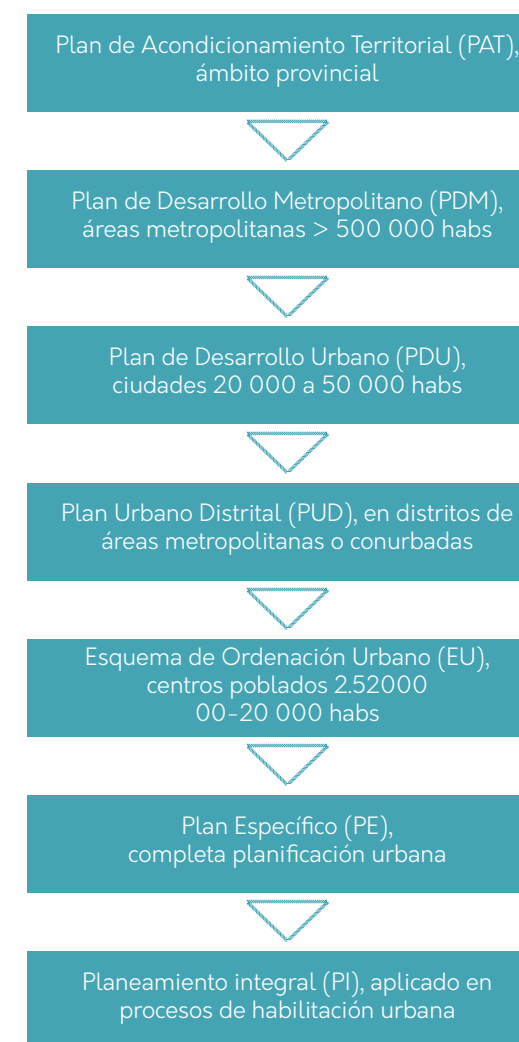


Figura 4. Sistema de planificación peruano según DS 004-2011

el ámbito resulten relevantes. En función de las características de la actuación se plantearán los trabajos específicos que aseguren un resultado adecuado de participación y conocimiento del alcance de la actuación con habitantes del ámbito y entorno. En los contactos con la administración local se tendrán especialmente en cuenta las dependencias relacionadas directamente con los procesos de planificación urbana y edilicia, y los responsables de vivienda, incluyéndose a responsables técnicos de otros servicios municipales o regionales que puedan resultar implicados (patrimonio cultural, medio ambiente, etc...).

Como resultado de la interlocución con estos agentes se planteará una definición inicial de las condiciones de base para la ordenación y la gestión de la operación, incluyendo el programa de usos previsto, que permita orientar los trabajos subsiguientes.

1.10 Formulación del proyecto: Master Plan/Plan Integral de Desarrollo

Formulación del diseño final
(Planeamiento Integral)

◆ Memoria justificativa

- › Criterios y objetivos de ordenación
- › Definición de las características del proceso y sus exigencias de aportes para recreación y servicios públicos de acuerdo con el marco actual de regulación, así como la definición del estado deseable para el proyecto urbano propuesto
- › Integración exterior
 - ✓ Articulación con la estructura metropolitana/urbana
 - ✓ Integración paisajística
 - ✓ Continuidades viarias
 - ✓ Conexiones de infraestructura
 - ✓ Acceso a servicios públicos
- › Ordenación interior
 - ✓ Zonificación urbana, incluyendo espacios recreativos, equipamientos y elementos objeto de aportes obligatorios y gratuitos
 - ✓ Densidades/intensidades
 - ✓ Alturas

◆ Planos de ordenación

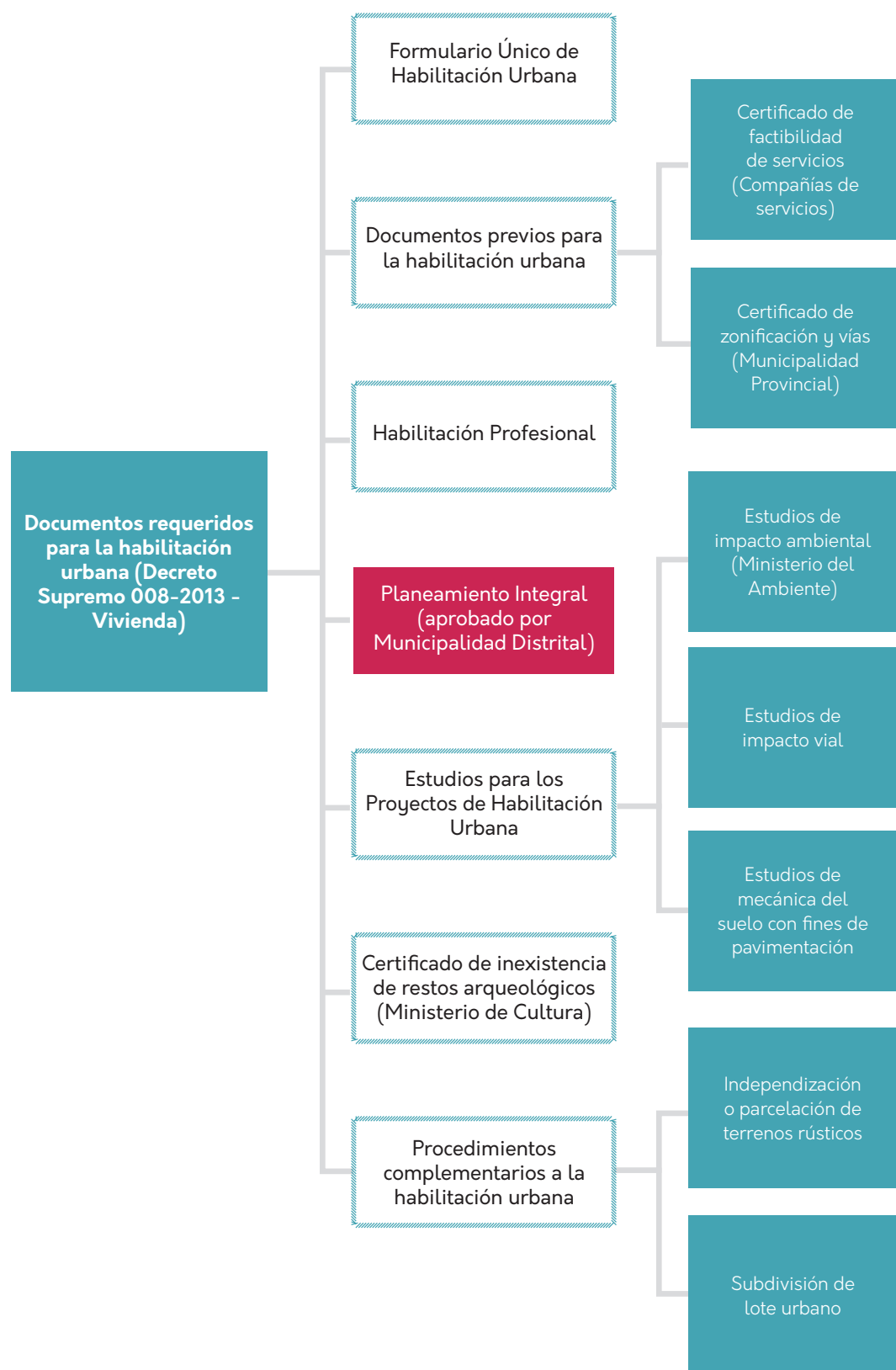
- › Zonificación
- › Estructura vial
- › Esquema de infraestructuras



Figura 5. Managua, proyecto piloto de mejoramiento e intervención mediante urbanización progresiva

Estrategia de gestión

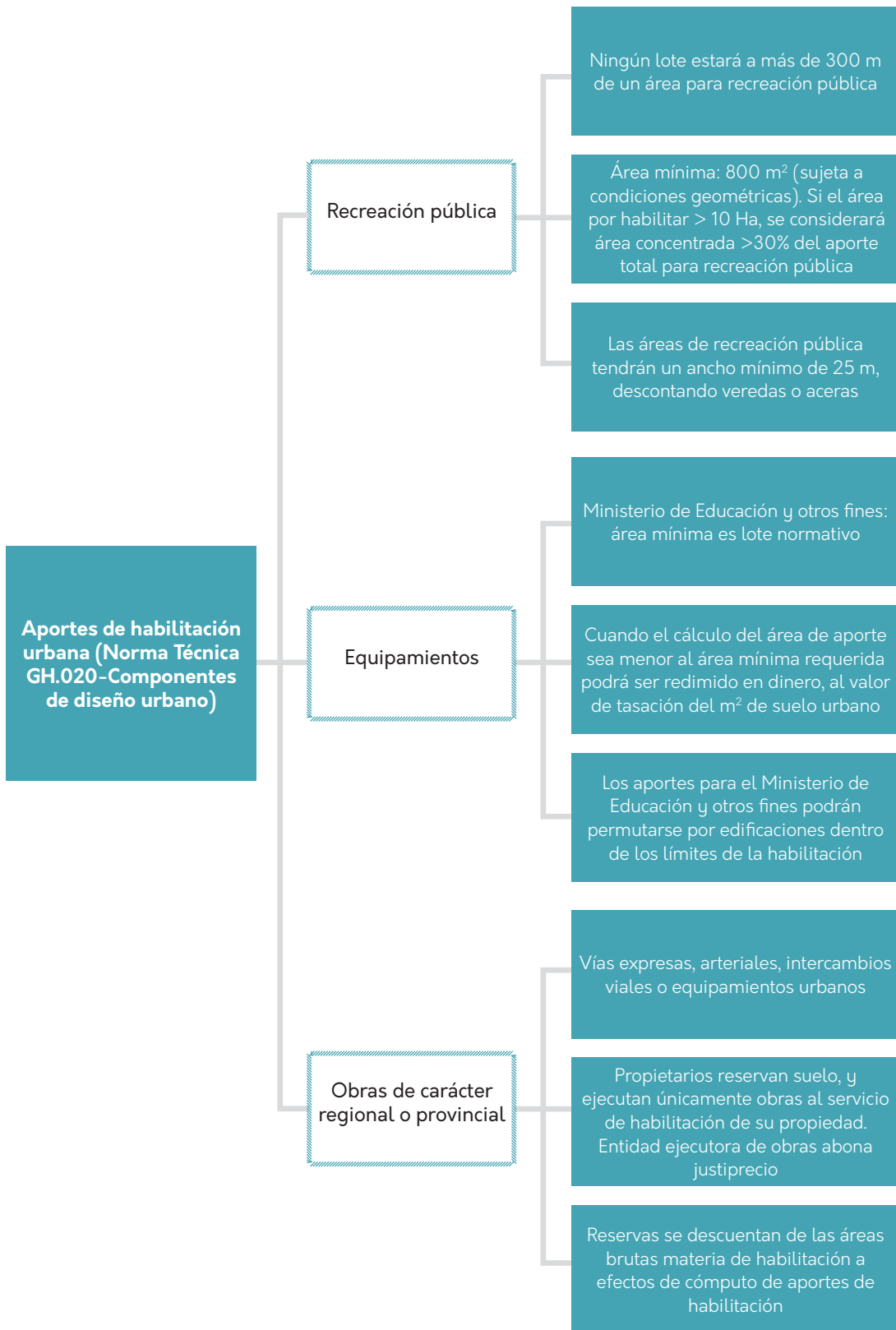
- ◆ Memoria justificativa de las modificaciones propuestas respecto al régimen usual de gestión de operaciones comparables
 - › Criterios y objetivos
 - › Coherencia con el marco normativo
 - › Programación de actuaciones y secuencia de urbanización y edificación
 - › Definición de costes y programación de inversiones, con asignación a agentes inversores
- ◆ Cartografía
 - › Programación de las actuaciones y de la secuencia de urbanización y edificación
 - › Estructura de la propiedad inicial y final
- ◆ Modelo de convenio voluntario de reparto de beneficios y cargas por consenso entre instituciones públicas y actores privados interesados
- ◆ Asistencia técnica y acompañamiento a las instituciones en el establecimiento de los criterios para el desarrollo del proceso de concertación público-privado



Los trabajos objeto de contratación se ciñen al planeamiento integral, sin abarcar al resto de los documentos requeridos para la habilitación urbana. No obstante, se tendrán en cuenta los factores que incidan en aquellos para asegurar la viabilidad del desarrollo del proyecto piloto, y de manera especial los actores implicados en su tramitación (municipalidades, Ministerio de Cultura, Ministerio del Ambiente, compañías de servicios...).

El planeamiento integral se configura con una pieza central dentro de los procedimientos de habilitación de tierras para fines urbanos. La concreción del emplazamiento y programa de usos para el proyecto piloto permitirá determinar, en su caso, la modalidad de habilitación urbana de aplicación, atendiendo a los usos y a las condiciones preexistentes. Y en la definición de la estrategia de gestión será necesario tener en cuenta el procedimiento de tramitación y los organismos implicados, como la Comisión Técnica Distrital para Habilitaciones Urbanas.

De acuerdo con el DS 004-2001, el Planeamiento Integral es un instrumento técnico-normativo mediante el cual se complementa lo dispuesto por el PDM y el PDU, en los procesos de habilitación urbana y en la parcelación o independización de terrenos rústicos. Comprende la red de vías y los usos de la totalidad del predio, así como una propuesta de integración a la trama urbana más cercana, y según lo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE).



La definición de las condiciones de ordenación y su incidencia en la gestión se verá condicionada por las obligaciones que deben asumir legalmente los agentes responsables de su desarrollo urbanístico. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 29898, en el proceso de habilitación urbana es preciso realizar aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública y para los servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público.

La superficie de estos aportes de habilitación está condicionada por las determinaciones de la norma técnica GH.020 y por condiciones establecidas en el DS 008-2013 (que, por ejemplo, establece que en procedimientos de reurbanización la habilitación urbana no está sujeta a aportes adicionales a los existentes), calculándose como porcentaje del área bruta deducida la cesión para vías y la reserva para obras de carácter regional o provincial (previstas, en su caso, en el planeamiento de orden superior).

En la definición de la propuesta del Master Plan se tendrán en cuenta los requisitos normativos aplicables buscando, en la medida de lo posible, su mejora en el sentido de garantizar una adecuada calidad urbana para los futuros habitantes y usuarios del ámbito de proyecto urbano.

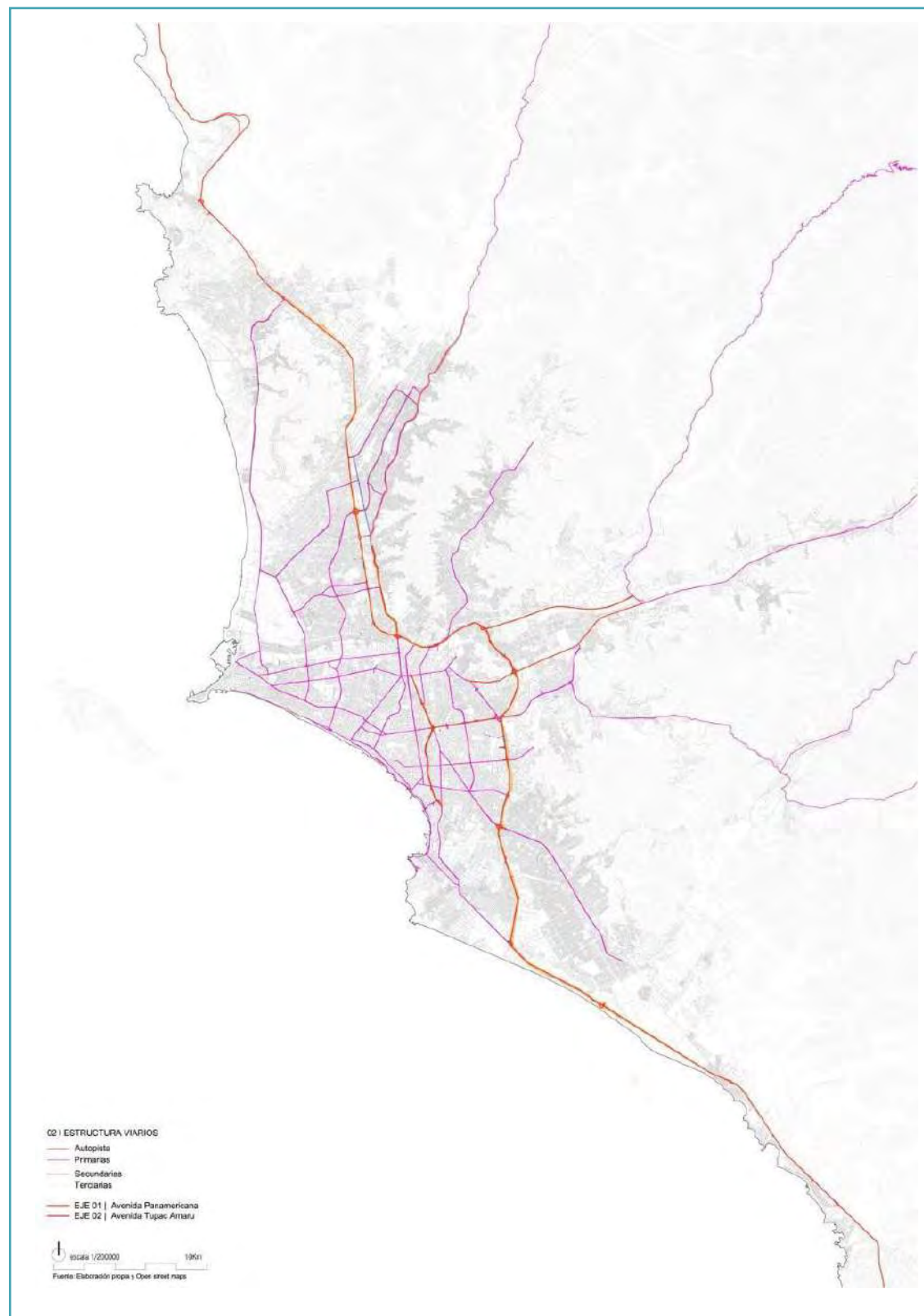


Figura 6a. Plano de información de Lima, Perú

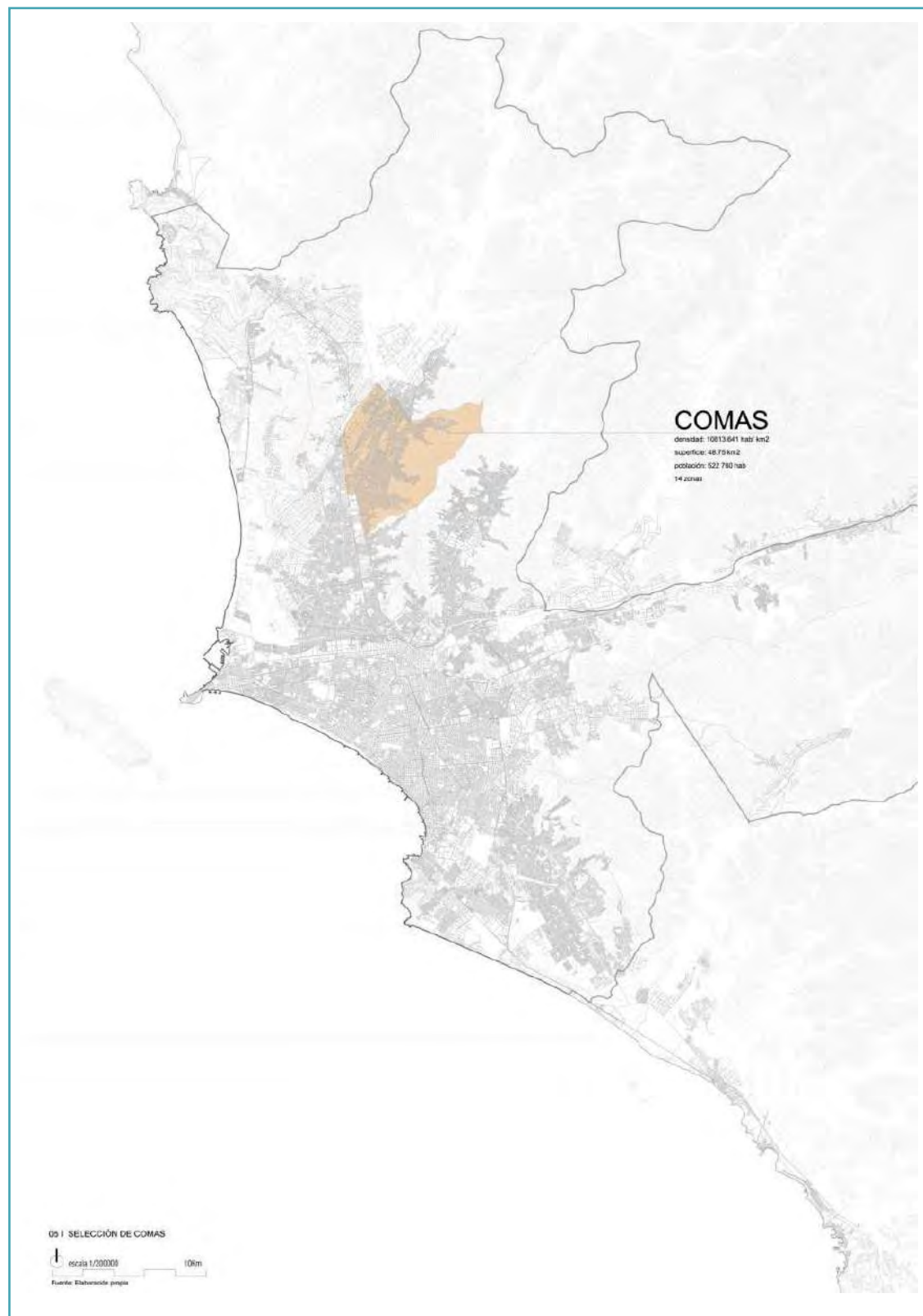


Figura 6b. Plano de información de Lima, Perú



La secuencia temporal para el desarrollo de la propuesta de ordenación del ámbito de trabajo se debe concretar trabajando estrechamente con la población afectada y los responsables técnicos de las administraciones actuantes.

Conciencia y diagnóstico: La intervención en el tejido urbano consiste en determinar sus problemas ambientales, las necesidades dotacionales y de vivienda y los objetivos que considere necesarios o posibles de cumplir. Consideramos que la intervención propuesta se debe apoyar no solo en una decisión política, sino técnica y conocida por los ciudadanos, que tienen que decidir sobre el futuro de su ciudad, sobre la respuesta a sus necesidades y la solución de las limitaciones en el ámbito. Para ello debe desarrollarse un proceso colectivo (en el que es clave el concepto de participación) para la determinación exclusivamente de problemas y objetivos en el inicio de los trabajos.

Diseño de acciones estructurales: La operación deberá diferenciar las acciones sobre la estructura urbana del ámbito de aquellas que se desarrollan sobre espacios concretos. En la escala de la estructura se establecerán las medidas generales para cumplir los objetivos marcados en el proceso.

Reforma y rehabilitación del espacio urbano para su transformación: Se trata de la determinación de acciones en la escala local, allí donde tienen mayor impacto sobre la vida cotidiana de los ciudadanos, demandando una concreción física de las soluciones. Se propone estudiar la posible reutilización de edificios, la regeneración del suelo, el incremento de la biodiversidad en los espacios libres que han de crearse, la instalación de espacios de reciclaje y autoconsumo, el rediseño y el establecimiento de acciones puntuales en los barrios del entorno para aumentar su integración, etc.

Entender el Master Plan como un elemento más de la construcción de la ciudad, propio de un proceso continuo. La ciudad y aquellos que la conformaron tienen que aceptar que la ciudad, sus barrios y ciudadanos envejecen y las soluciones de la generación anterior no son las que demandan los que la heredan. Las intervenciones y proyectos que se planteen en el Master Plan deben prever que sobre ellos se reinicia el proceso de reflexión e intervención en la forma que sus ciudadanos establezcan. Con un proceso y contenido complejo, la aportación de un equipo multidisciplinar y pluridisciplinar se convierte en el elemento fundamental que permite abordar los objetivos del Master Plan dentro de una visión globalizadora de conjunto.

Desde estos distintos enfoques profesionales especializados es posible analizar la interacción de procesos diversos que se desarrollan en un mismo espacio, configurándose como cuestión clave del enfoque del proyecto, en una primera aproximación, tres importantes aspectos:

- ◆ El conocimiento experto del modelo teórico genérico de estudio de un área geográfica concreta desde múltiples disciplinas.
- ◆ La implementación del modelo teórico en el marco geográfico concreto, a través del acercamiento físico al territorio objetivo y estableciendo una correspondencia conceptual y metodológica entre el plano de análisis y de intervención.
- ◆ La articulación indispensable con la política de las distintas administraciones, con incidencia en el proyecto, con el objeto de satisfacer las necesidades y evitar los desequilibrios.



Foto 6. Estudiantes en Comas, Lima, Perú



Contenidos básicos para el desarrollo de la propuesta Master Plan:

Información y diagnóstico

El paso necesario para la formulación de la estrategia de actuación y desarrollo del planeamiento consiste en identificar los problemas clave y formular un diagnóstico coherente de la situación de partida:

Análisis del lugar y contexto territorial:

- ◆ Planificación y propuestas existentes y futuras que afecten al ámbito.
- ◆ Características naturales del territorio (geología, topografía, clima, etc.), aptitud de los terrenos para su reutilización urbana. Valores paisajísticos y ecológicos.
- ◆ Riegos existentes, aprovechamientos existentes, etc.
- ◆ Señalar las carencias en transporte público.
- ◆ Edificaciones e infraestructuras existentes.
- ◆ Incidencia de las legislaciones sectoriales.

Acciones actualmente previstas:

- ◆ Obras programadas e inversiones públicas derivadas de acciones que afecten el ámbito o ámbitos contiguos.

Desde este punto de vista, la información urbanística no es una fase autónoma de constitución de un banco de datos descriptivo que, eventualmente, alimentará la formulación posterior de un diagnóstico, sino el momento de formular una interpretación objetiva de la realidad, capaz de identificar los problemas según su relevancia relativa, y de describir las potencialidades del territorio para inducir propuestas alternativas.

Definición de límites de intervención

La definición de los límites del ámbito de intervención implica la adopción de una propuesta de ordenación que contemple tres elementos fundamentales:

- ◆ El diseño de los elementos clave de la estructura urbana propuesta.
- ◆ Las previsiones de transformación de un área que vincule un programa ejecutivo a unas capacidades de inversión reales, tanto públicas, locales, como privadas.
- ◆ Las previsiones de salvaguarda medioambiental.

Tiene la finalidad de concretar, para los terrenos sobre los que se actúa, la ordenación establecida en el documento inicial de concierto, global y genérica, para desarrollar posteriormente el plan que especifique definitivamente, y con la precisión exigida para la ejecución, el carácter y alcance de la intervención.

Por ello, en la elaboración de un master plan, el conocimiento del contexto general, la evolución del sector inmobiliario de uso residencial en los últimos años, los tejidos existentes y las tipologías, el reequilibrio y jerarquización del sistema de espacios libres y los equipamientos, la necesidad de establecer elementos formales y funcionales que integren estas piezas en la ciudad, ha de resultar determinante a la hora de afrontar la ordenación definitiva del conjunto, la urbanización, y la edificación.

Sistema estructurante básico

Las determinaciones mínimas que debe dar son: en primer lugar, la delimitación exacta y precisa de su ámbito y en segundo lugar, el uso o usos del suelo que deben implantarse o “programarse”, así como la cuantificación de estos, para lo que se utiliza normalmente el concepto de densidades máximas.

Un master plan necesita de otra serie de determinaciones obligatorias que debe cumplir, relacionadas con la compatibilización, coordinación y conexión de la ordenación del ámbito, o con su conexión con la estructura de los sistemas de carácter global existentes en la ciudad o que estuviera previsto ejecutar.

El master plan debe desarrollar estas determinaciones globales realizando la ordenación y el diseño completo y aproximando el detallado de este fragmento urbano, definiendo el sistema viario, los sistemas de redes básicas de servicios, las áreas edificables que alojarán los distintos usos, los espacios libres, etc.

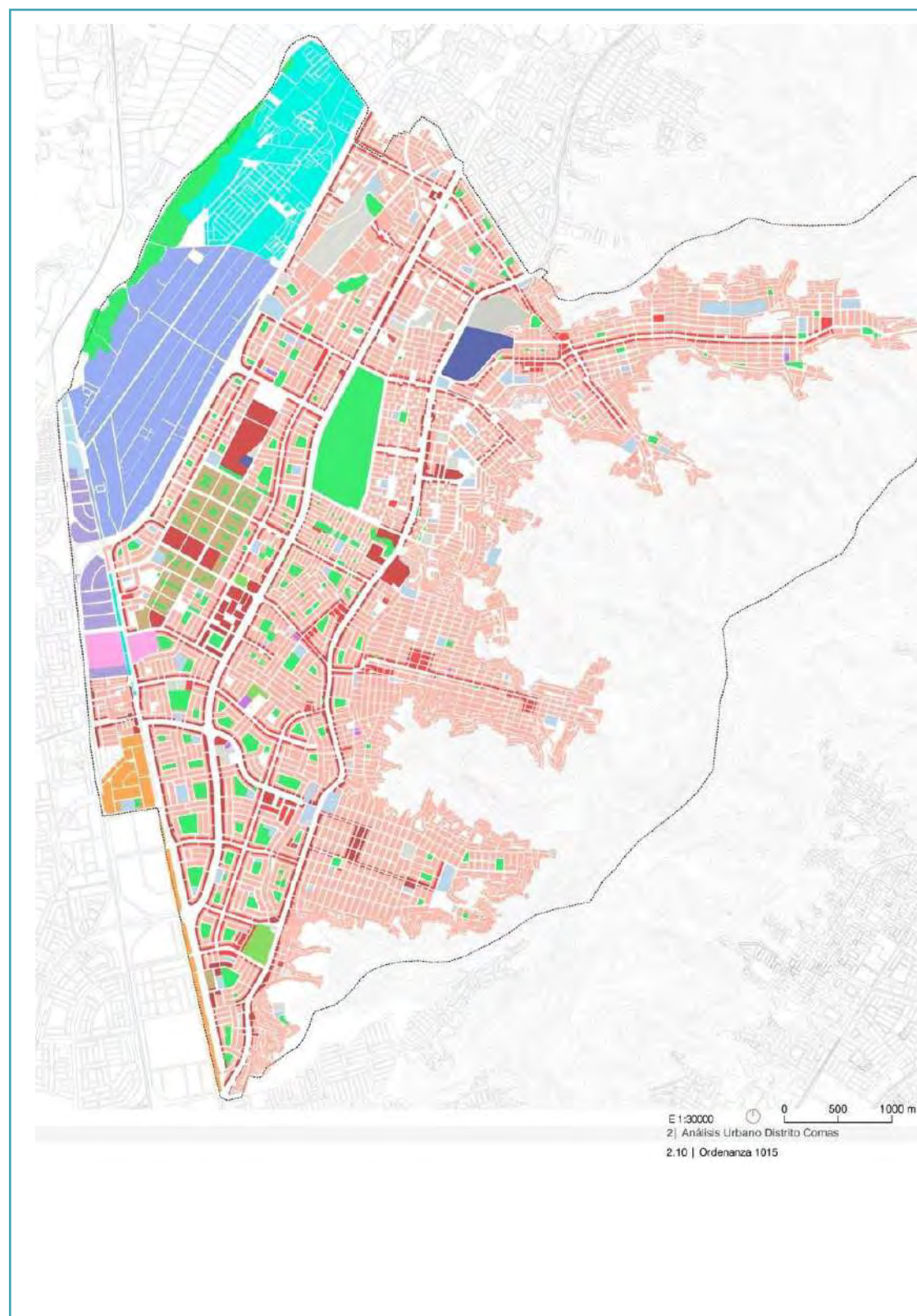


Figura 7a. Plano de información del distrito de Comas, Lima, Perú

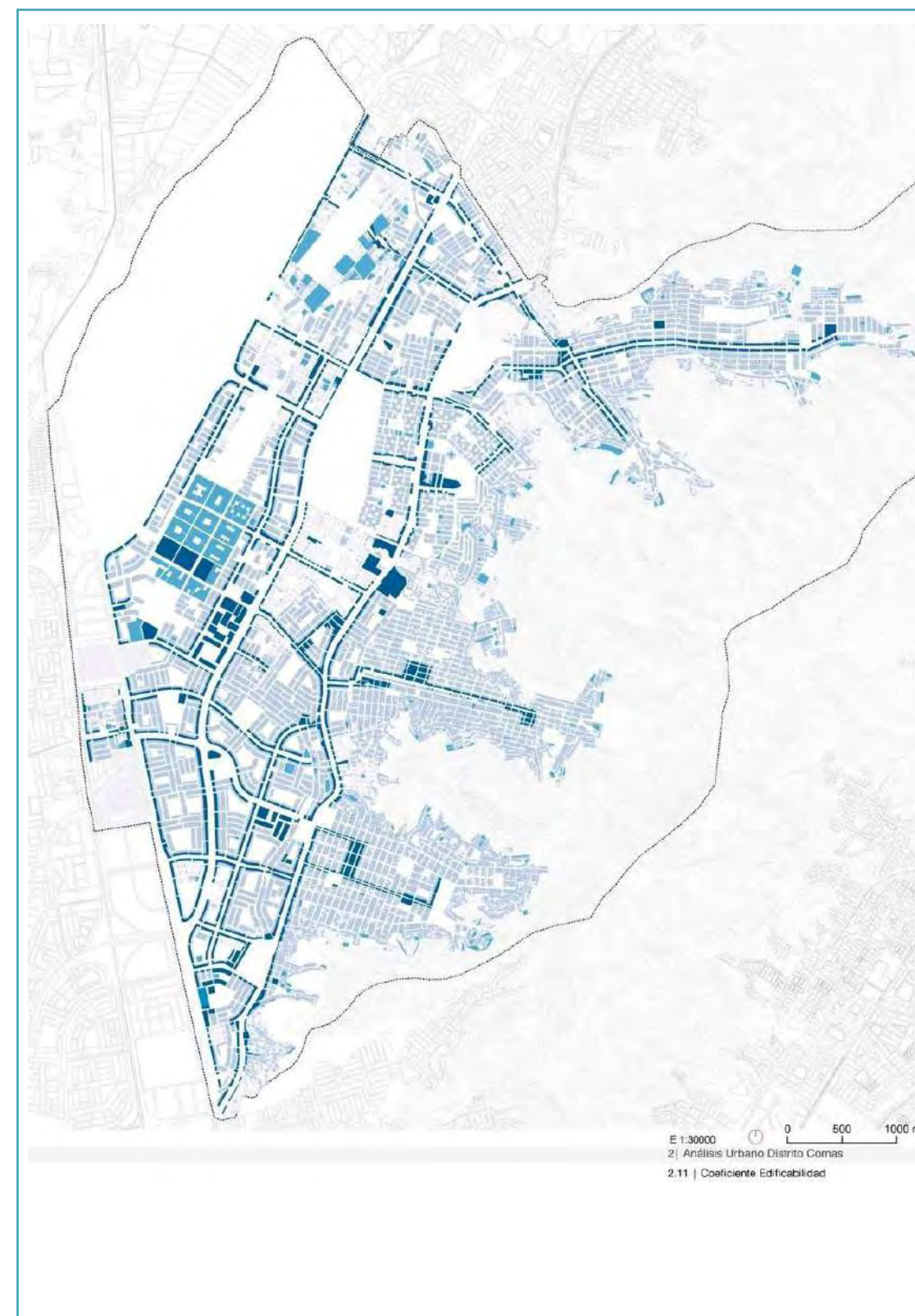


Figura 7b. Plano de información del distrito de Comas, Lima, Perú



Generación del sistema básico de ordenación

La recopilación y análisis de las determinaciones y orientaciones previas, o información urbanística, supone la primera tarea a realizar, y ha de tener en cuenta los orígenes de los condicionantes de partida:

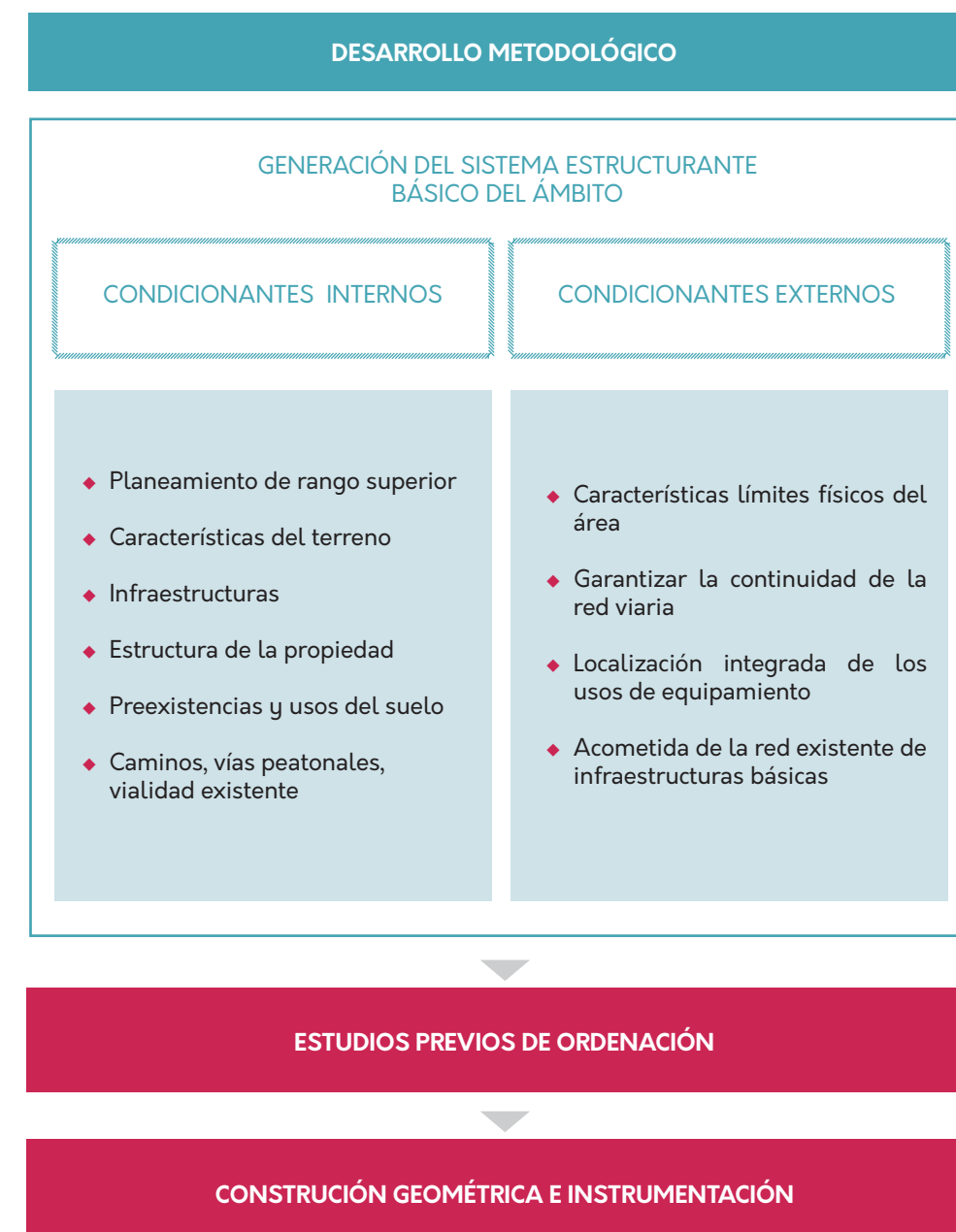
- ◆ Ordenación del interior del ámbito.
- ◆ Conexión de la ordenación con los elementos exteriores: barrios colindantes, y elementos de la estructura general de la ciudad.
- ◆ Delimitación de la intervención, fases de ejecución de las actuaciones estructurantes.
- ◆ Posibilidad de reutilización de los contenedores o edificios bajo criterios de sostenibilidad de la actuación.

Toda esta información se dispondrá sobre la cartografía adecuadamente preparada, a la escala que sea conveniente utilizar y actualizada, preparando la cartografía base de forma que no interfiera ni dificulte la lectura de la ordenación que se proponga.

Estudios previos de ordenación

Esta fase consiste en el establecimiento de los criterios de diseño, al tiempo que se va obteniendo, elaborando y analizando la información urbanística para poder realizar los primeros tanteos necesarios para el predimensionamiento de la ordenación, a partir de los datos recogidos.

Se incluye en esta fase una primera aproximación a las superficies totales que hay que distribuir en el ámbito para usos dotacionales y espacios libres. Se realizará igualmente una estimación de la superficie destinada a viario, obteniendo una primera idea de la superficie disponible para la localización de la edificación, para poder establecer diversas hipótesis de ocupación y tipologías edificatorias.



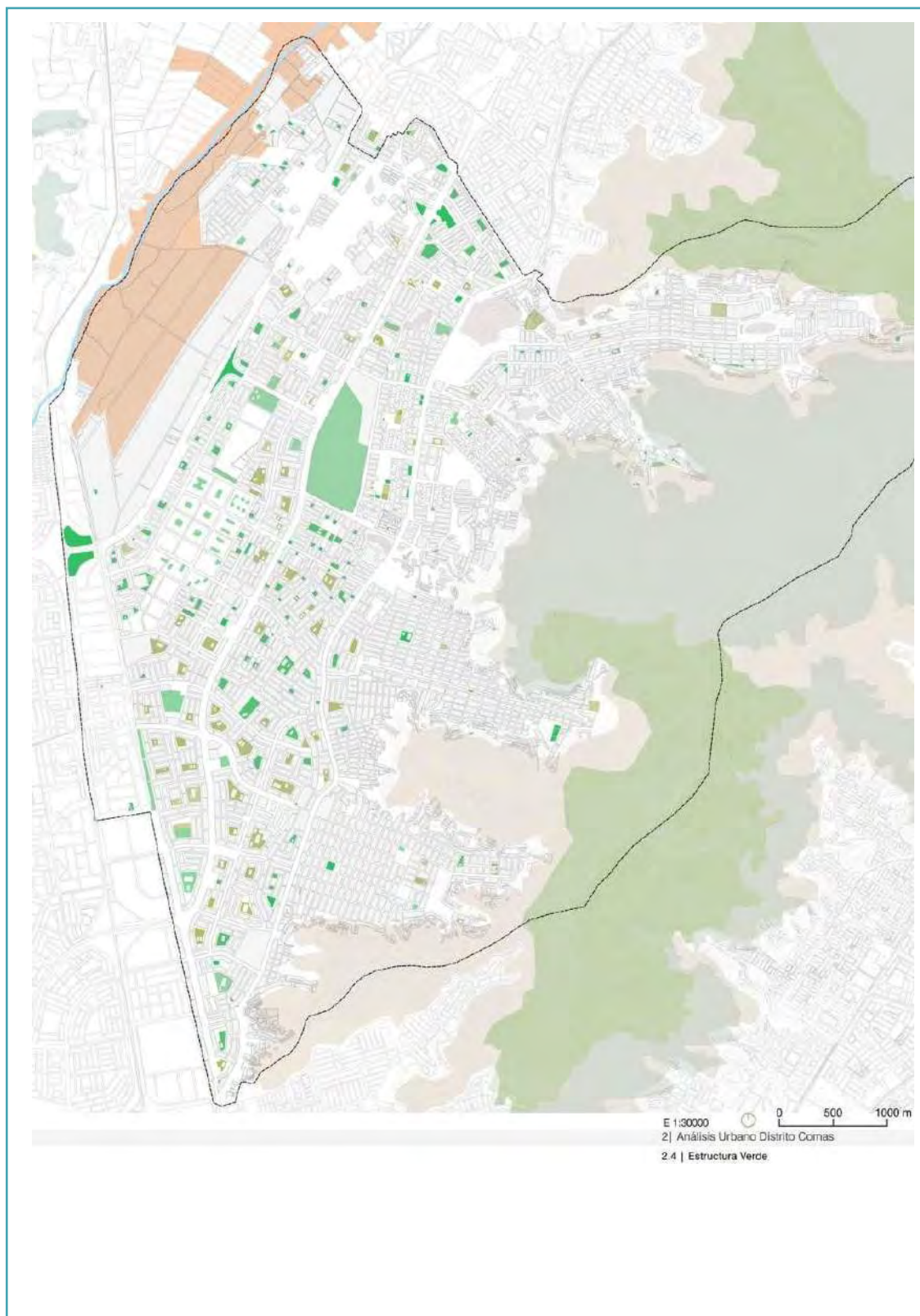


Figura 8a. Plano de información del distrito de Comas, Lima, Perú

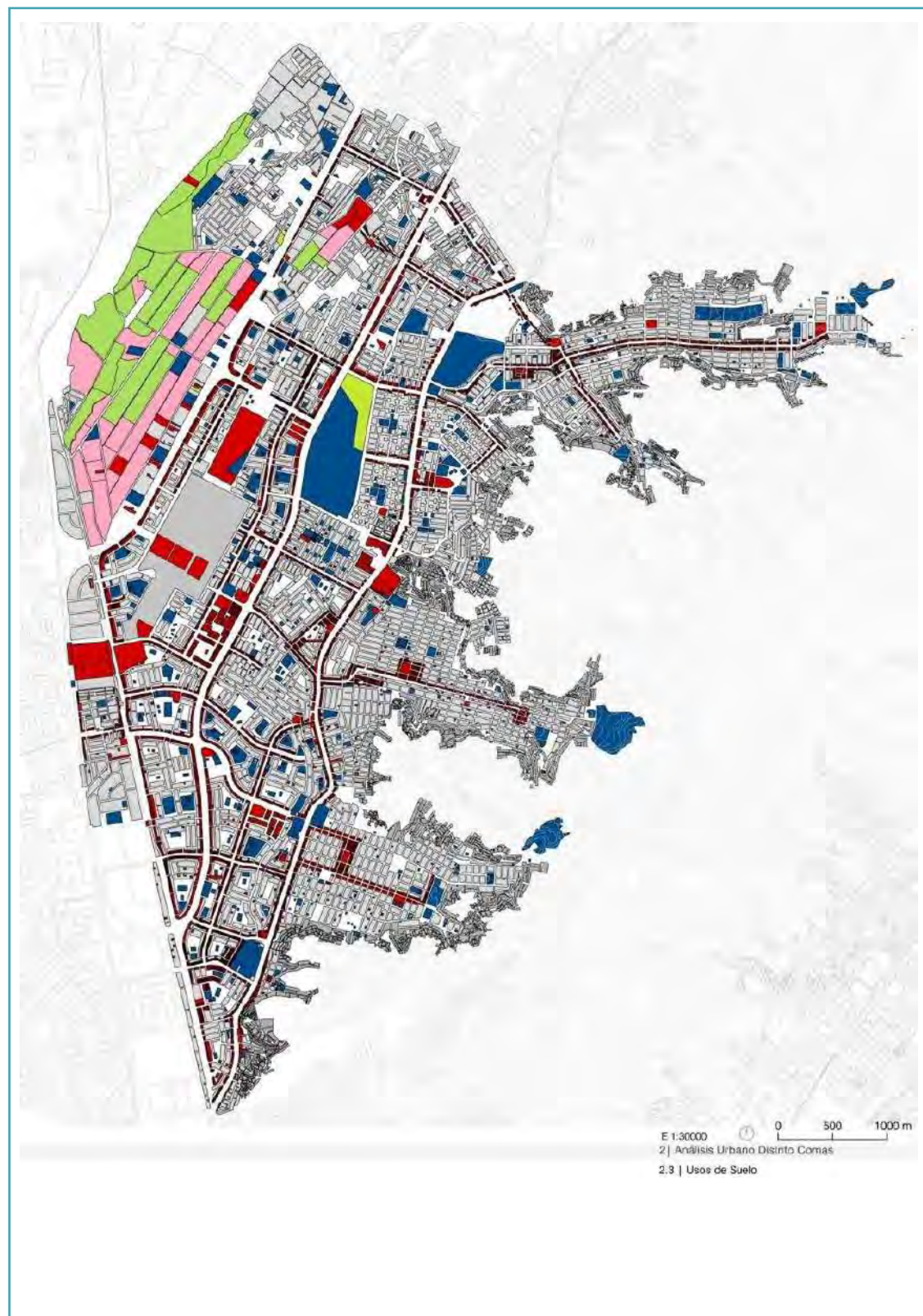


Figura 8b. Plano de información del distrito de Comas, Lima, Perú



Construcción geométrica e instrumentación técnica del Master Plan

La construcción e instrumentalización del Master Plan es un proceso iterativo donde se perfila progresivamente el resultado definitivo. La definición gráfica necesaria para la ordenación propuesta para el ámbito incluye:

Definición geométrica de los trazados viarios y de los espacios libres:

- ◆ Secciones transversales totales de cada vía.
- ◆ Rasantes verticales principales del sistema viario.
- ◆ Dimensiones básicas de las parcelas edificables definidas por las alineaciones.
- ◆ Definición geométrica e identificación de los usos pormenorizados: se trata de asignar las parcelas edificables disponibles a cada uno de los usos definidos en el esquema de ordenación.
- ◆ Definición de los trazados de las distintas redes de servicios.

Definición de un conjunto de reglas que sirvan de pauta a la posterior redacción del planeamiento:

- ◆ Definición de la parcela edificable: condiciones dimensionales que debe cumplir una parcela para tener la condición de edificable.
- ◆ Posición de la edificación en la parcela o en la manzana: condiciones que debe cumplir en planta, en relación con el ámbito espacial en que se inserta, relación entre las líneas de fachada o perímetro de la edificación y las alineaciones a linderos que delimitan la parcela o manzana.
- ◆ Relaciones de la edificación y los usos que en ella se alojan con el viario público.
- ◆ Ocupación máxima en superficie de la parcela por la edificación.



Figura 9. Alcorcón Norte, Madrid.



Definición de acciones prioritarias para la correcta ejecución del Master Plan

Definición de fases de desarrollo del Master Plan, y establecimiento de las acciones prioritarias para la exitosa consecución de los objetivos de la propuesta de ordenación:

- ◆ Establecimiento de las fases de desarrollo, atendiendo a la coordinación de ejecución de infraestructuras de carácter estructurante y su acompañamiento con el desarrollo de la propuesta de ordenación contenida en el Master Plan.
- ◆ Definición para cada fase de desarrollo de las acciones prioritarias a desarrollar que aseguren el éxito del proyecto:
 - › Especificaciones del proyecto.
 - › Definición del calendario del proyecto.
 - › Definición del esquema del proyecto.
 - › Determinación de las características específicas de cada actividad.
 - › Localización de hitos o puntos clave de control.
 - › Búsqueda de dependencias entre actividades.
 - › Determinación de los recursos que participarán en el proyecto.
- ◆ Presentación al gobierno local y Viceministerio de Vivienda de las acciones priorizadas. Asistencia para la selección de aquellas que pudieran ser seleccionadas como objeto de desarrollo.
- ◆ Valoración de un máximo de tres acciones priorizadas, de acuerdo a la selección previa del gobierno local y Viceministerio de Vivienda.



Foto 7. Ámbito de intervención “Prolongación de la Castellana”-Integración de infraestructuras ferroviarias, usos residenciales y de actividad económica y espacios urbanos de calidad. Madrid.



Figura 10. Propuesta de intervención “Prolongación de la Castellana”-Integración de infraestructuras ferroviarias, usos residenciales y de actividad económica y espacios urbanos de calidad. Madrid



Foto 8. Un distrito de Lima, Perú

ESTADO ACTUAL DE LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS



2.1 Resumen ejecutivo

Durante décadas, el desarrollo de las ciudades latinoamericanas se ha caracterizado por una gran expansión horizontal, numerosas parcelaciones y falta de modernización y renovación de sectores urbanos deteriorados dentro de las ciudades. Esto se explica por el fuerte crecimiento demográfico, el éxodo rural masivo, desigualdades sociales persistentes o políticas urbanas poco eficientes.

Parece, por tanto, necesario recurrir a políticas públicas que puedan orientar las ciudades hacia un modelo más compacto, y con ello más eficiente en el consumo de recursos (suelo, servicios, transporte, etc.), que permita la densificación y optimización de la ciudad, y que incida definitivamente sobre la revitalización de los barrios urbanos. Estas acciones de desarrollo urbano necesitan de un financiamiento específico. Políticas públicas que permitan el financiamiento de proyectos de ordenamiento urbano movilizandocapitales, ya sean públicos o privados, al servicio del interés general. Políticas públicas que permitan captar una parte significativa de la plusvalía para financiar la acción pública, sin frenar la inversión privada.

Esta financiación del desarrollo urbano suscita la cuestión de la asunción de costes por los agentes que se benefician económicamente de dicho desarrollo, es decir, captación de una parte de las plusvalías prediales para financiar la acción pública, junto a la producción y entrega a la ciudad de los espacios de dimensión y calidad mínima necesarios para la ejecución de nuevos equipamientos y servicios para los ciudadanos y, por tanto, también del conjunto de la ciudad.

Los beneficios que propietarios u otros agentes obtienen del desarrollo urbano pueden tener generalmente dos componentes: una, correspondiente a acciones

que los propietarios ejecutan sobre sus propios predios a su costa (ejecución de infraestructuras, cesión de redes de servicios, cesión de espacios para zonas verdes y equipamientos y servicios, etc.), y otra relativa al incremento de valor que se produce en sus predios como resultado de las acciones sobre la ciudad, de otros agentes como la Administración Pública.

Las regulaciones actuales, ya sea en Europa o en Latinoamérica, tienden a diferenciar estas dos componentes estableciendo requisitos de calidad para el diseño urbano, la creación de espacios de equipamiento y las obras realizadas en las propias operaciones de desarrollo, y, por otro lado, estableciendo adicionalmente, bien por la vía fiscal o por la vía del planeamiento, requisitos para la recuperación de ese aumento de valor no imputable directamente a la acción de los propietarios, denominado plusvalía.

La mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes en ambas componentes. En algunos no existen fórmulas de recuperación de plusvalías o de inversión de ninguna clase, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida para la ciudad, lo que desequilibra los presupuestos municipales.

En el caso de Perú existen elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, así como una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales están la falta de precisión y, si cabe, de ambición de algunas disposiciones sobre gestión urbanística y, de forma paralela, la limitada experiencia en la aplicación de estos mismos sistemas en el desarrollo de las ciudades.



Foto 9. Vista panorámica de Comas



Foto 10. Vista aérea de distrito de Comas, Lima, Perú

En estas circunstancias, se reconocen en este documento dos maneras posibles de mejorar las actuales disposiciones y prácticas en materia de recuperación de plusvalías del desarrollo y mejora urbana:

1. Conocidas las diferentes experiencias en la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías, tanto de América Latina como de otros países fuera de la región, intentar construir una regulación sólida que se sirva de este conocimiento y se inspire de las que han tenido mejor éxito teniendo en cuenta, en cualquier caso, las diferencias y peculiaridades del Perú, y considerando que no existe un modelo único aplicable a todos los casos.
2. Creación de legislaciones específicas como parte del marco jurídico básico estatal, que establezcan un marco de transparencia y obligatoriedad y que permitan expresamente la aplicación de modelos concretos de recuperación de plusvalías del desarrollo urbano. Apostar, entonces, por la compilación y el perfeccionamiento final de los trabajos ya desarrollados para la elaboración de

los borradores de la nueva Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible dirigiendo los esfuerzos a mejorar el conocimiento sobre la compleja naturaleza de los variados enfoques en materia de recuperación de plusvalías, tanto desde el ámbito impositivo como desde la construcción física de la ciudad y su planificación. Este marco jurídico no debe considerarse como elemento final del proceso, sino como el inicio de la construcción de la cultura colectiva del desarrollo de las ciudades, y se irá modificando con el devenir y evolución de estas y de los problemas que se puedan ir sucediendo, tal como ha sido en otros países de Latino América o en los diferentes marcos jurídicos europeos que en este mismo documento se recogen.

3. Promover el conocimiento, comprensión y apoyo entre funcionarios públicos, promotores, empresarios y ciudadanos en general, sobre la manera como la recuperación de plusvalías puede ser utilizada en beneficio de la comunidad.



2.2 Introducción general



Foto 11. Vista aérea de Lima, Perú

2.2.1. El concepto de plusvalía, plusvalía urbana y recuperación de plusvalías

La construcción de la ciudad implica la articulación de la acción de multitud de agentes públicos y privados. El valor del suelo refleja las acciones de esta multitud de agentes, de tal manera que junto a la parte que puede atribuirse al propietario como resultado de sus acciones, deben tenerse en cuenta las resultantes de las acciones de terceros.

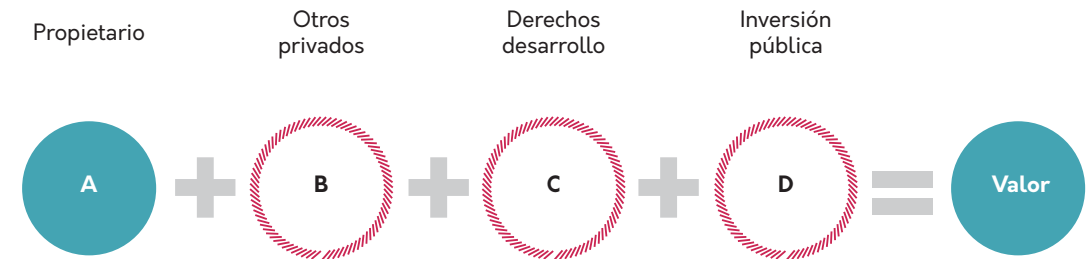


Figura 11. Componentes del valor de suelo urbano

Tabla 1. Incrementos del precio del suelo según la localización en municipios brasileños en 2001 (Smolka-1)

Servicios disponibles en la parcela	Precios (USD/m²) según distancia a área central de negocios			Coste de implantar el servicio para 1.000 m² de sup. útil
	5-10 km (anillo interior)	10-20 km (anillo mediano)	> 20 km (anillo exterior)	
Agua	11,10	5,10	3,20	1,02
Pavimentación	9,10	4,80	3,40	2,58
Alcantarillado	8,50	1,80	0,30	3,03

Fuente: Smolka-1 (2014).

Junto con la asunción de los costes derivados de su compra, las acciones del propietario que contribuyen a incrementar el valor del suelo (separado de las acciones sobre el vuelo que implica la construcción de edificaciones) se centran en la infraestructura; los estudios en la materia¹ muestran que el incremento de valor es generalmente mayor que el coste de dotación de la misma.

Podemos definir plusvalía como el beneficio obtenido como resultado de una diferencia positiva entre el precio al que se compró un bien y el precio de su venta en una operación o transacción económica. Constituye, por tanto, el incremento de valor de un bien o un producto, generalmente debido a causas diversas, sin que los propietarios puedan controlar o influir en ellas, y significa también una ganancia.

En el sentido urbano, la plusvalía es el incremento del precio del suelo que se genera por acciones externas al propietario, es un aumento de valor que por causas ajenas recibe el suelo o inmueble, independientemente de cualquier acción que hubiera desarrollado sobre él.²

Así, el propietario del suelo obtiene una plusvalía o incremento de valor no por la mejora que haya realizado sobre el suelo sino por una causa extrínseca a la misma, y como consecuencia de una decisión adoptada por una autoridad administrativa, en aras de los intereses del conjunto de los ciudadanos. Esto faculta a la Administración para recuperar una parte de esa plusvalía, que puede emplearse para el desarrollo de acciones en beneficio de la comunidad reduciendo la necesidad de aumentar los impuestos o de endeudarse para estos fines.

1 Smolka, Martim O. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina-Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, febrero de 2014.

2 Maldonado Copello, M. M., Pinilla Pineda, J. F. y otros. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, 2006.



En función del sistema jurídico de cada país, pueden definirse o no estos ingresos por recuperación de plusvalías como una partida con una finalidad concreta. En la mayoría de los casos, las legislaciones imponen una vinculación directa entre el origen urbanístico de esos bienes o cuantías y su destino a un patrimonio municipal del suelo, a obras de urbanización o a la construcción de vivienda social.

Smolka define la recuperación de plusvalías de la siguiente forma, e incluye estas obligaciones citadas sobre la propiedad en lo que denomina “mejoras locales”:

“La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los esfuerzos de la comunidad más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos incrementos inmerecidos puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.”

En ese sentido, la recuperación de la plusvalía se articula entre dos agentes: el sujeto activo o beneficiario, quien tiene derecho a la recuperación en plusvalías por ser “entidades públicas”, como el municipio y sus entidades descentralizadas, y entre cuyas funciones está la de desarrollar acciones urbanísticas; y el sujeto pasivo sobre quien recae la obligación, tributaria o de naturaleza urbanística, esto es, el propietario o poseedor del terreno en relación con el cual se dan las acciones urbanísticas que generan un incremento en los precios del suelo.

Existen dos circunstancias básicas para la recuperación de la plusvalía en los casos analizados:

- ◆ Recuperación vinculada al planeamiento urbanístico: el administrado ejerce su derecho a utilizar un régimen más favorable a sus intereses y es autorizado por la Administración desde el planeamiento, y también desde la ejecución del planeamiento recupera parte de esa plusvalía.
- ◆ Recuperación en el tráfico inmobiliario: la plusvalía resultante de la compraventa de inmuebles refleja las variaciones de valor del suelo que son resultado de acciones públicas y de agentes privados del entorno sucedidas a lo largo del tiempo.

La recuperación de la plusvalía vinculada a actuaciones urbanísticas requiere dos condiciones. Por un lado, el planeamiento urbanístico, producto de la acción

pública, hace posible que un terreno obtenga un aprovechamiento más rentable, ya sea mediante la posibilidad de implantar una mayor intensidad de uso o un uso más lucrativo o de mayor valor, o a través de la mejora de las infraestructuras urbanas que sirven al ámbito. Por otra parte, el propietario o desarrollador del terreno debe solicitar la autorización administrativa necesaria para ejercer su derecho a aprovechar esa nueva circunstancia, lo que genera una obligación.

Cuando la recuperación de plusvalías se vincula a hechos concretos, como el incremento de la superficie edificable permitida, se toman dos valores como base medible para el incremento del valor del suelo: uno, previo a la acción urbanística generadora de plusvalía y un segundo, posterior a dicha acción, que toma en cuenta la edificabilidad adicional autorizada y considera como referencia el uso de mayor valor. La diferencia entre ambos precios, multiplicada por el área total del terreno donde se produce el incremento de superficie edificable, arroja el efecto total de plusvalía sobre la que se produciría la obligación de recuperación.

En la recuperación en el tráfico inmobiliario el hecho generador es la compraventa; se evalúa la diferencia entre el coste en el momento de la transacción y el monto de la anterior venta. Esto hace que, en general, se apliquen coeficientes que tienen en cuenta el tiempo transcurrido a la hora de calcular la tarifa del impuesto.

Existe una amplia gama de formas de pago de la plusvalía a la municipalidad: dinero en efectivo; la transferencia a la municipalidad de una porción del predio objeto del impuesto con un monto equivalente a la tarifa resultante, que puede a su vez ser canjeable por un terreno localizado en otra zona de área urbana cuyo valor sea equivalente; valores equivalentes a la tarifa en forma de urbanización sobre un predio determinado; la ejecución de obras de infraestructura vial específicas; ejecución de obras para los servicios públicos; construcción de elementos de equipamiento recreativo y deportivo; apoyo para la consolidación y mejora de asentamientos irregulares, etc. Se toma como referencia el monto de la tarifa y se utilizan estos modos de pago de manera selectiva, alternada o combinada.

El destino de los recursos económicos provenientes de la recuperación de plusvalías es tan amplio como las formas de pago; legislaciones como la española establecen la obligación de que estos recursos se destinen a fines que además de ser declarados de interés público, estén directamente relacionados con la actividad urbanística mediante un principio de caja separada del gasto general del municipio.

Generalmente, la recuperación de plusvalías se asocia al suelo urbano, donde la acción pública es especialmente intensa en términos de inversión para su



habilitación o de posterior mantenimiento de valor, y, como se explicará a lo largo de este texto, se pueden desarrollar a través de dos estrategias básicas, una fiscal y otra de planificación urbana y territorial.

Entre los impuestos a la propiedad se analizarán los prediales, los de transmisión de bienes inmuebles, y aquellos sobre la ganancia inmobiliaria, o los tributos para la recuperación de costes por obras públicas, como diferencia de los dos anteriores, y cómo la vía fiscal puede asociarse a la gestión urbanística.

Por otro lado, se analizará también cómo a través de la planificación pueden darse obligaciones, que estarán contenidas específicamente en la legislación. Este procedimiento necesita en muchos casos de precisar los parámetros de la ley en la propuesta de ordenación que se desarrolla o establecer sobre el territorio otros requisitos adicionales. Ambos modelos solo pueden articularse desde la planificación y una necesariamente eficaz gestión urbanística.

2.2.2 Estructura y contenido de este documento

El estudio del estado actual en materia de recuperación de plusvalías se organiza como un documento de visión comparativa en diversos contextos geográficos e ideológicos. Para poder entender la recuperación de plusvalías en los ejemplos seleccionados, es preciso plantear que la plusvalía se presenta como un concepto que con el tiempo se ha añadido a las obligaciones comunes a todos los propietarios/promotores de la transformación del suelo. La definición de la plusvalía en los términos habitualmente utilizados en la literatura urbanística, como un beneficio resultante de inversiones no directamente imputables a la propiedad sino a la actividad de la acción pública o de otros agentes del entorno, hace necesaria esta diferenciación, pues el coste de la urbanización interna de las actuaciones de acuerdo con estándares de calidad establecidos en la reglamentación local, sí son generalmente ejecutadas en todos los casos analizados de forma directa por la propiedad o los promotores de la transformación del suelo. Este elemento que supone la entrega de los espacios públicos resultantes de la acción de desarrollo a la ciudad (calles, infraestructuras y redes de servicios, zonas verdes y áreas para la construcción de equipamientos) es un contenido ya asumido por el conjunto de países occidentales, aunque su consecución fue un hito muy relevante para la construcción teórica y práctica del urbanismo a lo largo del siglo XX.

El proceso por el cual se ha ido construyendo en los países señalados el conjunto de deberes asociados a la propiedad y el uso del suelo, y la promoción de su transformación, ha tenido un recorrido histórico que se expone con mayor detalle

para el caso español por su mayor proximidad en términos culturales. A continuación se plantea una visión de la formalización de ese conjunto de deberes en España, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Brasil y Colombia, desde una visión transversal articulada en cuatro contenidos que se han considerado relevantes:

- ◆ Fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble, que abarca tanto la propiedad del suelo como la del vuelo y la relativa a los usos que se desarrollan en los mismos.
- ◆ Técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivadas de la urbanización, en la parte correspondiente a la mejora y acondicionamiento de los espacios urbanos para su uso, necesaria para su comercialización, y coste imputable directamente al propietario/promotor, y, por tanto, considerado un coste separado de la plusvalía o aumento de valor.
- ◆ Técnicas específicas de recuperación de plusvalías: la articulada en la planificación mediante cesiones de suelo con contenidos edificatorios y la articulada a través de un sistema fiscal. No se tienen en cuenta otros impuestos implicados en la compraventa que no tienen una dimensión territorial, como los impuestos europeos al valor añadido (impuestos específicos al consumo de bienes y servicios) o su contrapartida en los impuestos a las ventas en los países de América.



Foto 12. Medellín, Colombia



Figura 12. Plano de Lima, Ciudad de los Reyes, corte y emporio del Imperio peruano, de Joseph Mulder. Año 1685

2.3 Fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble

2.3.1 Marco general

La fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble es relevante en los países de América del Norte y Europa, y tiene una incidencia menor en América Latina. En Europa, los impuestos periódicos a la propiedad inmobiliaria están en un valor medio del 1% del PIB,³ con valores sustancialmente más altos en países como Francia (casi el 2,5%) o el Reino Unido (cerca del 3,5%); como ejemplo, los impuestos anuales sobre el valor de los predios suponen el 26% de los ingresos municipales en España, y el 47% en Francia. Los impuestos sobre transacciones, por el contrario, son menos relevantes para las arcas locales europeas.

³ Possible reforms of real estate taxation: criteria for successfult policies, Comisión Europea, 2012.

⁴ De Cesare, Claudia M. Overview of the Property Tax in Latin America. Lincoln Institute of Land Policy, working paper, 2010.

En los países de América Latina⁴ la presión fiscal es generalmente menor, y se sitúa en 18,4% del PIB (mediana), y la participación de los impuestos a la propiedad sobre esa carga es reducida, pues apenas representa 0,32% (mediana), con 14 dólares per cápita. La comparación entre ciudades latinoamericanas permite apreciar que los impuestos a la propiedad inmobiliaria recaudados, agregados en todas sus formas, suponen en torno al 0,60% del PIB de las ciudades, con una importante dispersión desde ciudades donde no se alcanza el 0,1% a otras (generalmente de mayor tamaño y con una estructura administrativa mejor dotada) donde se supera el 1,2%. Las contribuciones generales de urbanización tienen una relevancia menor que los otros instrumentos fiscales en conjunto, pero pueden ser relevantes a nivel local.

La fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble establece una diferencia en general entre los impuestos a la propiedad inmobiliaria y los impuestos al uso de esa propiedad inmobiliaria; esta separación resulta pertinente si se tienen en cuenta situaciones como el arrendamiento de viviendas y locales donde se desarrollan actividades económicas (comercio, oficinas, etc.).

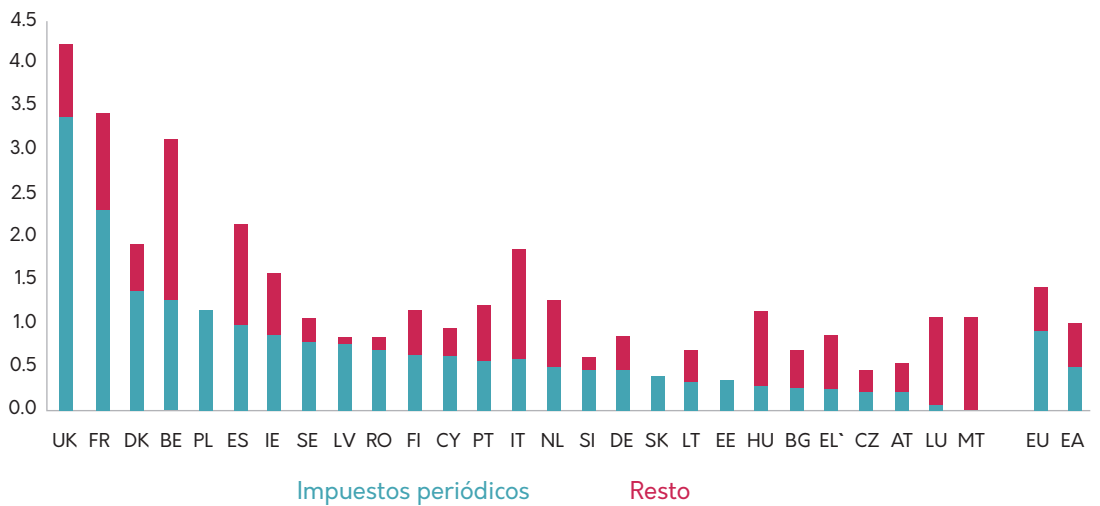


Gráfico 1. Peso de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en Europa en porcentaje del PIB en 2010 (CE-1)

2.3.2 Impuestos a la propiedad inmobiliaria

Los impuestos a la propiedad inmobiliaria gravan la propiedad del suelo y su recaudación contribuye al sostenimiento de las haciendas locales. Se trata en general de impuestos de naturaleza periódica (suelen ser de cobro anual).

- ◆ Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) español. Es un tributo directo de carácter real, de obligatoria exigencia por los ayuntamientos, que grava el valor de los bienes inmuebles y no la plusvalía, al menos de forma directa. En 2010 supuso casi el 60% de los ingresos de los ayuntamientos españoles por cobros de impuestos.
 - › El hecho imponible es la titularidad de los derechos de propiedad, usufructo, superficie o concesión administrativa sobre un bien inmueble. Están exentos carreteras y bienes de dominio público, de aprovechamiento público y gratuito para los usuarios, así como los bienes municipales de dominio público y patrimonial excepto que estén cedidos a terceros mediante contraprestación, además de un conjunto de situaciones contenidas específicamente en la ley.
 - › Son sujetos pasivos los titulares de los derechos señalados.
 - › La base imponible (sobre la que se calcula el impuesto) es el valor catastral de los inmuebles.
 - › El tipo de gravamen oscila entre el 0,4% y el 1,1% para los bienes urbanos, y el 0,3% y el 0,9% para los bienes rústicos. Los ayuntamientos pueden incrementar dichos tipos en condiciones legalmente tasadas y establecer diferencias por tipo de uso.
 - › El impuesto se devenga cada 1 de enero.



Figura 13. Cartografía catastral española

- ◆ **Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) francesa**, o impuesto inmobiliario a las propiedades construidas.
 - › Hecho imponible: propiedades construidas, carreteras y puentes, embarcaciones fijas, suelo al servicio de construcciones, obras, terrenos donde existan paneles publicitarios a más de 100 m de una aglomeración de edificios
 - › Sujeto pasivo: propietario actual. Existe una importante lista de casos de exención del impuesto, tanto por políticas urbanas como las zonas sometidas a políticas de regeneración, tanto como por otras causas.
 - › Base imponible: valor catastral de alquiler, con deducción del 50% por gastos de gestión, seguros, amortización y reparación. Son posibles reducciones adicionales por políticas urbanas. Es posible una reducción parcial por situación de vacante en viviendas de alquiler o locales comerciales o industriales utilizados por el contribuyente, cuando esa situación no depende de él, dura más de 3 meses y afecta una parte alquilable de forma independiente.
 - › Devengo anual a 1 de enero.

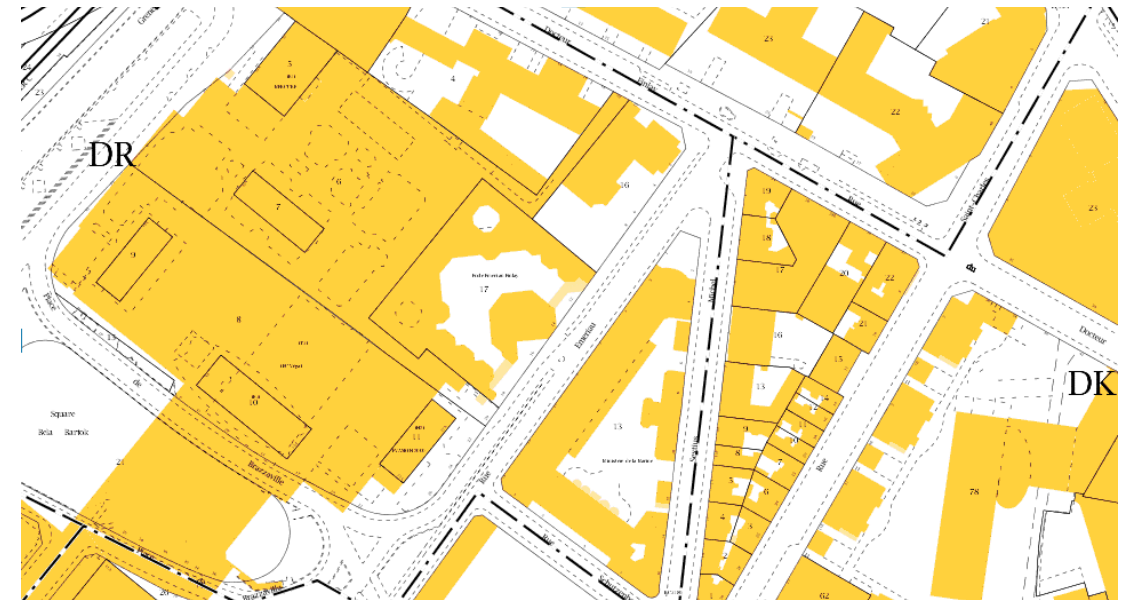


Figura 14. Cartografía catastral francesa



- ◆ **Taxe foncière sur les propriétés non baties (TFPNB) francesa**, o impuesto inmobiliario a las propiedades no construidas.

- › Hecho imponible: propiedades no construidas de todo tipo. Afecta a ferrocarriles, canteras, minas, estanques, salinas, invernaderos agrícolas y campos de golf sin edificación. Se exoneran propiedades públicas afectadas a un servicio público o de utilidad general que no genera ingresos, así como otros supuestos.
- › Sujeto pasivo: propietario actual. Existe una importante lista de casos de exención del impuesto, tanto por políticas urbanas como las zonas sometidas a políticas de regeneración como por otras causas.
- › Base imponible: valor catastral de alquiler con deducción del 20 %.
 - En municipios incluidos en zonas de urbanización continua de 50 000 o más habitantes, donde hay un desequilibrio marcado entre oferta y demanda que dificulta el acceso a la vivienda, tras esta deducción. Se mayor el resultado en 25 %, con un baremo de 5 euros por m² para los años 2015 y 2016, y de 10 euros por m² para 2017 y siguientes.
 - En los municipios no comprendidos en el apartado anterior, el valor catastral de alquiler de los terrenos edificables en suelo urbano y urbanizable⁵ que cuentan con viario y servicios en su entorno, con capacidad suficiente para servir a la zona, el concejo municipal puede acordar un incremento con un baremo de 0 a 3 euros por m² de superficie habitable con destino al municipio y a mancomunidades sin fiscalidad propia. Dicho incremento se aplica a la superficie habitable reducida en 200 m² para parcelas edificables contiguas con un mismo propietario, y no puede superar el 3 % de un baremo por m² definido por decreto y basado en la localización geográfica.
- › Devengo anual según la situación a 1 de enero.

- ◆ **Taxe additionnelle a la taxe foncière sur les propriétés non baties (TATFPNB) francesa**, o impuesto adicional al impuesto inmobiliario sobre las propiedades no construidas. Afecta a actividades extractivas, solares edificables y calles privadas, jardines y parques, vías férreas y canales navegables, y suelos de las propiedades construidas, patios y dependencias.

- › Hecho imponible.
- › Sujeto pasivo: el del impuesto inmobiliario sobre propiedades no construidas.
- › Base imponible: valor catastral de alquiler del bien.
- › Tipo de gravamen: tasa departamental y regional anual sobre propiedades no construidas, multiplicado por 1,0485.
- › Devengo anual.

- ◆ **Council Tax (CT) británica**, o impuesto municipal, esencialmente basado en el valor de mercado de los bienes inmobiliarios residenciales. El gobierno central establece un baremo para las propiedades residenciales, y las autoridades locales definen un nivel impositivo dentro de ese baremo. Este impuesto supone el 100 % de la recaudación local, y el 25 % de los ingresos municipales a nivel nacional. Se aplica a las viviendas, caravanas y embarcaciones ubicadas en el municipio, tributándose por días completos. El sujeto pasivo de la aplicación de la tarifa es el residente en la vivienda, con cualquier forma de tenencia, o su propietario.

- ◆ En las **Business Rates (BR) británicas**, o impuesto local a las propiedades dedicadas a actividades económicas, se aplica un baremo en función de la actividad al valor estimado del bien inmobiliario.

- ◆ La **Stamp Duty Land Tax (SDLT) británica**, o impuesto de transmisiones de suelo, aplicable a quien compra propiedades por un valor de más de 125 000 libras, se aplica tanto a las compras en dinero como a las pagadas con otros medios. La tasa de pago oscila entre el 2 % (de 125 000 a 250 000 libras de precio) y el 12 % (propiedades con un precio de más de 1 500 000 libras). **No es un impuesto sobre la plusvalía, sino sobre el acto jurídico documentado.** Se trata de un impuesto gestionado por la administración fiscal nacional.

⁵ Zones à urbaniser.

- ◆ En el caso de los **Estados Unidos**, la estructura federal del país hace que exista una importante diversidad de sistemas. Suele existir un sistema ordinario de tributación inmobiliaria, o **Real Property Taxes (RPT)**⁶, también conocido como impuestos *ad valorem* (de acuerdo con el valor) que afecta tanto a propiedades residenciales como de otra naturaleza. La base imponible es la valoración del bien, a la cual se aplica un porcentaje para el cálculo del impuesto. Se calcula que los impuestos sobre la propiedad suponen para los propietarios de vivienda habitual hasta un cuarto de los costes de la propiedad a medio plazo.
- › Los Estados han instituido una variedad de fórmulas para limitar el impacto de los impuestos sobre la propiedad, como limitaciones de los tipos impositivos definidos por los municipios y exenciones específicas.
 - › Frente a algunos sistemas europeos como el francés o el español, con un sistema catastral estatal, en algunos estados americanos esta función es municipal, lo que implica el mantenimiento de una estructura administrativa específica. Al igual que en otros contextos, la imbricación entre planeamiento urbanístico y valoración del suelo a efectos fiscales es un elemento importante del sistema.
 - › Los impagos de este impuesto (*tax delinquency*) son objeto de un control especial, sobre todo en ciudades como Detroit, con una importante proporción de propiedades abandonadas, que al cabo del tiempo pueden acabar embargadas a causa de los impagos, lo que facilita los programas de demolición y transformación.
 - › En el caso particular de la ciudad de Nueva York, cabe reseñar las **Property Taxes (PT)**, impuesto a la propiedad inmueble, basado en valoraciones anuales de los bienes existentes.

6 Harris, Benjamin H. y Moore, Brian D. Residential Property Taxes in the United States, Urban-Brookings Tax Policy Center. 2013.



Figura 15. Distritos de zoning en el bajo Manhattan

- › En el caso particular del condado de Miami-Dade, hay dos instrumentos principales:
 - Real Estate Property Tax (REPT), o impuesto a la propiedad inmobiliaria. Se basa en la valoración de las propiedades realizada por el condado a 1 de enero, teniendo en cuenta suelo, edificios y mejoras, incluyendo viviendas, alojamiento a tiempo compartido y viviendas móviles. También se valoran suelos vacantes o solares, suelo residencial, suelo comercial y suelo agrícola.
 - Tangible Personal Property Tax (TPPT), o impuesto a las propiedades personales tangibles, que considera el valor de los activos de un negocio que generan ingresos, como equipos, muebles, instalaciones y otros elementos; no se aplica el impuesto a los bienes domésticos en las viviendas, ni al inventario de productos para venta, ni a vehículos, embarcaciones o aeronaves. También se aplica a los añadidos estructurales a las viviendas móviles.



- ◆ El **Imposto sobre a Propiedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) brasileño**,⁷ o impuesto predial y territorial. Es un impuesto de competencia municipal.
 - › Hecho generador: propiedad, dominio útil o posesión de bien inmueble en la zona urbana del municipio, entendida como tal aquella definida en ley municipal, y que tenga como mínimo una serie de condiciones de calidad de urbanización.
 - › Sujeto pasivo: propietario del inmueble, titular del dominio útil, o poseedor en cualquier título.
 - › Base de cálculo: valor en venta de los inmuebles, sin contar los bienes móviles que estén permanente o temporalmente en el predio.
 - › Se tiene en cuenta para el cálculo del valor el tamaño del terreno, la localización en la ponencia genérica de valores, la superficie construida y el tipo de construcción.
 - › La cuota se fija en cada municipio.
- ◆ El **Impuesto Predial Unificado (IPU) colombiano**⁸ se presenta como un tributo de carácter municipal, autorizado para cobrar a los municipios por los predios existentes dentro de su jurisdicción. Unifica lo que anteriormente eran los impuestos predial, de parques y arborización, de estratificación socioeconómica, y sobretasa de levantamiento catastral.
 - › Su base gravable es el avalúo catastral asignado por las autoridades catastrales.
 - › La tarifa es fijada por el Concejo Municipal para cada vigencia fiscal entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo. Se establecen de forma diferencial y progresiva teniendo en cuenta estratos socioeconómicos, usos del suelo y antigüedad de la formación o actualización del catastro. Las tarifas aplicables a terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados podrán ser superiores al 16 por mil, sin exceder el 33 por mil.

- › A la vivienda popular y pequeña propiedad rural se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo Municipal.
- › Al menos 10 % de la recaudación debe destinarse a un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social.

2.3.3 Impuestos al uso de la propiedad inmobiliaria

Un primer grupo de impuestos se refiere al régimen general de la propiedad inmobiliaria.

- ◆ El **Impuesto de Actividades Económicas (IAE) español** es un tributo directo, de carácter real, establecido por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Pese a que pudieran no ejercerse en lugar determinado, la gran mayoría de las actividades gravadas se asocian a un local dado.
 - › El hecho imponible es el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto. Se excluyen las actividades agrícolas, ganaderas dependientes, forestales y pesqueras. Se supone que una actividad se ejerce con carácter empresarial, profesional o artístico cuando supone la ordenación, por cuenta propia, de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.
 - › Son sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas no exentos que realicen en territorio nacional cualquiera de las actividades que originan el hecho imponible. Se eximen del impuesto al Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, así como sus organismos autónomos, las personas físicas por debajo de un volumen de negocio anual de 1 millón de euros, y entidades sin ánimo de lucro, como la Cruz Roja Española.

⁷ Establecido por el Código Tributario Nacional, Ley 5172 de 25 de octubre de 1966.

⁸ Establecido por la Ley 44 de 1990, por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

- › Las cuotas resultantes de la tarifa del impuesto no podrán exceder del 15 % del beneficio medio presunto de la actividad gravada, y en su fijación se tendrá en cuenta, junto con la actividad, la superficie de los locales en los que se realicen las actividades gravadas.
 - › Sobre las cuotas fijadas en la tarifa del impuesto se aplican coeficientes de ponderación en función del importe neto de negocios del sujeto pasivo, y los ayuntamientos pueden establecer una escala de coeficientes que ponderen la situación física del local dentro de cada término municipal, atendiendo a la categoría de la calle en que se radique.
 - › El impuesto se devenga por años naturales, y, en su caso, teniendo en cuenta la fecha de inicio y/o de finalización de la actividad.
- ♦ **Taxe d'habitation (TH) francesa**, o impuesto sobre la vivienda. Existe un elemento homólogo en la Taxe de séjour, que se aplica a los turistas que pernoctan y sirve para atender el impacto de la actividad turística sobre el territorio.
- › Hecho imponible: locales amueblados de vivienda, u ocupados por empresas pero a los que no se aplique el impuesto inmobiliario a las empresas. En las zonas de revitalización rural los ayuntamientos pueden decidir eximir del impuesto a los establecimientos de turismo rural. En municipios incluidos en zonas de urbanización continua de 50 000 o más habitantes donde hay un desequilibrio marcado entre oferta y demanda que dificultan el acceso a la vivienda, los ayuntamientos pueden someter a este impuesto a las viviendas vacantes desde hace más de 2 años, a 1 de enero del año de imposición.



Foto 13. Puente y otras obras OU Agua Espraiada en São Paulo, Brasil

- › Sujeto pasivo: personas que disfrutan del uso de los locales. Se exime a los titulares de ciertas ayudas sociales como las relativas a mayores, discapacitados, padres de hijos en paro con bajos recursos, o realojados en el marco de programas de renovación urbana.
 - › Base imponible: valor catastral de alquiler de la vivienda y sus dependencias como garajes, jardines y espacios recreativos, reducido en el caso de vivienda principal atendiendo a cargas familiares.
 - › Devengo anual según la situación a 1 de enero.
- ◆ **Cotisation fonciere des entreprises (CFE) francesa**, o impuesto inmobiliario a las empresas.
- › Hecho imponible: locales destinados a actividades económicas.
 - › Sujeto pasivo: personas físicas o jurídicas, sociedades sin personalidad jurídica y fiduciarias, para las actividades sujetas a los impuestos sobre sociedades y de la renta. Se exoneran las actividades de las administraciones públicas en materia cultural, educativa, sanitaria, social, deportiva o turística, así como los puertos con excepción de los deportivos. También se exoneran varias categorías de trabajadores autónomos, pequeñas empresas y pequeños agricultores.
 - › Base imponible: valor catastral de alquiler de los bienes que pagan un impuesto anual inmobiliario, calculado según las reglas utilizadas, para este, y reducido en 30%. Hay reducciones adicionales de la base imponible para algunas categorías de actividades.
 - › Devengo anual.



Foto 14. King's cross, Londres

- ◆ La **Annual Tax on Enveloped Dwellings (ATED) británica**, o impuesto anual sobre viviendas propiedad de instrumentos de inversión colectiva, afecta a las empresas poseedoras de inmuebles residenciales valorados en más de 1 millón de libras. Se aplica a bienes que sean total o parcialmente destinados a usos de vivienda, e incluye aquellos que “son susceptibles de ser una vivienda”. Se trata de un impuesto gestionado por la administración fiscal nacional. El gravamen se basa en el valor de mercado de la valoración más reciente del bien, y en función de dicho valor se paga un baremo que se actualiza anualmente en función del índice de precios al consumo.

Un segundo grupo de impuestos busca fomentar el uso o la intensidad de uso que socialmente se entienden más adecuados para determinadas categorías de locales construidos, generalmente la vivienda. Suponen, de hecho, una vía de intervención sobre el mercado inmobiliario, que requiere una adecuada articulación con los instrumentos de planificación urbanística.

- ◆ La **Taxe annuelle sur les logements vacants (TALV) francesa**, o impuesto anual sobre la vivienda vacante, se aplica en municipios incluidos en zonas de urbanización continua de 50 000 o más habitantes donde hay un desequilibrio marcado entre oferta y demanda que dificulta el acceso a la vivienda. El impuesto se aplica a cada vivienda vacante (ocupada menos de 90 días consecutivos) desde hace al menos un año. No es aplicable cuando la situación de vacante no se debe a la voluntad del contribuyente.



- › Base imponible: valor catastral de alquiler.
 - › Sujeto pasivo: propietario, usufructuario o superficiario.
 - › Tipo de gravamen: 12,5% el primer año, 25% los siguientes.
 - › Se trata de un impuesto finalista, cuya recaudación se revierte a la Agencia Nacional del Hábitat.
- ♦ La **Taxe sur les loyers élevés des logements de petite surface (TLELPS) francesa**, o impuesto sobre los alquileres elevados de las viviendas de pequeña superficie, se aplica anualmente en municipios ubicados en zonas geográficas con un importante desequilibrio entre la oferta y la demanda de alquiler.
- › Base imponible: viviendas en alquiler con contratos de al menos 9 meses, y una superficie inferior a 14 m² cuando el alquiler, sin gastos, excede un valor fijado por decreto entre 31,21 y 46,81 euros/m².
 - › Sujeto pasivo: propietario.
 - › Tipo de gravamen: del 10 al 40%.
 - › Para las personas físicas, el impuesto se aplica de acuerdo con las reglas del impuesto sobre la renta. Para las personas jurídicas se aplican las reglas del impuesto de sociedades.
 - › Deben ser recaudados por los municipios.
- ♦ **Taxe sur le friches commerciales (TFC) francesa**, o tasa sobre baldíos comerciales.
- › Hecho imponible: presencia de grandes establecimientos comerciales no explotados. No se aplica cuando la ausencia de explotación es independiente de la voluntad del contribuyente.
 - › Sujeto pasivo: el del impuesto inmobiliario sobre las propiedades construidas.
 - › Base imponible: renta neta que sirve de base para el impuesto inmobiliario sobre las propiedades construidas.
 - › Tipo de gravamen: 10% primer año, 15% segundo, 20% a partir del tercero. El ayuntamiento puede incrementar el gravamen hasta duplicarlo.

- › Devengo: asociado al del impuesto inmobiliario sobre las superficies construidas.
- ♦ El **Versement pour sous-densité (VSD) francés**, o tasa por baja densidad, supone una evolución que penaliza el uso ineficiente de la infraestructura de urbanización, un argumento relacionado con el concepto de desarrollo sostenible. Un propietario que infrautiliza su propiedad respecto al nivel de intensidad edificatoria máximo que le permite el planeamiento puede, pese a ello, obtener un adecuado rendimiento inmobiliario, pero en todo caso contribuye a la expansión de la urbanización al no aprovechar el máximo potencial de los suelos ya urbanizados, por lo que se le penaliza fiscalmente.
- › Hecho imponible: utilización en proyecto de una densidad inferior establecida por el planeamiento.
 - › Requiere un acuerdo municipal o intermunicipal estableciendo una densidad mínima, que no puede ser inferior a la mitad ni superior a 3/4 de la fijada en el planeamiento.
 - › El cálculo del impuesto sigue las reglas aplicadas a la taxe d'aménagement.
 - › El **Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo (IPTU-P) brasileño**, impuesto predial progresivo, se plantea en el Estatuto da Cidade para evitar el uso especulativo del suelo urbano, fomentando la ocupación de los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas urbanas o de desarrollo prioritario. El incumplimiento del plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas es penalizado con la aplicación progresiva del impuesto predial urbano y tiene un nuevo plazo; cuando este finaliza, si el terreno estuviera todavía ocioso, puede ser expropiado. Se trata de un impuesto cuya implementación efectiva se ha visto comprometida por la interposición de recursos de inconstitucionalidad por la falta de reglamentación; algunas municipalidades lo aplican a partir de reglamentos municipales.

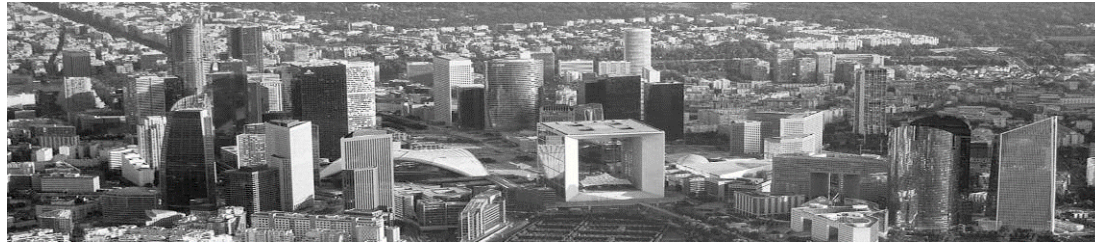


Foto 15. La Defense, París



Foto 16. Barra da Tijuca, Río de Janeiro

Un tercer grupo de impuestos grava las actividades de construcción de instalaciones y edificaciones sobre el suelo.

- ◆ El **Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras⁹ (ICIO) español** se configura como tributo indirecto. No grava la plusvalía.

⁹ A diferencia de los dos anteriores, los ayuntamientos no están obligados a exigir este impuesto, aunque pueden establecerlo y exigirlo.

En 2010, un año en el que la crisis de la construcción redujo su importancia respecto a años anteriores, supuso el 5,66 % del total de los ingresos tributarios municipales.

- › Su hecho imponible es la realización, dentro del término municipal, de cualquier acto para el que se exija una licencia de obras o urbanística. Están exentas las actuaciones de las administraciones públicas que se destinen a infraestructuras de transporte o saneamiento.
 - › Los sujetos pasivos son los dueños de la construcción u obra.
 - › La base imponible es el coste real y efectivo de la construcción, según el presupuesto de ejecución material declarado en el visado colegial del correspondiente proyecto.
 - › El tipo de gravamen es determinado por el ayuntamiento, sin poder superar el 4 %.
 - › El impuesto se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra.
- ◆ La **Taxe d'Amenagement (TA) francesa**, o impuesto de urbanización, de carácter finalista, forma parte de la fiscalidad específica del urbanismo, establecida por el Code de l'Urbanisme y no por la legislación sobre fiscalidad y haciendas locales. En el marco de un sistema legal que impide imputar directamente al urbanizador el coste de equipamientos e infraestructuras que no estén directamente al servicio de los ocupantes y las actividades radicadas en los edificios que se construyan en la operación,¹⁰ este impuesto permite financiar las actuaciones urbanísticas municipales en cualquier ámbito.
- › Su campo de aplicación son las operaciones de urbanización y las de construcción, reconstrucción y ampliación de edificios e instalaciones sometidas a autorización.
 - › El sujeto pasivo es el beneficiario de las autorizaciones de los actos señalados.
 - › El gravamen se calcula a través del valor, determinado mediante baremos actualizables por m², de las construcciones

¹⁰ Artículo L-311-4 del Code de l'Urbanisme.

previstas. En 2015 el baremo era de 705 €/m² en la región de París y de 799 € en el resto de Francia.¹¹

- › El devengo se produce a la fecha de autorización del acto gravado.
- › Se compone de tres tramos:
 - ◆ Municipal/intermunicipal,¹² que se destina a inversiones previstas en el planeamiento, o, si este no existe, a las acordadas por el ayuntamiento. Oscila entre el 1 y el 5%, es modulable por zonas y revisable anualmente.
 - ◆ Departamental, que se destina a la cobertura de gasto corriente en protección de espacios naturales y la cultura urbanística y arquitectónica. Puede alcanzar un máximo del 2,5%.
 - ◆ Regional (este último, solo en la región de París), que se destina a inversiones en grandes equipamientos y transporte público. No puede superar el 1% y puede variar según los departamentos de la región.



Foto 17. Operación de cualificación urbana del corredor ferroviario de La Sagrera, Barcelona

¹¹ Para ciertos usos como las piscinas, los aerogeneradores o los aparcamientos hay fórmulas de cálculo específicas.

¹² Los municipios franceses tienen una superficie muy reducida, por lo que la legislación fomenta las fórmulas de mancomunidad entre municipios próximos para una mayor eficacia administrativa.

2.4 Técnicas de justo reparto de beneficios y cargas derivados de la urbanización

2.4.1 Planteamiento general

La distribución entre los propietarios de suelo de los beneficios y las cargas que se derivan del desarrollo urbano, es el problema principal con el que se enfrentan históricamente los gestores de las ciudades, que son responsables de llevar a cabo cualquier plan o propuesta de ordenación urbanística.

Las determinaciones de la planificación atribuyen al suelo distintas posibilidades de edificación y uso, hasta el punto de que se deniega el desarrollo y se preservan áreas por su valor o inadecuación para su edificación. Por las posibilidades reales de utilización del suelo para la introducción de usos urbanos y su edificación, producen muy distintos efectos en las fincas afectadas.

Para esto son dos los principios centrales sobre los que necesariamente se desarrolla el concepto de reparto justo de los beneficios y cargas de la urbanización: el primero, la conciencia de que la propiedad tiene una función social capaz de limitar su alcance; y el segundo, el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

Podemos hablar de distintos modelos urbanísticos, en el campo de las relaciones entre propiedad privada y comunidad, y en definitiva en el espinoso problema de si el derecho de propiedad lleva o no consigo la facultad de edificar y a quién se atribuyen las plusvalías que la urbanización o el desarrollo generan. Históricamente, distintas han sido las soluciones propuestas:

1. Para un primer modelo, el *ius aedificandi* o derecho a edificar va anexo al derecho de propiedad, aunque con limitaciones; la actividad urbanizadora corresponde al sector público, y las plusvalías se distribuyen entre los propietarios y la comunidad, equilibradamente.

El sistema más representativo sea el de la ley francesa de 31 de diciembre de 1975, que modificó el Code de l'Urbanisme, y estableció en su artículo 112 que el derecho a edificar está vinculado a la propiedad del suelo, pero más allá de cierto techo (plafond légal de densité) el ejercicio de derecho a edificar pertenece a la colectividad. Este techo se fija imperativamente para toda Francia en 1 metro cúbico por metro cuadrado (salvo París, que es de 1,5). Por encima de ese techo legal, el derecho a edificar hay que comprarlo pagando a la colectividad una cantidad.



Foto 18. Puerto Rosario, Argentina

2. Un segundo modelo urbanístico en el que la propiedad nunca lleva consigo el derecho a edificar, ya que ese derecho pertenece a la comunidad, a la colectividad, y es esta quien lo confiere en cada momento, a través de una concesión o licencia para construir. Consecuentemente, la actividad urbanizadora depende siempre de la Administración y es a la comunidad a quien revierten siempre las plusvalías. En este caso, el modelo más representativo es Italia, donde la propiedad urbana se ha concebido como una institución separada del derecho de propiedad sobre los demás tipos de bienes, de tal forma que el ordenamiento jurídico distingue distintos estatutos dominicales, según la finalidad específica de cada uno, con imposición de deberes al propietario.

La ley de 28 enero de 1977 considera que el derecho a edificar no forma parte del derecho de propiedad urbana, y que tanto solo la Administración puede autorizar al propietario a construir mediante el otorgamiento de una determinada concesión.

Así, dice el artículo 1 que toda actividad que comporte transformación urbanística o de la edificación en el territorio municipal participa en las cargas correspondientes, subordinándose la ejecución de las obras a la concesión por parte del alcalde.

3. Como tercer modelo podríamos recoger aquel en que si bien la propiedad lleva consigo la edificación, esta se controla por la Administración, que es quien previsoramente va adquiriendo terreno al precio de su destino actual. Tal es el caso del Reino Unido, la Community Land Act de 1974 estableció un sistema de obra pública monopólica para el proceso de urbanización, muy similar a los planes de ensanche, y en virtud de aquella ley, el municipio debería adquirir todo el suelo urbanizable para atender las necesidades de desarrollo por diez años, y la adquisición debería hacerse por su valor en uso o destino actual, es decir, sin consideración alguna de sus expectativas urbanísticas y nuevo valor.
4. El modelo español sería un modelo mixto, que con similitudes al modelo italiano, mantiene un concepto de propiedad urbana que lleva incorporado el *ius aedificandi*, o derecho a edificar, pero para cuyo ejercicio se precisa una licencia previa y las plusvalías se reparten entre los propietarios de suelo y la comunidad a través de sistemas de distribución, y donde esencialmente la dirección del proceso urbanístico reside en manos privadas, aunque el control se mantiene en poder de las administraciones, surgiendo sistemas singulares de ejecución: urbanismo concertado; de ejecución forzosa; agente urbanizador, etc.



2.4.2 Una breve aproximación a la construcción del urbanismo español

La verdadera acta de nacimiento del urbanismo español lo constituye la promulgación, en 1956, de una ley que se denominó Ley del Suelo y Ordenación Urbana, que superó la amplia casuística jurídica de los cien años anteriores, que estableció profundos criterios técnicos y jurídicos completamente vigentes en la actualidad, y que pretendió dar respuesta a la gran variedad y alcance de la problemática de los conflictos, un texto que se adelantó a su tiempo y construyó la base doctrinal de lo que hoy es el urbanismo español.

Se reclamó desde ese momento, y por vez primera, para los poderes públicos la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio de España. Se introdujo una innovación esencial: la configuración de un nuevo estatuto jurídico de la propiedad del suelo que dejó de ser el derecho a gozar y disponer de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente establecidas en las leyes, según la concepción romana, para convertirse en un derecho limitado en su contenido a lo que esta ley urbanística y la planificación o los planes de ordenación que en esta se contienen, determinen.

Así, el *ius aedificandi*, el derecho a edificar, se convierte en una atribución expresa del planeamiento urbanístico. Esta atribución se realiza en consideración a los intereses públicos inherentes a la ordenación del espacio que se planifica, y la atribución efectiva del derecho a edificar por el titular o propietario del suelo se subordina al cumplimiento de dos deberes esenciales: contribuir a los gastos de urbanización y cesión de suelos para albergar los espacios públicos, las zonas verdes y los equipamientos y servicios a los ciudadanos, y edificar en la forma y plazo que los planes precisen.

En torno a estas dos ideas básicas se establece la propuesta de “recuperación de plusvalías” que pretende esta asesoría a UNIAPRAVI, cuya justificación última se encuentra en el hecho indiscutible y común al desarrollo urbano, de que es la colectividad con sus decisiones y los planes, inversiones, construcciones de infraestructuras, etc., que esta desarrolla (y no el propietario, que se limita a esperar que esas decisiones se adopten) la que produce artificialmente los importantes aumentos de valor que se ligan al desarrollo de suelo como urbano, y que inicialmente tuvo explotación agrícola, forestal o ganadero.

Articular todo este sistema en torno a planes como piezas esenciales del mismo, provoca que la demora en la elaboración del planeamiento por parte de la Administración implique fallos en el sistema, por limitación de suelo que

se crea para el desarrollo urbano, o la ejecución de asentamientos fuera de la legalidad. Para esto se establecieron contenidos y mejoras en las legislaciones inmediatamente después de 1975 y siguientes 1992 y 2008, en que se lograron los siguientes avances:

- ◆ Flexibilización de los planes para que sea posible combinar la acción y ordenación sin necesidad de romperlos, y para dar paso a exigencias de la coyuntura en cada momento.
- ◆ Creación de unos criterios materiales o físicos del planeamiento, estándares urbanísticos que establecen y aseguran una calidad espacial mínima desde el inicio, a través de las cesiones obligatorias y gratuitas llamadas a garantizar una participación mayor en la colectividad en las plusvalías derivadas de la ordenación urbanística: creación y ejecución de viales y redes de servicios, cesión y ejecución de zonas verdes, cesión de suelo para la ejecución de equipamientos y servicios a la comunidad.
- ◆ Mejora y establecimiento de instrumentos y mecanismos de reparto de beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística. Se crea una propiedad urbana evolutiva, en donde se trata de convertir a los propietarios en urbanizadores forzosos, descomponiendo el derecho de propiedad en una serie de facultades que se van adquiriendo progresivamente, y es la Administración la que señala los plazos en que tales derechos han de ser ejercitados.

Además, el municipio entra tímidamente en el negocio urbanístico, ya que se le otorga una parte de la plusvalía, de 10 a 20% del aprovechamiento medio del ámbito de desarrollo, o del volumen construido medio de este (en parcelas sin cargas capaces de albergar este volumen edificatorio).



Foto 19. Regeneración de la ría de Bilbao con el Museo Guggenheim

- ◆ Refuerzo de los instrumentos preventivos y represivos para establecer el nivel social adecuado de respeto y disciplina urbanística.
- ◆ Mejora de los mecanismos para la reforma urbana respecto a la focalización inicial de la ley sobre la organización espacial y jurídica de los nuevos desarrollos.
- ◆ Mejora de los principios de ordenación y respeto del desarrollo sostenible.
- ◆ En la actualidad y tras la promulgación de las distintas leyes autonómicas, prima lo que se comienza a llamar el urbanismo concertado, en el que se mezclan los intereses particulares con los intereses recaudatorios municipales.

2.4.3 Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo del coste de infraestructuras de urbanización

Contribuciones especiales

Se agrupan en este apartado los instrumentos que en diversos países se plantean para asegurar la recuperación del coste de obras de mejora de la urbanización y las infraestructuras en contextos urbanos. En función del texto legal correspondiente, se da un énfasis variable a dos componentes: la recuperación de una parte del coste de redacción y ejecución de los proyectos correspondientes, y la recuperación de la plusvalía que la actuación genera de forma especialmente apreciable para los propietarios del ámbito definido. Ante esta doble adscripción, se han incluido en este apartado aquellos casos en los que hay una vinculación directa de la ejecución de mejoras concretas, con proyectos específicos no asociados a operaciones de transformación integral, con la recuperación de su coste de ejecución mediante aportaciones de los propietarios beneficiados.

El sistema de Contribuciones Especiales (CE) en España se inscribe dentro del marco de la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Por su propia definición legal, configuran un sistema de recuperación de las plusvalías generadas por proyectos concretos sobre el medio urbano,¹³ pero como se verá, lo que se imputa a los propietarios es la recuperación de una parte (nunca la totalidad) de los costes de las mejoras introducidas. Un mínimo del 10% de los costes de realización de las obras no puede ser cargado a los propietarios directamente afectados, lo que implica a la generalidad de los contribuyentes municipales; esto resulta coherente, por la vía inversa, con la idea de que una parte del valor de los terrenos proviene de las acciones de otros agentes diferentes a sus propietarios. La propia obra objeto de contribución especial tiene efectos sobre el valor del tejido urbano de su entorno, por lo que no todo el coste puede recaer sobre los propietarios directamente afectados. En las contribuciones especiales:

- ◆ El hecho imponible es la obtención, por el sujeto pasivo, de un beneficio o aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local.

¹³ Existen algunos supuestos no urbanísticos de aplicación de las contribuciones especiales, como por ejemplo el establecimiento o ampliación de servicios de extinción de incendios.



- ◆ Las cantidades recaudadas por contribuciones especiales solo podrán destinarse a sufragar los gastos de la obra o del servicio por cuya razón se hubieran exigido.
- ◆ Los sujetos pasivos en las contribuciones especiales por realización de obras que afecten a bienes inmuebles son sus propietarios.
- ◆ La base imponible está constituida, como máximo, por el 90 % del coste que la entidad local soporta por la realización de las obras; dicho coste integra la redacción de proyectos y dirección de obras, el importe de las obras, el valor de los terrenos que haya que ocupar permanentemente, las indemnizaciones procedentes y el interés del capital cuando la Administración recurra al crédito. Se descuentan del coste total las subvenciones o auxilios que la entidad local obtiene del Estado o de cualquier otra persona o entidad pública o privada; si la subvención o el auxilio fuera a un sujeto pasivo de la contribución especial, su importe compensará la cuota de este, y una vez compensada reducirá por prorrata las cuotas del resto de sujetos pasivos.
- ◆ El coste total presupuestado de las obras tiene carácter de previsión, debiendo ajustarse las cuotas al coste real.
- ◆ Los módulos de reparto de la base imponible entre los sujetos pasivos serán, conjunta o separadamente, los metros lineales de fachada, la superficie de los inmuebles, su volumen edificable y su valor catastral a los efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
- ◆ Las contribuciones especiales se devengan en el momento en que las obras se hayan ejecutado. Si las obras son fraccionables, el devengo se produce para cada sujeto pasivo tras la ejecución de su tramo.
- ◆ Para establecer la contribución es preciso un acuerdo de imposición concreto, que no puede ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación de las obras.

La **Contribution aux dépenses d'équipements publics (CDP)** francesa, o contribución a los gastos de equipamientos públicos, permite costear equipamientos públicos excepcionales. Puede aplicarse en casos en los que es similar a una contribución pública española (los proyectos necesitan de ese equipamiento) o al supuesto de parques eólicos que por su situación o importancia hagan necesarios gastos para mantener las capacidades de los radares militares.

El sistema empleado en algunas ciudades de los Estados Unidos de América de Tax Increment Financing (TIF), consiste en incrementos de fiscalidad por zonas para reembolsar bonos que financian obras de mejora, un concepto próximo al de las contribuciones especiales.

En América Latina existen varios ejemplos de iniciativas asimilables a las contribuciones especiales, que en muchas ocasiones no han llegado a consolidarse por la fuerte oposición de los propietarios de tierras.

- ◆ La **Contribuição de Melhoría (CM)** brasileña, o Contribución de Mejora, constituye un instrumento de gestión y financiamiento urbano que sirve como vehículo para la creación, apropiación y recuperación de plusvalías en la ciudad. A diferencia de otros instrumentos mencionados, puede ser exigida por cualquiera de los niveles de gobierno existentes en el país.
 - › Es una aportación generada con base en la valorización inmobiliaria directa o indirecta, resultado de la ejecución de obras públicas realizadas por el Gobierno. Se aplica a los siguientes tipos de obras públicas:¹⁴
 - Apertura, prolongación, pavimentación, iluminación, arbolado, saneamiento y otras mejoras de plazas y vías públicas.
 - Construcción y ampliación de parques, campos deportivos, puentes, túneles y viaductos.
 - Construcción o ampliación de sistemas de tránsito rápido, incluidas todas las obras y edificaciones necesarias para el funcionamiento del sistema.
 - Servicios y obras de ciclo del agua, redes eléctricas y de telecomunicaciones, transportes, gas, funiculares, ascensores e instalaciones de comodidad pública.
 - Protección contra sequías, inundaciones, erosión, resacas, saneamiento y drenaje en general, diques, muelles, dragado de barras, puertos y canales, rectificación y regularización de cursos de agua e irrigación.

¹⁴ Decreto-Ley n.º 195, de 24 de febrero de 1967.

- Construcción de ferrocarriles y vías de tráfico rodado.
- Construcción de aeródromos y aeropuertos y de sus accesos.
- Actuaciones paisajísticas incluidas, en su caso, expropiaciones asociadas a planes de otra naturaleza.
- › La cobranza tendrá como límite el coste de las obras, computando tanto proyectos como expropiaciones, ejecución, financiamiento, reembolsos y otros. Se puede liquidar con títulos de deuda pública emitidos para financiar la obra, a su valor nominal si el de mercado fuera inferior.
- › Frente a otros ejemplos, aquí la contribución puede transformarse en nuevas obras de beneficio público, a discreción del departamento encargado de su administración en el municipio, sin plasmarse necesariamente en el ámbito inmediato de las propiedades contribuyentes.



Foto 20. Barranquilla, Colombia

- ♦ La **Contribución de Valorización colombiana**, que aparece en su primera formulación en 1921, se plantea como un tributo ante el beneficio que recibe un inmueble por la ejecución de una obra pública. Se debe identificar el tipo de obra respecto a la cual se genera el tributo, que son obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el distrito o los municipios. Esta posibilidad de su aplicación por ámbitos de gobierno con escalas diferentes de intervención implica que puede afectar ámbitos locales o generales, a una ciudad o jurisdicción territorial; algunos municipios como Cali y Barranquilla aplican la contribución por beneficio general, frente a otros como Manizales, Bogotá y Medellín, que tradicionalmente aplican la contribución por beneficio local.
- ♦ En **México**, la reforma de 1982 al artículo 115 de la Constitución autorizó a los municipios recaudar tasas adicionales (definidas por los estados), sobre ciertas acciones asociadas al desarrollo inmobiliario (por ejemplo, subdivisiones o consolidaciones) y sobre mejoras que cambian el valor de las propiedades. La legislación fiscal en siete estados se refiere a este instrumento como un impuesto a las plusvalías, aunque, en esencia, es una contribución de mejoras que no ha sido completamente implementada a nivel nacional.
- ♦ **Venezuela**, a través de la reforma de 1999 de la Constitución Bolivariana, incluyó la posibilidad de que los municipios cobraran contribuciones especiales por los incrementos en el valor del suelo, que eran resultantes de cambios en el uso del suelo o la densidad. El municipio de Baruta incluyó en sus ordenanzas de zonificación para el desarrollo de La Naya-Las Manitas y la urbanización Las Mercedes, un cargo de 5% de plusvalías. Entre 2002 y 2010 se recaudaron US\$ 9,4 millones de propiedades localizadas en el área.
- ♦ En **Honduras**, un decreto de 1940 estipuló que los propietarios de tierras pagaran un tercio del costo de pavimentación de las calles que bordeaban sus propiedades. En 1976, otro decreto autorizó explícitamente al Distrito Central (Tegucigalpa) a recaudar contribuciones de mejoras. Esta provisión fue extendida en 1984 al municipio de San Pedro Sula y, en 1987, a todas las municipalidades. (Kehew, 2002)

- ◆ La Ley N.º 4240, de 1969 (Ley de Planificación Urbana), de **Costa Rica**, autorizó las contribuciones de mejoras, y fue ampliada posteriormente en la reforma de 1972.
- ◆ El Plan de Arbitrio Municipal de 1988, en **Nicaragua**, también anticipó el uso de la contribución de mejoras.
- ◆ El artículo 132 de la Constitución de 1956 de **Guatemala** estableció que los propietarios que se beneficiaran de las plusvalías resultantes de las obras públicas, estaban obligados a contribuir con una suma proporcional a tales beneficios. Esta disposición sería reglamentada por la Ley del impuesto a las plusvalías y tasas de mejoras, cuyo contenido también se relacionaba con el carácter social de los beneficios acumulados por la propiedad raíz.

Atribución desde los instrumentos de planeamiento urbanístico

En el caso español, la legislación nacional en materia de urbanismo establece los criterios básicos que luego desarrollan las leyes regionales, que definen los instrumentos de planeamiento y gestión. Los deberes vinculados a la promoción de actuaciones de urbanización en España incluyen:

- ◆ Costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y refuerzo de las exteriores que lo requieran en función de su demanda.
- ◆ Entregar a la administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructura que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones de servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- ◆ Dos conceptos que sin ser infraestructurales se consideran parte de los costes de urbanización, son:
 - › Garantizar el realojo de los ocupantes legales de sus residencias habituales y el retorno cuando tengan derecho a él.
 - › Indemnizar a los titulares de derecho sobre construcciones y edificaciones que deban ser demolidas, y de elementos que no puedan conservarse.



Foto 21. Boulevard Los Próceres, ciudad de Guatemala, Guatemala

El procedimiento más común de desarrollo urbanístico en **Francia** es la ZAC (zona de urbanización concertada), una operación de iniciativa pública o público-privada mediante la que se concede a un agente urbanizador la potestad de urbanizar. Las misiones del agente urbanizador en Francia incluyen:

- ◆ Gestión de los bienes adquiridos.
- ◆ Realojo de ocupantes, indemnización a afectados.
- ◆ Estudios operativos necesarios para la realización del proyecto.
- ◆ Demolición de preexistencias incompatibles con la nueva ordenación.
- ◆ Urbanización de los suelos y realización de los equipamientos públicos definidos en el contrato de concesión.
- ◆ Comercialización de los productos inmobiliarios resultantes de la operación.

- ◆ Negociación con los constructores.
- ◆ Gestión global de la operación y contable, financiera y administrativa.

Siempre en el ámbito del urbanismo francés debe mencionarse el concepto de équipements propres (EP) o equipamientos propios. La autoridad que concede la autorización de construcción, de urbanización o de parcelación exige la realización de todas las obras necesarias para garantizar la perfecta urbanización de los terrenos y el adecuado servicio a las edificaciones. Esto incluye todas las redes de servicio y sus conexiones exteriores.

El urbanismo británico se caracteriza por planes definidos de tipo estructural, dejando un alto nivel de flexibilidad para el desarrollo de los proyectos; frente a la gran precisión del sistema urbanístico español con cuantías mínimas tasadas de cesiones y obligaciones para el urbanizador, la vía del convenio entre administrador y administrado es la esencia del sistema británico. El instrumento central en Gran Bretaña son las Developer Contributions (DC), o contribuciones de promotor, que incluyen:

- ◆ **S106 Planning Obligations (S106 PO)**, obligaciones de la sección 106 de la Town and Country Planning Act 1990, son un mecanismo que hace aceptable una propuesta de desarrollo que *a priori* no lo sería, a través de acciones de mitigación. Frente a las obligaciones tasadas de la legislación española, en el Reino Unido se alcanzan convenios específicos para cada operación de urbanización o construcción, aplicando igualmente el principio de que corresponde al urbanizador o constructor pagar los costes que genera su desarrollo, ya sea en especie o mediante pagos monetarios. Además, el sistema británico permite introducir junto con las cargas derivadas de la construcción de la urbanización las que puedan ser necesarias para operaciones de mantenimiento u otras de carácter periódico.
 - › Los requisitos legales para la configuración de una obligación S106 son:
 - Necesaria para hacer el desarrollo aceptable en términos urbanísticos.
 - Estar directamente relacionadas con el desarrollo urbanístico.
 - Ser proporcional y razonablemente relacionada en escala y temáticas con el desarrollo urbanístico.



Foto 22. Plaza Alfredo Sadel Baruta, Las Mercedes, Caracas, Venezuela

- › Se formalizan como un convenio que define sus objetivos a efectos del planeamiento urbanístico, delimita el ámbito, los agentes que asumen los compromisos, y la autoridad local con la que se conviene.
- › Las obligaciones S106 se constituyen como cargas locales del suelo.
- › Una obligación S106 puede:
 - Restringir el desarrollo o uso del suelo de cualquier modo.
 - Requerir que se desarrollen operaciones o actividades específicas en el suelo o el subsuelo.
 - Requerir que el suelo se use de una forma específica
 - Requerir el pago de una suma a la autoridad local en una fecha dada o de forma periódica.



Foto 23. Las Mercedes, Caracas, Venezuela

- › Una obligación S106 puede ser condicional, puede especificar restricciones temporales o permanentes, y los términos de pago y sus plazos. Si se incumple, faculta a la autoridad para tomar acciones directas.
- › El incumplimiento de una obligación S106 faculta a la Administración Pública que la suscribió, en caso de persistencia del incumplimiento 21 días después de una notificación de apremio, para entrar en la propiedad y ejecutarla, y exigir posteriormente al signatario incumplidor los gastos en que incurriera.
- › La modificación de una obligación S106 requiere un acuerdo por escrito entre los signatarios de la obligación original.

- ◆ **Community Infrastructure Levy (CIL)**, o aportación para infraestructuras comunitarias, que tiene por finalidad complementar las obligaciones S106 para compensar impactos de mayor escala mediante una tasa por m² construido que se dedica a infraestructuras. Su aplicación no es obligatoria y debe demostrarse su necesidad; se trata de un instrumento relativamente nuevo, y solo existían 35 activas en 2014, un número que tiende a crecer a lo largo de los últimos años. Algunos ejemplos son:
 - › En Londres, Redbridge, se aplica una tasa de 70 libras por m² construido, de cualquier uso.
 - › En Shropshire, la tasa es de 80 libras por m² en vivienda rural y 40 en las viviendas urbanas.
- ◆ **Highway Contributions (HC)**, o contribuciones a carreteras, que se articulan mediante convenios de los actores privados con la autoridad de carreteras para la ejecución de los accesos a sus desarrollos.

En América Latina existen previsiones legales sobre esta materia en el urbanismo de varios países:

- ◆ En Brasil, el Estatuto da Cidade establece en su artículo 32 el concepto de Operaciones Urbanas Consorciadas, consistentes en el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal con participación de propietarios, habitantes, usuarios permanentes e inversores privados, para alcanzar en un área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y puesta en valor ambiental. Dichas operaciones se articulan mediante leyes municipales específicas basadas en los planes directores. El artículo 46 del Estatuto da Cidade establece que se considera consorcio inmobiliario la forma de gestión de los planes de urbanización o edificación mediante la cual el propietario transfiere al poder público municipal su inmueble y, tras la realización de las obras recibe, como pago, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas. De este modo, la Administración controla el reparto de beneficios y cargas y también la recuperación de plusvalías.
- ◆ En Colombia, el párrafo del artículo 39 de la Ley 388 de 1997 establece que las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto de reparto entre los propietarios de inmuebles de una unidad de actuación, incluirán entre otras componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a:



- › Redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos.
- › Cesiones para vías vehiculares y peatonales.
- ◆ En Uruguay, la Ley de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) establece el principio de la distribución equitativa entre actores públicos y privados de los costos y beneficios que resultan del proceso de urbanización

2.4.4 Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo de las cesiones de suelo para zonas verdes y equipamientos

Los deberes vinculados a la promoción de actuaciones de urbanización en España incluyen el de entregar a la Administración el suelo reservado a viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención. Se incluye entre estos suelos también el destinado a viviendas de protección destinadas exclusivamente al alquiler si así lo exige la legislación aplicable o el instrumento de planeamiento, al objeto de atender necesidades temporales de colectivos con especiales problemas de acceso a la vivienda; este es un régimen que en España se diferencia del resto de la vivienda de protección pública (asimilable en gran medida al concepto de vivienda de interés social de América Latina) al atribuirle un carácter de equipamiento.

En Francia, las obligaciones de los urbanizadores en el marco de los procedimientos de ZAC incluyen la dotación de los equipamientos y las zonas verdes necesarias para los habitantes y usuarios de los edificios que ocuparán el ámbito.

En el Reino Unido la participación de los propietarios y promotores en estos costes se integra en el marco de los convenios para contribuciones S106.

En Colombia, el párrafo del artículo 39 de la Ley 388 de 1997 establece entre las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto de reparto las cesiones para parques y zonas verdes, y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

2.4.5 Instrumentos de reparto de beneficios y cargas del desarrollo urbano

La gestión urbanística instrumenta la relación entre los actores del desarrollo urbano para las propuestas del planeamiento; es la herramienta para la reorganización dominical necesaria para plasmar físicamente la nueva ordenación, para asegurar la equidad en las relaciones entre los propietarios y otros agentes partícipes en la ordenación y para la recuperación de plusvalías cuando se utiliza la vía del planeamiento urbanístico. Se pueden presentar las siguientes variantes en los procedimientos de gestión cuando se opera en un entorno en el que hay multiplicidad de propietarios iniciales y es precisa una reorganización física de las propiedades para ajustarlas a la nueva ordenación urbanística:

- ◆ Compensación de beneficios y cargas entre los propietarios del suelo objeto de transformación, en una relación exclusivamente entre agentes privados salvo la intervención de la administración en cuanto al control administrativo, la exigencia de condiciones de urbanización y equipamiento y la recuperación de plusvalías. Atendiendo los beneficios esperables en cada parcela resultante, su propietario debe asumir una parte proporcional de los costes de urbanización. A estos se añade también la parte proporcional de la plusvalía recuperada en la actuación, ya sea en especie (suelo con aprovechamiento lucrativo) o en metálico. Se trata de un sistema muy común en España, pero menos frecuente en el resto de Europa y América del Norte.
- ◆ Delegación de la función urbanizadora a un agente privado, que opera sobre el suelo de los propietarios y al que estos retribuyen por las funciones de gestión; es de nuevo un sistema privado, con la misma intervención de la administración que la compensación de beneficios y cargas. La plusvalía es igualmente recuperada por la administración pública. Es un sistema común en Europa.
- ◆ Cooperación entre actores privados y la administración pública. Cuando los propietarios carecen de los medios económicos para impulsar la gestión urbanística, acuerdan con la administración que esta ejecute los trabajos de urbanización para luego repercutirles los costes. La retribución de la administración incluye tanto los costes de urbanización física como la recuperación de la plusvalía correspondiente.
- ◆ Expropiación del suelo por la administración pública para su desarrollo y posterior venta. De esta forma, las plusvalías de la operación pasan íntegramente al sector público. La falta de capacidad inversora de la

administración hace que este sea, en general, un sistema relativamente poco utilizado. En algunos casos la administración pública concede a un agente privado la condición de agente urbanizador y la potestad expropiatoria para la gestión del sistema.

- ◆ Sustitución de la propiedad privada por un sistema de propiedad pública del suelo en el que los agentes privados ejercen derechos de superficie a largo plazo (por ejemplo, 75 años en España cuando es concedido por organismos públicos). El derecho de superficie es un derecho real que faculta a una persona (superficiario) a construir en suelo ajeno a cambio de un canon, a través del cual se puede recuperar la plusvalía.



Foto 24. OU Linha Verde, Curitiba, Brasil

2.5 Técnicas de recuperación de plusvalías



Foto 25. OU Linha Verde, Curitiba, Brasil

2.5.1 Técnicas urbanísticas

En España, la Constitución de 1978 establece en su artículo 47, junto con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el principio de participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Es la acción pública de planificar la que atribuye a los propietarios el derecho al aprovechamiento urbanístico, por lo que la existencia de un plan ya habilita la participación en unas plusvalías cuya generación permite. Entre los deberes vinculados a la promoción de actuaciones de urbanización que establece la legislación urbanística estatal, está el de entregar a la administración, con destino al patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada del ámbito que fije la legislación regional, con un mínimo del 5% y un máximo del 15%; excepcionalmente, y de forma motivada, se pueden reducir o aumentar estos



límites hasta un máximo del 20% para atender situaciones singulares de diferencias de valor del suelo. Las entregas de suelo podrán ser sustituidas por otras formas de cumplimiento del deber, como su monetarización de acuerdo con el sistema de valoraciones establecido legalmente, siempre que así lo permita la legislación regional.

En Francia, el sistema urbanístico ha sido objeto de importantes modificaciones en fechas recientes. El clásico sistema del *plafond legal de densité*, en el que se basaron en su día las formulaciones iniciales de la recuperación de plusvalías en Brasil, completa su derogación durante el año 2015, quedando únicamente las cesiones locales de dotaciones específicas para cada ámbito. La articulación de la vía urbanística en Francia resulta de la aplicación del Code de l'Urbanisme. En su artículo L-311-4, este establece que solo pueden imputarse al urbanizador el coste de los equipamientos públicos que respondan a las necesidades de los futuros habitantes o usuarios de las construcciones que se edificarán en la misma; cuando la capacidad de los equipamientos programados supere las necesidades de la operación, solo la fracción de coste proporcional a esas necesidades puede asignársele. El Code de l'Urbanisme establece, junto a las disposiciones sobre los instrumentos de planeamiento y las relaciones jurídicas definidas en las operaciones de urbanización, un apartado relativo a la fiscalidad de la urbanización, como cuerpo separado de la fiscalidad general expuesta por separado en el presente texto; es dicha fiscalidad la que puede asimilarse a la función que juegan en España las cesiones de aprovechamiento. Los beneficiarios de las autorizaciones de construcción están obligados¹⁵ a pagar los siguientes conceptos, detallados en los correspondientes apartados del presente texto:

- ◆ El impuesto de urbanización (descrito en el capítulo 3).
- ◆ La contribución a los gastos de equipamiento público (asimilable a una contribución especial, y por tanto descrita en el capítulo 4).
- ◆ La realización de los equipamientos propios (descrito en el capítulo 4).
- ◆ La tasa por baja densidad y la tasa de arqueología (descritas en el capítulo 3).

La vía urbanística de recuperación de plusvalías en el Reino Unido se articula a través de las Developer Contributions (DC), o contribuciones de promotor, antes descritas; el problema específico de la plusvalía, configurado en la reflexión teórica

británica como Betterment and Compensation, no es abordado explícitamente por el sistema legal, aunque puede entenderse que dentro de la naturaleza negociada del sistema de planificación una parte de estas contribuciones equivaldría al concepto de recuperación de plusvalías de otras legislaciones comparadas.

La vía de recuperación de plusvalías a través del urbanismo en los Estados Unidos de América incluye los siguientes tipos de instrumentos:

- ◆ Density bonuses/linkage fees, consistentes en incrementos de superficie construida o alturas a cambio de contribuciones en especie como vivienda asequible, o monetarias.
- ◆ Transfer of Development Rights, consistentes en transferencias de aprovechamiento o derechos de desarrollo, que pueden someterse a recuperación de plusvalías.
- ◆ Public Land Leasing, consistente en la recuperación de plusvalías del suelo público a través de su alquiler.
- ◆ Joint Development-PPP, o colaboración público-privada en equipamientos e infraestructuras.

Los ejemplos más ambiciosos y sistemáticos de legislación sobre recuperación de plusvalías en América Latina se encuentran en Colombia, en la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, y en Brasil, en la Ley 10.257 de 2001, Estatuto da Cidade (Estatuto de la Ciudad). El proceso colombiano ha sido acentuadamente de arriba hacia abajo, mientras que en Brasil la movilización social, asociada al movimiento de reforma urbana, jugó un papel muy importante en la reforma post-redemocratización de la Constitución en 1988, además de otras iniciativas.

- ◆ La Ley 388 de Colombia, en su artículo 73, introduce la noción de que las acciones públicas que mejoran los usos del suelo urbano, incluyendo su espacio aéreo, le dan al Estado el derecho de participar en los incrementos de valor del suelo resultantes (plusvalías).
 - › El artículo 74 de la ley especifica tres fuentes de esos beneficios:
 - La conversión de suelo rural a suelos previstos para usos urbanos.
 - El establecimiento o alteración en la zonificación de usos del suelo urbano.

¹⁵ Artículo L-332-6.

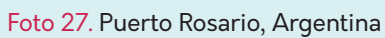
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo para edificaciones, elevando la densidad constructiva.
- › El artículo 79 determina que los concejos municipales o distritales deben establecer la proporción de recuperación de plusvalías entre 30 y 50 % del incremento de valor. La ley incluye otras disposiciones relacionadas con la recuperación de plusvalías, tales como permitir la subasta pública de tierra vacante para ser destinada a la construcción de vivienda social, luego de la debida notificación y plazo a los propietarios; el derecho a favor del sector público de tener la primera opción de compra de la tierra; la adquisición pública de tierra a precios de mercado anteriores al anuncio del proyecto; y la posibilidad de efectuar reajustes de tierras en los planes parciales o de desarrollo.
- ♦ En Brasil, el Estatuto de 2001 incorpora varios principios relevantes a la recuperación de plusvalías que fueron establecidos previamente en el artículo 182 de la Constitución de 1988. Estos incluyen:
 - › La función social de la propiedad tal como se refleja en la aplicación del impuesto predial progresivo sobre tierra vacante; la separación entre los derechos de construcción y los derechos de propiedad.
 - › Nuevos instrumentos como los Consorcios para Operaciones Urbanas, en que participan propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados en grandes áreas de la ciudad que necesitan transformaciones estructurales, financiando la renovación de estas áreas a través de plusvalías resultantes de la realización de diversas obras definidas en un proyecto de larga duración. El control público de las operaciones permite la recuperación de plusvalías por las administraciones.
- ♦ En Sao Paulo, la recuperación de plusvalías en las operaciones urbanas ha permitido que la inversión pública en sectores de la ciudad dote de equipamiento e infraestructura ajustadas a la densidad establecida en él financiando las mejoras mediante derechos de uso y construcción adicionales adquiridos por los promotores inmobiliarios.
 - › El derecho a la primera opción de compra a los municipios que desean adquirir tierras.

- › El uso de la transferencia de derechos de edificación.

- ♦ En Uruguay, la Ley de 2008 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible) establece el principio de la distribución equitativa entre actores públicos y privados de los costos y beneficios que resulten del proceso de urbanización, incluyendo la recuperación de plusvalías generadas por la planificación del uso del suelo y el desarrollo urbano. En su artículo 46 se observa una provisión explícita de recuperación de plusvalías que autoriza a los municipios a participar de los elevados incrementos del valor del suelo resultado de sus intervenciones.
 - › El instrumento de la Ley de 2008, denominado Recuperación de la valorización, exige recuperar como mínimo el 15% del incremento derivado de las acciones públicas. Este cargo, aplicado sobre la totalidad del valor adicional de la propiedad, representa una forma ingeniosa de superar las dificultades de calcular el aumento de valor que resulta de las acciones públicas, ya que el aproximado de 15% es una estimación (o promedio) de la participación del valor de la tierra en el precio final de la propiedad.



Foto 26. Plaza Independencia, Montevideo, Uruguay



- 127



2.5.2 Instrumentos fiscales de recuperación de plusvalías

Los instrumentos fiscales de recuperación de plusvalías gravan las transacciones inmobiliarias y comparten con los impuestos a la propiedad inmobiliaria, instrumentos como los catastros.

- ◆ Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU) español. Es un tributo directo que los ayuntamientos pueden establecer y exigir. En 2010 supuso el 7,83% de los ingresos fiscales de los ayuntamientos españoles.
 - › Son sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas que adquieren el terreno cuando no media contraprestación (título lucrativo). Cuando media dicha contraprestación (título oneroso) lo es la persona que transmite.
 - › La base imponible está constituida por el incremento del valor de los terrenos, puesto de manifiesto en el momento del devengo, y experimentado a lo largo de un período de 20 años. Dicho incremento se calcula:
 - En las transmisiones de terrenos, por el valor de estos en el momento del devengo a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Cuando la ponencia de valores catastrales es anterior a una modificación del planeamiento urbanístico que modifica los derechos, la ley establece un sistema de cálculo específico.
 - En la constitución y transmisión de derechos reales de goce, limitativos de dominio, a elevar una o más plantas sobre un edificio o terreno, a realizar construcción bajo suelo sin derecho de superficie, y en los supuestos de expropiaciones forzosas, los porcentajes de gravamen se aplicarán a la parte del valor a efectos de IBI atribuible a dichos derechos teniendo en cuenta su superficie respecto al total de la finca.
 - › A la base imponible se le aplica un porcentaje anual determinado por el ayuntamiento, con un máximo que oscila entre el 3,7% (1 a 5 años) y el 3% (hasta 20 años). Dicho porcentaje se multiplica por el número de años completos a lo largo de los cuales se produce el incremento.

- › El tipo de gravamen del impuesto es fijado por el ayuntamiento, sin poder superar el 30%.
- › Los ayuntamientos pueden establecer una reducción dentro de los períodos de transición en la adaptación a subidas por revisión catastral. También pueden establecer bonificaciones de hasta el 95% de la cuota íntegra del impuesto cuando afecta bienes de interés o utilidad municipal por circunstancias sociales, culturales, histórico-artísticas o de fomento del empleo, acordadas en pleno.
- › El impuesto se devenga a la transmisión de la propiedad o a la constitución del derecho real de goce limitativo del dominio.
- ◆ Impot sur le revenu afférant a la plus-value foncière (IRPVF) francés, o impuesto sobre la renta relativo a la plusvalía. Es el vehículo para la recuperación de la plusvalía obtenida por las personas físicas o jurídicas en cesiones a título oneroso de bienes inmobiliarios construidos y no construidos, y de los derechos asociados.¹⁶ Adicionalmente, se producen retenciones sociales asociadas a la transmisión. Existen excepciones, entre otras, en el caso de la vivienda principal para la fracción del producto de la venta que se destina a la compra de otra vivienda principal antes de 24 meses. Las minusvalías no se tienen en cuenta.
 - › Base imponible: la plusvalía bruta es la diferencia entre el precio de compra anterior y el de la venta actual, mayorado por cargas y minorado por el Impuesto del Valor Añadido y de los gastos definidos en decreto que hayan debido satisfacerse.
 - › Sujeto pasivo: el del impuesto general sobre la renta que se ha beneficiado de la transmisión onerosa.
 - › Tipo de gravamen:
 - La plusvalía bruta se reduce aplicando porcentajes anuales que van del 2 al 8%, con reducciones específicas en el caso de bienes agrícolas. Esta reducción mediante porcentajes anuales implica que el impuesto no es

¹⁶ 5 000 m²; 50% de aumento del impuesto a la propiedad en tierras.

- aplicable para bienes de los que se haya sido propietarios durante más de 22 años, y las retenciones sociales dejan de ser aplicables a partir de los 30 años de propiedad.
 - A la plusvalía bruta minorada se le aplica un tipo impositivo del 19 % y unas retenciones sociales del 15,5 %.
 - En el caso de plusvalías elevadas (>50,00 euros) en la transmisión de inmuebles construidos, se da una tasa adicional del 2 al 6 %.
- ◆ Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains devenus constructibles (TCTOTDC) francesa, o impuesto sobre la transmisión onerosa de terrenos que han devenido edificables. Para que un ayuntamiento pueda acordar su recaudación debe contar con un plan urbanístico.
 - › Hecho imponible: transmisión onerosa de parcelas que han alcanzado la condición de edificables gracias a su clasificación en un instrumento de planeamiento urbanístico. La transmisión debe estar sometida al impuesto sobre la renta. El impuesto no se aplica a la venta de terrenos que ya tengan la condición de construibles desde hace más de 18 años, o cuando el precio de venta es inferior al de compra anterior.
 - › Sujeto pasivo:
 - › Base imponible: diferencia entre el precio de venta y el precio de compra anterior, actualizado según el índice de precios al consumo.
 - › Tipo de gravamen: 10 % de la base imponible.
 - › Devengo: momento de presentación de la declaración.
 - ◆ El Capital Gains Tax (CGT) británico, o impuesto sobre las ganancias de capital, grava la plusvalía inmobiliaria en las transacciones y se aplica a las ventas de bienes inmobiliarios que no sean la residencia habitual y cuya superficie de suelo supere los 5000 m². Existe un mínimo personal exento anual. Se trata de un impuesto gestionado por la administración fiscal nacional.
 - ◆ En los Estados Unidos existe un conjunto de instrumentos fiscales vinculados a la recuperación de plusvalías, que pueden agruparse en:

- › Betterment Taxes (BT), o impuesto por plusvalías, similar a la contribución de valorización colombiana.
- › Special Taxes/Assessments (STA), consistentes en una graduación de la fiscalidad del suelo por zonas.



Foto 28. Nueva York, Proyecto Hudson Yards, desarrollo de obra



Foto 29. Parque El Redondel de los Artesanos, Tegucigalpa, Honduras



- › En el caso particular de la ciudad de Nueva York, cabe reseñar:
 - Real Property Transfer Tax (RPTT), o impuesto a las transmisiones inmobiliarias, que también se aplica a la transmisión de al menos el 50 % de la propiedad de una sociedad que posea o alquile propiedades, y a las transferencias de acciones de cooperativas de viviendas. Es asimilable a los impuestos sobre la plusvalía de otros ámbitos. Se aplica cuando el montante de la transmisión es de US\$ 25 000 o más. Están exentos los gobiernos federal y estatal y las misiones diplomáticas. El tipo va del 1 al 2,6 %.
 - Mortgage Recording Tax (MRT), impuesto de registro de hipotecas, con un tipo variable en función del montante hipotecado.
- › En el contexto de América Latina, las soluciones son diversas:
 - La participación municipal en las plusvalías urbanas colombianas se plantea como un complemento de la Contribución de Valorización, que busca capturar el aumento de precio de los terrenos beneficiados por las acciones del Estado.
 - Las intervenciones estatales inciden en el precio del suelo, pero no por eso el monto invertido se transfiere a los terrenos, más bien modifica las condiciones de los terrenos en la estructura urbana y pueden percibir rentas mayores para sus propietarios.
 - El incremento del precio de estos terrenos beneficiados puede llegar a ser mayor o menor que la inversión gubernamental, incluso puede mostrarse negativo, lo que se llega a conocer como minusvalías. La inversión estatal de una obra determinada que ha sido cobrada a los propietarios beneficiados a través del gravamen de Contribución de Valorización, en ocasiones no llega a captar el aumento de los precios de suelo que rebasan el costo fiscal de la obra en cuestión. La Participación en Plusvalías busca capturar el incremento en el precio del suelo que la Contribución de Valorización no puede recuperar, por lo tanto, el costo de la obra deja de ser un

referente y se vuelve el incremento efectivo del precio del terreno.

- La participación se destina a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.
 - A diferencia de la Contribución de Valorización, la cual debe pagarse en un plazo y monto determinado, en la Participación en Plusvalías los pagos deben realizarse cuando el incremento en los precios del terreno sea percibido por sus propietarios de manera efectiva: en una transacción con el predio, al solicitar una licencia de urbanización o construcción, o cuando se lleva a cabo un cambio en el uso del inmueble.
 - El pago se puede realizar bien mediante dinero en efectivo, bien transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas una porción del predio objeto de la misma de valor equivalente a su monto (previo acuerdo entre administrado y administración). Con la segunda forma de pago se abre la posibilidad de aprovechar la donación para albergar nuevas inversiones, lo que desemboca en una sinergia potencial de generación de plusvalías.
- › El Imposto de Transmissao de Bens Moveis Inter-Vivos (ITBI)¹⁷ brasileño tiene como hecho generador la transmisión onerosa inter-vivos, separada de la transmisión *causa mortis*. Se trata de un impuesto municipal que cuenta con legislación propia en cada uno de ellos.
- Se eximen la incorporación al patrimonio de la persona jurídica en pago del capital en ella suscrita, y las que resultan de fusiones societarias.
 - La base de cálculo es el valor de venta de los bienes o derechos transmitidos.

¹⁷ Establecido por el artículo 156 de la Constitución brasileña de 1988.

- El sujeto pasivo es cualquiera de las partes de la transacción según establece la ley.

2.6 El caso estudio de Perú



Foto 30. Jirón Áncash, Lima Centro, Perú

2.6.1 El marco legal peruano

El marco jurídico respecto del ordenamiento territorial y urbanístico en Perú se estructura de la forma en la que se recoge en el gráfico inmediato.

La Constitución Política del Perú de 1993 establece los derechos fundamentales de los ciudadanos y contiene concretamente una referencia expresa en su artículo 22.° a que “toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”, y al que se suma el artículo 44.° en el que se referencia el deber del Estado de “promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral equilibrado de la Nación”.

Asimismo, señala en sus artículos 67.° y 68.° que el Estado determina la política nacional del medio ambiente y promueve el uso sustentable de sus recursos naturales y que está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Por último, la Constitución Política del Perú vigente define en su artículo 192.° que las municipalidades tienen competencia, entre otras, de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.

La Ley N.° 27972–Orgánica de Municipalidades, señala que las atribuciones del Concejo Municipal relacionadas con la planificación del desarrollo local y el ordenamiento territorial urbano y ambiental, son: aprobar los planes de desarrollo municipal concertados y el Presupuesto Participativo; y el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de Áreas Urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial; así como el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional; y la creación de centros poblados y de agencias municipales

El Decreto Supremo N.° 027-2003-Vivienda, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, de octubre de 2003, aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, el cual constituye uno de los reglamentos de la Ley Orgánica de Municipalidades N.° 27972. El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de dicha ley constituye el marco normativo nacional en el Perú, para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

Según el artículo 3.° del reglamento, las municipalidades formularán el Plan de Desarrollo Urbano, además del Plan de Acondicionamiento Territorial de la provincia.

Según el artículo 8.° del reglamento, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, en concordancia con el PAT, estableciendo:

- ◆ La zonificación de usos del suelo urbano y su normativa.
- ◆ El plan vial y de transporte y su normativa.
- ◆ Los requerimientos de vivienda para determinar las áreas de expansión urbana y programas de densificación de acuerdo a las condiciones y características existentes.
- ◆ Los requerimientos de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios.

- ◆ La preservación de las áreas e inmuebles de valor histórico monumental.
- ◆ La programación de acciones para la protección ambiental y la mitigación de desastres.
- ◆ El nivel de servicio de los equipamientos de educación, salud, seguridad y recreación.
- ◆ El Sistema de Inversiones Urbanas, a fin de promover las inversiones al interior de la ciudad e incrementar el valor de la propiedad predial.
- ◆ La delimitación de áreas que requieran de planes específicos.

El RM N.º 325-2009-Vivienda aprueba el Manual para la elaboración de planes de desarrollo urbano, que permite contar con una guía metodológica que oriente la actividad de las autoridades y equipos técnicos locales, encargados de la planificación y administración del desarrollo urbano, en su formulación, actualización e implementación.

La Ley General del Ambiente N.º 28611 del 15 de octubre de 2005, constituye una norma general ordenadora y moderna del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y las normas básicas para procurar un ambiente saludable, orientar la gestión ambiental y regular la protección del ambiente; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr progresivamente el desarrollo sostenible en el Perú.

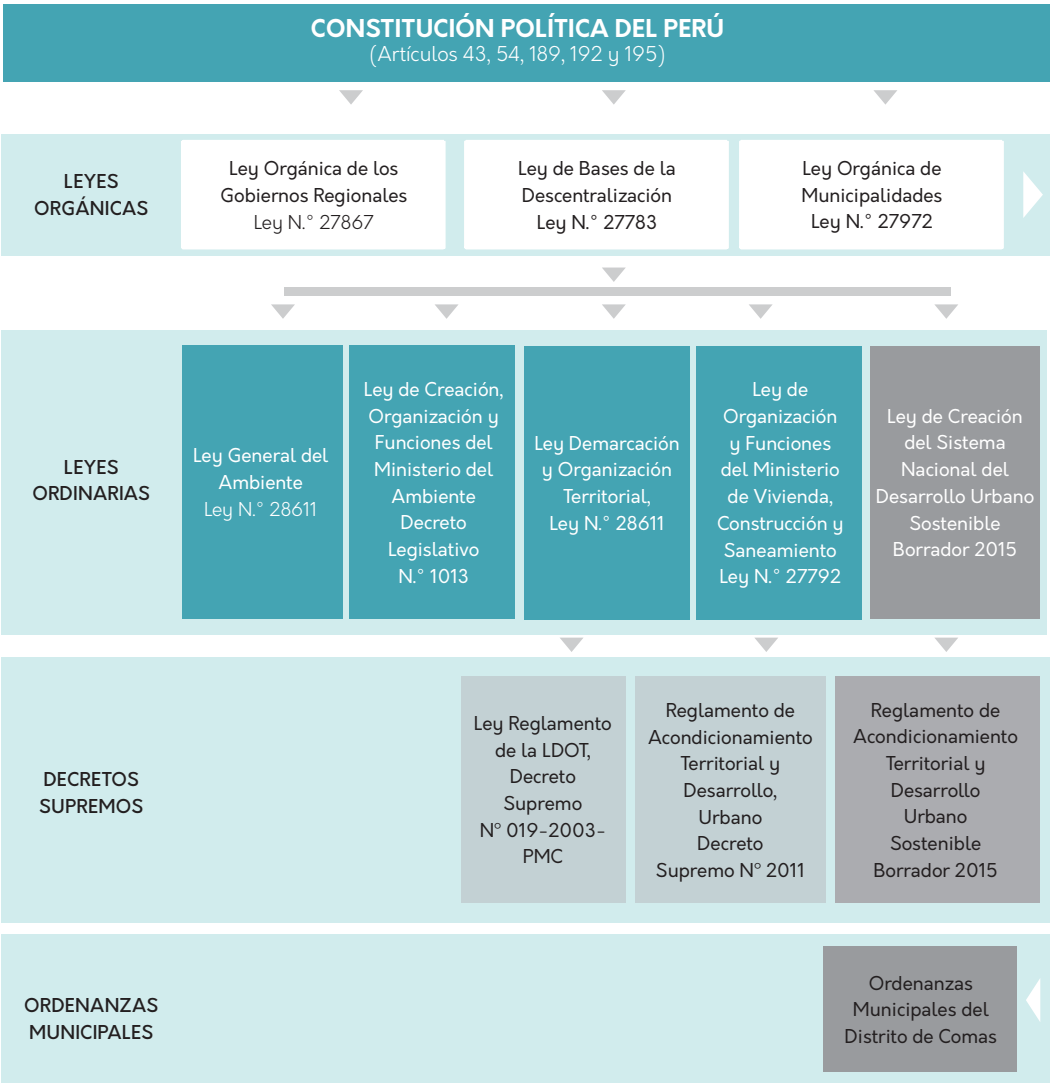
Establece en su artículo 23.º, que corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano y rural, en concordancia con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales.

Asimismo, señala que los gobiernos locales deben evitar que desarrollen actividades o usos dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones. También deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población.

Finalmente, define que las instalaciones destinadas a la fabricación, procesamiento o almacenamiento de sustancias químicas peligrosas o explosivas deben ubicarse

en zonas industriales, conforme a los criterios de la zonificación aprobada por los gobiernos locales.

Cuadro 1. Resumen del marco legal peruano en materia de ordenación territorial y urbana



El vigente Acuerdo Nacional, conjunto de políticas de Estado cuyo objetivo es la definición de un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática, fue suscrito en 2002, y entre los contenidos propios del desarrollo territorial y urbano propone la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Integral.



Este Plan Nacional de Desarrollo Integral contiene políticas de ordenamiento territorial, que a su vez deben proponer una concreta política de desarrollo urbano. Esta condición necesita de la redacción de una Ley General de Desarrollo Urbano, que dé cobertura a la diversidad territorial del Perú.

Se han elaborado diversos borradores de Ley General de Desarrollo Urbano, como norma que establecería principios comunes para el conjunto del país y que se vincularía e insertaría complementando y siendo compatible con el sistema jurídico contenido en el cuadro previo. Esta norma pretende llenar un vacío normativo, y constituiría el marco adecuado para la construcción jurídica de la recuperación de plusvalías del desarrollo urbano, entre otros contenidos principales.

En el tiempo transcurrido desde la elaboración de los primeros borradores se ha avanzado en la inclusión de la misma desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, la vigencia de los derechos y la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, incorporándose el objetivo de consolidar ciudades sostenibles como centros dinamizadores del desarrollo urbano y rural en el Perú. Así, el último borrador de que se dispone se completa con un desarrollo reglamentario, y una orientación ambiciosa del desarrollo urbano y del control del mismo desde las administraciones.

La gestión urbanística en el Perú ha tenido limitaciones, hasta la fecha, como consecuencia de una legislación, a nuestro entender, fraccionada y poco especializada, donde cada municipio emite sus ordenanzas en los territorios de su jurisdicción, y el fraccionamiento de competencias regionales/estatales. A ello se ha sumado una política activa de suelo para incentivar el desarrollo del país por medio de la actividad inmobiliaria en la que en muchos casos el Estado ha desempeñado el papel de promotor, como el caso que nos ocupa.

La Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible (Sinadus) propone temas novedosos en la legislación urbana del Perú, como deberes al propietario de suelo que van en beneficio de la comunidad, y con objeto de mejorar la calidad de vida urbana de los asentamientos urbanos.

Establece deberes tanto a los privados como a la administración pública como facilitadora de la gestión urbanística, y plantea el objetivo del ordenamiento de la población de forma equilibrada, promoviendo la integración, crecimiento, conservación, mejora y protección de los centros de población, y todo ello desde una perspectiva conjunta del desarrollo sostenible.

El proyecto del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, sustitutivo del actual Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por DS 004-2011, y como parte del desarrollo del borrador de la Ley de Creación del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible (Sinadus), contiene instrumentos de gestión urbanística ampliados, y avanza sobre contenidos e instrumentos técnicos urbanísticos legales donde la definición de la plusvalía y de la fórmula de recuperación y reinversión suponen un importante paso adelante en el conjunto del ordenamiento.

2.6.2 Fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble

En el caso peruano, la fiscalidad ordinaria de la propiedad inmueble se limita a un único tributo que engloba tanto el valor del suelo como el del vuelo. El resto de impuestos municipales (con excepción del de alcabala, que se trata de la recuperación fiscal de plusvalías) no tienen una trascendencia territorial.

El Impuesto Predial (IP)¹⁸ es el tributo que se aplica al valor de los predios urbanos y rústicos. El rendimiento del impuesto es renta de la municipalidad distrital respectiva; el 5 % del rendimiento del impuesto se destina exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro distrital y a las acciones de la administración tributaria, y el tres por mil será transferido por la municipalidad distrital al Consejo Nacional de Tasaciones (Conata) para el cumplimiento de sus funciones.

- ◆ Se consideran predios los terrenos, las edificaciones (casas, edificios, etc.) e instalaciones fijas y permanentes (piscina, losa, etc.) que constituyan partes integrantes del mismo, que no puedan ser separados sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.
- ◆ La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la municipalidad distrital donde se ubique el predio.
- ◆ Son sujetos pasivos los propietarios de los predios, siendo posible considerar excepcionalmente como sujetos pasivos a los titulares de concesiones otorgadas al amparo del DS N.º 059-96-PCM, respecto de los predios que se les hubieran concedido. Los predios

¹⁸ Establecido mediante el Decreto Supremo N.º 156-2004, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal.

en condominio se consideran pertenecientes a un solo dueño, salvo que se comunique a la respectiva municipalidad el nombre de los condóminos y la participación que a cada uno le corresponde, siendo todos ellos responsables solidarios. Cuando el propietario no pueda ser determinado, son sujetos obligados como responsables los poseedores o tenedores, a cualquier título, de los predios afectos.

- ◆ Están inafectos al pago las administraciones públicas peruanas (salvo predios objeto de concesión al sector privado), representaciones diplomáticas, sociedades de beneficencia y entidades religiosas, cuerpo de bomberos, comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva, universidades y centros educativos, predios forestales del Estado concedidos, predios de organizaciones políticas y sindicales, predios de organizaciones de personas con discapacidades, y clubes departamentales, provinciales y distritales. También están inafectos los monumentos culturales desinados a vivienda o sede de instituciones sin ánimo de lucro.
- ◆ La base imponible está constituida por el valor total de los predios del contribuyente en cada jurisdicción distrital, que se calcula con los valores arancelarios de terrenos y edificación vigentes a 31 de octubre del año anterior, con las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación publicadas por el Conata.
- ◆ Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente según la metodología del Reglamento Nacional de Tasaciones, considerando una depreciación por antigüedad y estado de conservación; la valorización es fiscalizada posteriormente por el municipio. Para terrenos no considerados en planos básicos arancelarios oficiales, el valor se estima por la municipalidad distrital o, en su defecto, por el contribuyente según el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características.
- ◆ El autoavalúo se obtiene aplicando los aranceles y precios unitarios de construcción que formula y aprueba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo todos los años.
- ◆ El impuesto se calcula aplicando a la base imponible una escala progresiva acumulativa en UIT (unidades impositivas tributarias), que va del 0,2 al 1%, estando las municipalidades facultadas para establecer un monto mínimo a pagar equivalente a 0,6% de la UIT vigente a 1 de enero del año.

- ◆ La periodicidad es anual. Adicionalmente, los contribuyentes están obligados a presentar declaración jurada cuando se efectúe cualquier transferencia de dominio o concesión, o cuando la posesión revierta al Estado, o cuando el predio sufra modificaciones en sus características que superen el valor de 5 UIT.

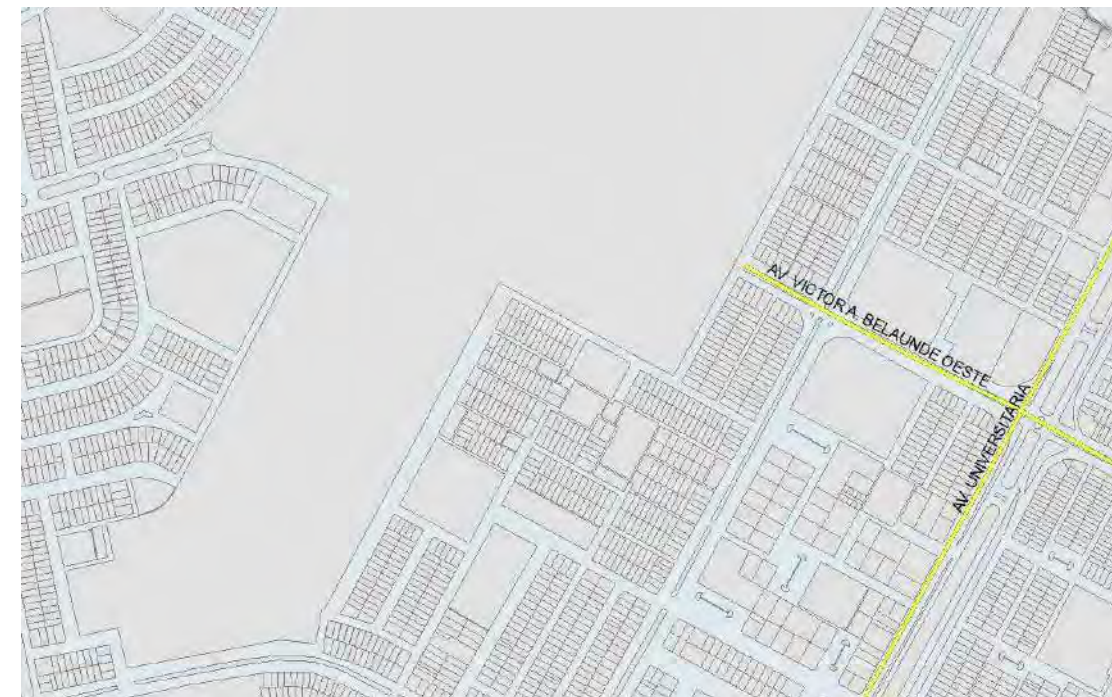


Figura 16. Estructura parcelaria en el distrito de Comas

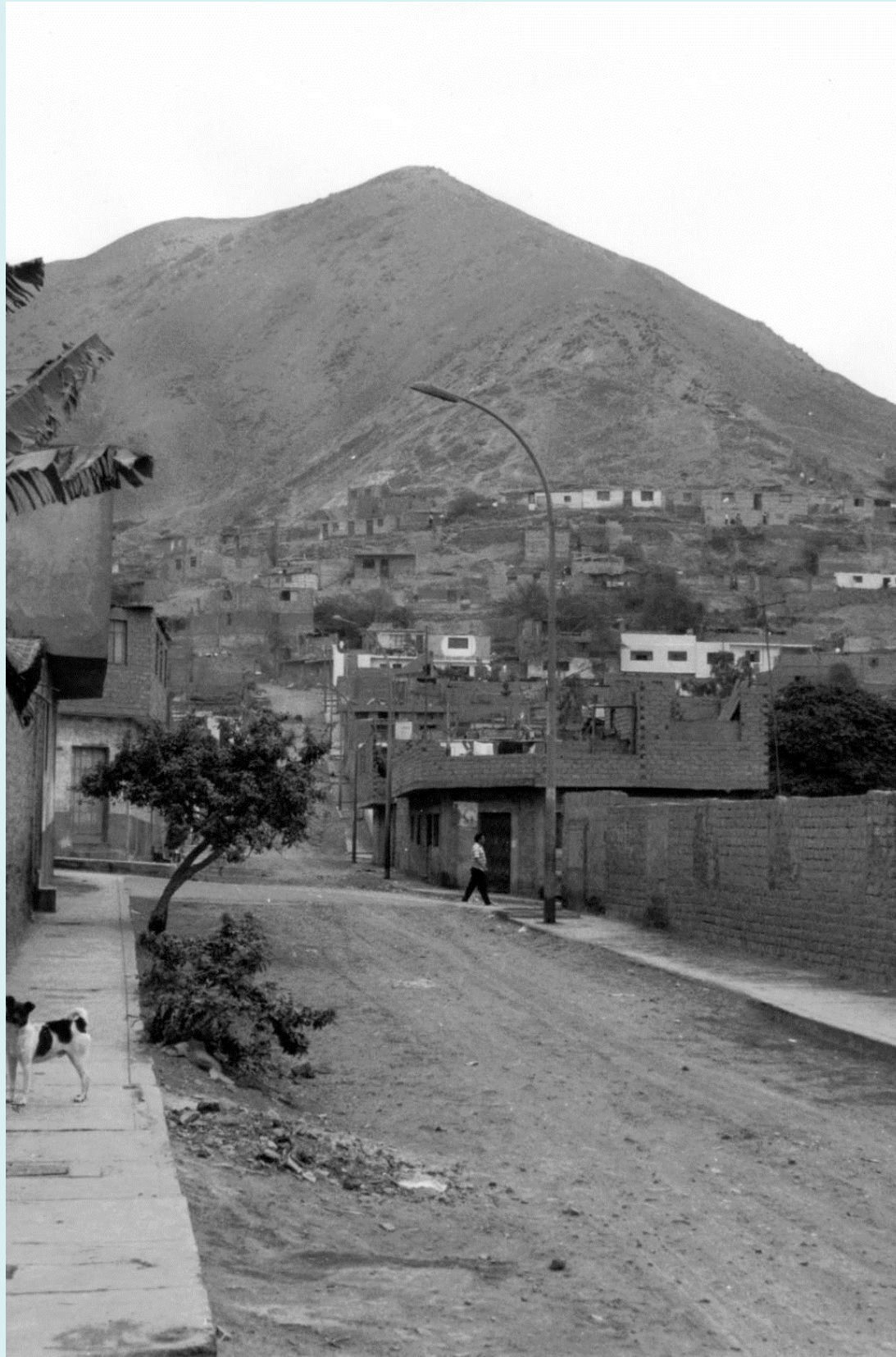


Foto 31. Calle de Comas, Lima, Perú

2.6.3 Técnicas de justo reparto de beneficios y cargas de la urbanización

Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo del coste de infraestructuras de urbanización

La Ley de Tributación Municipal establece la figura de la Contribución Especial de Obras Públicas (CEOP), que grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas por la municipalidad.

- ◆ En la determinación de la contribución especial por obras públicas, las municipalidades calculan el monto teniendo en consideración el mayor valor que adquiere la propiedad beneficiada por efecto de la obra municipal.
- ◆ El cobro no puede ser ajeno a cubrir el coste de inversión total o un porcentaje de dicho coste.
- ◆ El cobro requiere la comunicación a los beneficiarios del monto aproximado a que ascenderá la contribución, con carácter previo a la contratación y ejecución de la obra.

En otras legislaciones esta figura se entendería como propia de la atribución de costes de construcción de la ciudad, y se plantea con independencia del planeamiento urbanístico y sus mecanismos de gestión. En el caso peruano, esta figura puede plantearse de forma independiente de la ejecución de los planes, y aparece como figura independiente en la Ley de Tributación Municipal; pero constituiría también un instrumento de recuperación de plusvalía.

Desde la esfera de la legislación urbanística el proyecto del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Ratdus) establece en su artículo 56, entre los lineamientos generales para las actuaciones e intervenciones en áreas urbanas, el de promover y fomentar la participación privada, empresarial y social en la generación de suelo urbano y la recuperación de suelos urbanizados subutilizados o deteriorados.

Del mismo todo, el proyecto de reglamento también exige que en las operaciones urbanísticas como el reajuste de suelos se identifiquen los beneficios y costes del proyecto y la valorización de las contribuciones de cada propietario.

Proceso de atribución a propietarios y promotores de suelo de las cesiones de suelo para zonas verdes y equipamientos.



El Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) establece las condiciones para los aportes de habilitación urbana, con cuantías mínimas tasadas para las superficies destinadas a equipamientos y zonas verdes.

Instrumentos de reparto de beneficios y cargas en el seno de la comunidad de propietarios afectados por la operación

El Ratdus DS 004-2011 hace, como ya se ha identificado en este documento, una definición genérica de la obligación de garantizar la distribución equitativa de los beneficios y cargas que se derivan del uso del suelo, y define la Unidad de Gestión Urbanística como sector para garantizar el desarrollo integral de Zonas de Reglamentación Especial.

Pero no abunda en fórmulas, métodos o modelos de cálculo y responsables, que por el contrario concreta con mayor rigor el proyecto de Ratdus.

Así, el artículo 93 de este proyecto define la Unidad de Gestión Urbanística (UGU) como un cuerpo colegiado formado por varias personas naturales o jurídicas que actúa a modo de un consorcio o *joint venture* a partir de un proyecto urbanístico que los une, y que físicamente se constituye para desarrollar urbanísticamente un sector o la totalidad de un plan específico. Los proyectos son desarrollados por los propietarios de los predios o los inversionistas, públicos o privados. Los proyectos se desarrollan en dos etapas:

- ◆ Etapa preparatoria a cargo de un promotor (empresa privada) que junto con los propietarios forman un grupo gestor para constituir la UGU y formular estudios de prefactibilidad técnica, económica y financiera para un proyecto de reurbanización o renovación urbana. Se asocia a la municipalidad distrital con un porcentaje equivalente a las áreas de dominio y uso público y los bienes de dominio privado y amueblamiento urbano que se encuentran bajo administración municipal. Es preciso contar con la voluntad expresa de los propietarios de todo el ámbito geográfico previsto.
- ◆ Segunda etapa, con:
 - › Obtención de la municipalidad distrital de la ordenanza que aprueba la conformación de la UGU para reurbanización o renovación urbana precisando el ámbito de actuación, el porcentaje de participación de la municipalidad.

- › Garantía de que el promotor cumpla el aporte valorado de los propietarios, mediante mecanismos como un contrato de fideicomiso.
- › Solicitud a la municipalidad provincial de la aprobación del Plan Específico que asigne la zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios para el desarrollo de los proyectos.

Para constituir la Unidad de Gestión Urbanística se requiere:

- ◆ Aprobación del Plan Específico.
- ◆ Identificación de la modalidad: reurbanización, renovación urbana, reajuste de suelos, etc.
- ◆ Voto unánime de propietarios afectados y definición de compromisos de inversionistas.
- ◆ Plano de trazado de predios, manzanas, lotes, vías y servicios públicos, lotizaciones propuestas y características físicas de espacios públicos, incluidas las vías primarias y locales.
- ◆ Localización y dimensionamiento de las áreas de equipamiento, conforme a condiciones de aportes gratuitos de habilitación urbana del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE).
- ◆ Certificados de factibilidad de los servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica.
- ◆ Certificado de inexistencia de restos arqueológicos.

El artículo 91 del Ratdus establece la modalidad del Reajuste de Suelos (RS) como mecanismo de gestión para el desarrollo en áreas urbanizables. Consiste en la acumulación de parcelas rústicas de distintos propietarios, previo acuerdo de los mismos, conformando una especie de organización societaria con personería jurídica. Esta organización tiene los siguientes atributos:

- ◆ Solicitar la licencia para ejecutar el proceso de habilitación urbana.
- ◆ Identificar y cuantificar los beneficios y costos del proyecto, la valorización de las contribuciones de cada propietario, y el mecanismo de restitución de las contribuciones otorgadas por cada propietario.



En este sentido, es una figura similar al sistema de ejecución español de compensación.

2.6.4 Técnicas de recuperación de plusvalías

Técnicas urbanísticas

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano DS 004-2011 contiene en su artículo 1, como objeto el aseguramiento de una distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo, que posteriormente se concreta en la generalidad de la definición de gestión urbanística a lo largo del articulado de desarrollo del mismo. No se hace referencia alguna a técnicas urbanísticas de gestión y entre estas al retorno de plusvalías que se considera muy relevante, y que por el contrario en el consultado borrador de 2015 del proyecto de Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, que supone en su definición y construcción jurídica un importantísimo avance.

El artículo 56 del proyecto del Ratdus incluye entre los lineamientos generales para las actuaciones e intervenciones en las áreas urbanas, en su apartado d), la participación en las plusvalías generadas por la actuación del Estado en beneficio de la comunidad. El artículo 61 del mismo texto define la plusvalía urbana como sigue:

La plusvalía urbana es el incremento del valor del suelo dentro del área urbana, susceptible de establecerse como un bien de intercambio, teniendo en cuenta que el aumento de su valor se origina por externalidades directas o indirectas producto de la intervención urbanística de impacto en el suelo, subsuelo y sobresuelo a través de proyectos, obras de urbanización, reurbanización, inversión pública en infraestructura, ampliación de redes y vías; o por la actuación urbanística a través de las decisiones técnico legales y administrativas, ambas a cargo de la autoridad correspondiente.

Cabe apreciar que se diferencian dos grandes familias de causa de la plusvalía: incrementos de valor derivados de obras físicas y aquellos derivados de decisiones técnico-legales y administrativas de la Administración Pública.

El artículo 62 del proyecto del Ratdus define la participación en la plusvalía urbana como un instrumento de gestión urbanística por el cual el Estado obtiene un porcentaje de la plusvalía urbana con el objetivo de hacer partícipe a la colectividad

de una porción del incremento del precio del suelo, y el artículo 63 asigna a las municipalidades la precepción de este derecho a través de la Contribución Especial de Obras Públicas, entre otros instrumentos que se podrían implementar. De acuerdo con el artículo 64 los hechos generadores de la participación en la plusvalía urbana son las intervenciones urbanísticas a través de la ejecución de proyectos de inversión pública. El artículo 66 establece los procedimientos de cálculo de la plusvalía urbana, además de que la competencia sobre la tasa exacta de esta compete a los concejos municipales: se calcula mediante dos tasaciones a valor comercial, la primera previa a la intervención urbanística y la segunda con posterioridad a la misma, y que la recuperación de plusvalía se establecerá entre 30 y 50 % del mayor valor por metro cuadrado de incremento de precio del suelo a valor de mercado.

Se establecen en los artículos siguientes los responsables del pago de la participación en la plusvalía urbana, y el destino de los recursos obtenidos.

2.6.5 Instrumentos fiscales de recuperación de plusvalías

Aparecen dos impuestos vinculados a la transferencia de la propiedad de los bienes inmuebles, de los cuales solo uno es asimilable realmente a una recuperación de plusvalía.

El Impuesto de Alcabala (IA)¹⁹ grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera que sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio. El impuesto constituye renta de las municipalidades en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble transferido.

- ◆ La primera venta de inmuebles que realizan las empresas constructoras está exenta del impuesto, salvo en la parte correspondiente al valor del terreno.
- ◆ El sujeto pasivo es el comprador o adquiriente del inmueble, sin admitir pacto en contrario.
- ◆ No se aplica el impuesto a los anticipos, las transferencias *causa mortis*, las de derechos sobre inmuebles que no conlleven la transmisión de propiedad y otros casos. Están inafectas al pago del impuesto los mismos agentes que lo están ante el Impuesto Predial Unificado.

¹⁹ Decreto Legislativo N.º 776, Ley de Tributación Municipal.

- ♦ La base imponible del impuesto es el valor de transferencia del predio, el cual no podrá ser menor que el valor de autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia, ajustado al Índice de Precios al por Mayor (IPM) para Lima Metropolitana. No está afecto al impuesto el tramo comprendido por las primeras 10 UIT del valor del inmueble.
- ♦ El impuesto de alcabala es de realización inmediata. La tasa del impuesto es del 3%.

El impuesto de alcabala no es, por tanto, un impuesto sobre la plusvalía, pues su base imponible es el precio de venta. Su definición legal lo aparenta más a los impuestos sobre actos jurídicos documentados de otras jurisdicciones.

El Impuesto a la Renta de Segunda Categoría (IRSC) es el instrumento que grava las ganancias por la venta de valores mobiliarios e inmobiliarios. En materia de bienes inmuebles grava las ganancias de capital provenientes de la venta de inmuebles distintos a la casa habitación efectuados por personas naturales, sucesivas indivisas o sociedad conyugal. Se deduce el 20% de la renta bruta, y la tasa es del 6,25% de la renta neta o 5% de la renta bruta.



Foto 32 Vista general de Lima, Perú



2.7 Análisis de casos. Experiencias de gestión urbana y recuperación de plusvalías

2.7.1 Europa y América del Norte

Se presenta un conjunto de casos de operaciones de gran complejidad para la transformación de espacios complejos en los que se aplica una gestión urbanística que permite tanto la urbanización y la dotación de equipamientos y zonas verdes públicas, como la recuperación de plusvalías por vías diversas.

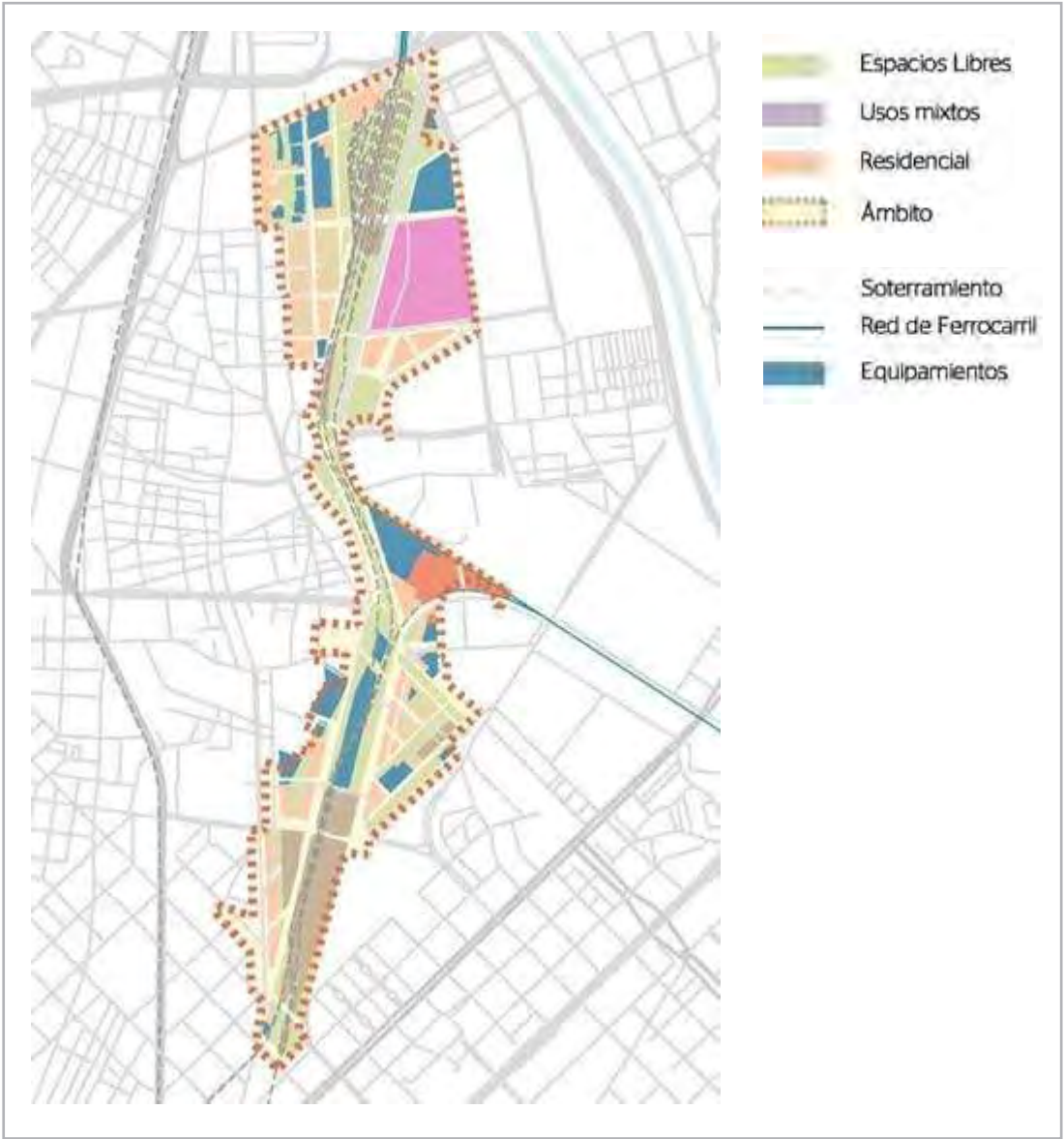


Figura 17. Ordenación de usos en Barcelona- Sagrera

El caso de Barcelona-Sagrera

Barcelona-Sagrera	
Superficie total	1 597 000 m ²
Edificabilidad	1 657 901 m ²
Superficie soterramiento ffcc	380 000 m ²
Equipamientos	192 250 m ²
Zonas verdes	499 138 m ²

derechos de aprovechamiento. La participación de agentes públicos (ferrocarriles, ayuntamiento y Estado) hace que surjan posibilidades adicionales de recuperación de plusvalía al ser socios directos en la operación.

El proyecto de la Sagrera se vincula a la nueva línea de alta velocidad entre Madrid y la frontera francesa, como segunda parada de la línea en Barcelona tras Sants y nueva estación central, que se configurará como centro de intercambio modal a escala metropolitana. Permitirá también recuperar continuidades entre ambos lados del pasillo ferroviario al este de la Meridiana; la margen oriental del corredor ferroviario alberga esencialmente usos industriales, aunque alberga algunos claramente diferentes, como el centro comercial La Maquinista, y está previsto que el desarrollo del planeamiento incremente la componente residencial, mientras que la occidental es básicamente residencial.

La modificación del Plan General Metropolitano de 2004 establece el marco general de planeamiento para la operación:

- ♦ Ajusta las determinaciones de cuatro sectores de la anterior modificación de 1996 sin alterar delimitaciones ni parámetros numéricos, pero sí la forma de los sistemas sin alterar sus superficies para adaptarlas a la configuración ferroviaria.
- ♦ Aplica el concepto de ámbitos de coordinación, suelos que por coherencia urbanística se ordenan y ejecutan en un sector aunque en términos de gestión obtienen el equilibrio de beneficios y cargas en otro sector.



La ordenación da prioridad a los usos residenciales respecto a los terciarios, que solo representan 25 % del total y se concentran esencialmente en la propia estación y su entorno. Se plantea la creación a lo largo del corredor ferroviario enterrado de un parque de casi 4 km de largo y más de 40 ha, conectando el preexistente parque del nudo de La Trinidad al noreste con la calle de Espronceda, cerca de la plaza de las Glorias. Las vías se cubren bajo la práctica totalidad del corredor, en algunos tramos bajo los espacios libres del parque, que se ubican a un nivel altimétrico que facilita la conexión peatonal entre tejidos urbanos densos preexistentes a ambos lados al no existir desniveles bruscos, y en la zona de la estación bajo el complejo tridimensional que esta constituirá. Los equipamientos se distribuyen en diferentes emplazamientos del ámbito, aprovechando en ocasiones parcelas de gran tamaño previamente dedicadas a usos industriales o vinculados al ferrocarril.

La estación contará con cuatro niveles soterrados: alta velocidad y autobuses interurbanos en los dos primeros (acceso desde la zona norte), cercanías y metro en los dos más profundos (acceso desde la zona sur). Se le ha asignado la ordenanza de ordenación tridimensional en la modalidad de malla infraestructural, que debe desarrollarse a través de un plan especial (aun no tramitado).

En la actualidad están en curso las obras de construcción de la nueva estación, con desvíos provisionales de las vías para los tráfico en curso. En diciembre de 2013 se había ejecutado 24 % de la edificabilidad prevista y 27 % de las viviendas. Dos de los once sectores están totalmente ejecutados, otros dos parcialmente, en uno está finalizada la gestión, y otros tres tienen la gestión en ejecución; en tres está pendiente una modificación del PGM.

El caso de Seine-Rive Gauche en París

Se trata de una gran operación gestionada desde la administración pública con intervención de agentes privados. La recuperación de plusvalías se obtiene a través de la venta de las parcelas edificables a los agentes privados.

Seine-Rive Gauche	
Superficie total	1330 000 m²
Edificabilidad	1330 000 m²
Superficie soterramiento ffcc	380 000 m²
Equipamientos	665 000 m²
Zonas verdes	98 000 m²



Foto 33 Bibliothèque Nationale de France, Seine-Rive Gauche, París

El ámbito forma parte del importante conjunto de operaciones de transformación de la zona oriental de París desarrolladas durante las últimas décadas, como el parque de Bercy y la implantación de equipamientos y vivienda en su entorno. La zona de industrias en la ribera del Sena y el haz de vías y estaciones de mercancías en el acceso a la estación de Austerlitz es objeto de una primera operación fuerte cuando a mediados de la década de 1980 se decide que será el nuevo emplazamiento de la Biblioteca Nacional de Francia. Posteriormente es



objeto de propuestas para las candidaturas de París a la Exposición Universal de 1989 y los Juegos Olímpicos de 1992. Tras estudios iniciales de desplazamiento de la estación de Austerlitz hasta la autopista periférica, operación que se considera inviable, la propuesta se organiza en torno a una gran vía (avenida de Francia) de 2,5 km que recorre el ámbito en sentido longitudinal en plataforma sobre las vías; se busca recuperar la continuidad del mallado urbano entre ambas orillas del Sena, interrumpido durante décadas por el haz de vías de la estación de Austerlitz y, en la orilla opuesta, por el de la estación de Lyon y los almacenes de Bercy, hoy desaparecidos.

El programa de usos se basa en la voluntad de contribuir al reequilibrio metropolitano, y para ello se propone configurar un eje terciario relevante en torno a la avenida de Francia, apoyados en parte sobre el cajón en que se encierran las vías. Los usos residenciales se ubican hacia el río y en el borde occidental del cajón de las vías. La ordenación define cuatro grandes zonas:

- ◆ Austerlitz, en torno a la estación, donde una parte de las vías quedarán sin cubrir.
- ◆ Tolbiac, en torno a la nueva Biblioteca Nacional. Aquí las vías estarán cubiertas, aunque se recuperan antiguos almacenes ferroviarios manteniéndolos en la cota original (por debajo de la nueva losa). La vía de borde (rue Chevaleret) resuelve con diversas soluciones de integración paisajística (parterres en pendiente, edificaciones con dos niveles) el desnivel.
- ◆ Massena, con un polo universitario como elemento central. En este ámbito la ordenación definida por Christian de Portzamparc busca combinar elementos de bloque abierto con mayor libertad arquitectónica la usual, asegurando aperturas visuales entre edificios.
- ◆ Bruneseau, donde la avenida Los Cuerpos de Francia ya no está presente. Es la zona donde se ubica la autopista periférica y el inicio de una importante estación de clasificación. En la parte oriental se plantean edificaciones terciarias próximas a la autopista.

Hacia el sureste, ya en el municipio de Ivry sur Seine y en algunos límites, se plantea una gran operación urbanística (Seine Amont) que debe propiciar la reconversión de tejidos industriales poco cualificados hacia usos residenciales y terciarios; la integración ferroviaria está presente, aunque con un menor protagonismo que en Seine-Rive Gauche.

Las vías férreas ocupaban originalmente 52 hectáreas, de las cuales 22 son desafectadas y las 30 restantes son cubiertas por una losa. La dotación de aparcamiento en los edificios terciarios ubicados sobre los cajones de vías se resuelve aprovechando los desniveles hacia los lados de la avenida de Francia y los espesores de la estructura portante, y, en su caso, en las partes de la edificación en que se produce la transición hacia la rue du Chevaleret hacia el oeste.

En la actualidad está ejecutada menos de la mitad de la cobertura de vías; sobre la zona cubierta ya se ha ejecutado la edificación. El ámbito de borde del río está ya edificado en su mayor parte, tanto en lo referente a usos lucrativos como a los grandes equipamientos.

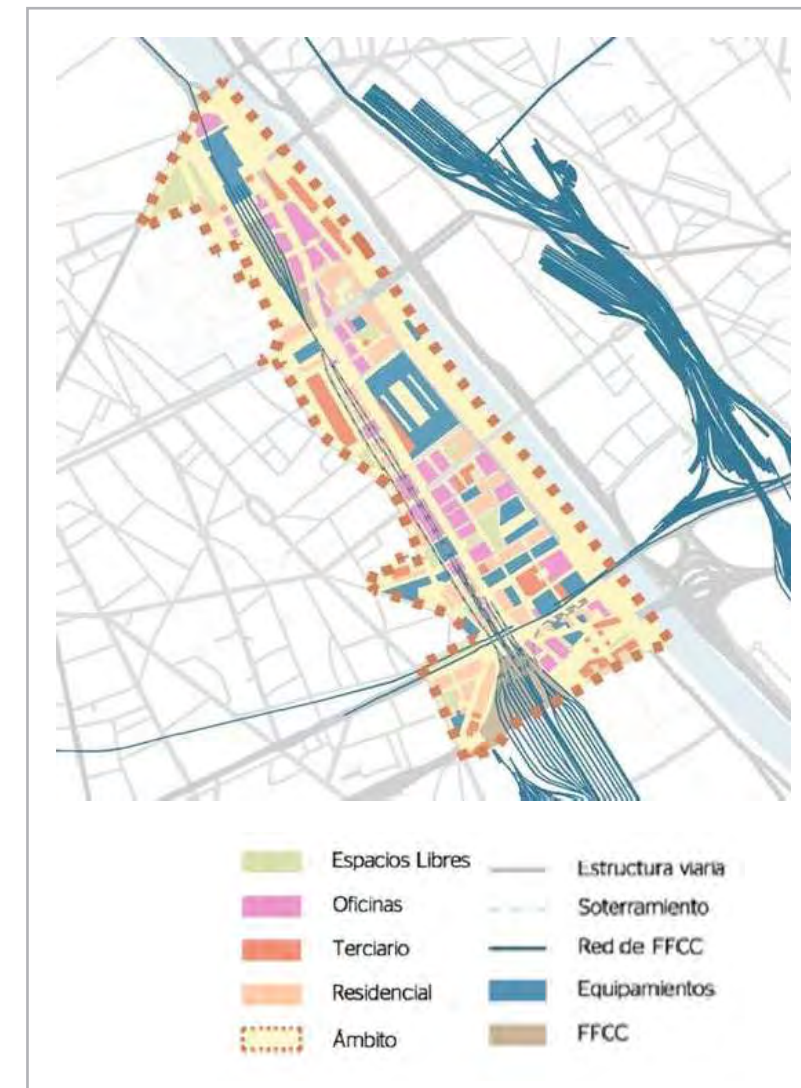


Figura 18. Ordenación de usos en Seine-Rive Gauche, París



Figura 19. Ordenación de usos en King’s Cross, Londres

□ El caso de King’s Cross en Londres

Es una operación gestionada por agentes privados, bajo el control de administraciones municipales afectadas.

La Strategic Planning Guidance para Londres, publicada en 1996 identificaba King’s Cross como una de las cinco oportunidades clave de las márgenes del área central, proponiendo usos mixtos, altas densidades y concentración de usos comerciales en torno a las estaciones. Tanto el posterior London Plan en la escala metropolitana como el planeamiento del municipio de Camden reflejaron similares objetivos.

El proyecto materializado es el resultado de dos planning applications para King’s Cross Central planeamiento del (KXC), relativas al emplazamiento principal y al triángulo ferroviario, presentadas en 2004 (previamente, en ese mismo año los municipios de Islington y Camden habían emitido un planning & development brief);

en ese momento se tramita la aprobación de la estrategia general de accesibilidad, la calificación de los suelos y la ordenación de los espacios públicos, difiriendo a un momento posterior las disposiciones sobre diseño arquitectónico, aunque se incluye un Urban Design Statement y unas Urban Design Guidelines. Afectan 261000 m² de suelos ferroviarios (King’s Cross Oppor Unity Area) que han sido objeto de sucesivas propuestas a lo largo de 20 años, en un proceso afectado por la incertidumbre en los trazados finales de la conexión de alta velocidad con el túnel del canal de la Mancha. Junto con las dos *planning applications* principales se presentan otras 4 relativas a edificios protegidos.

La Planning Application para el emplazamiento principal fue aprobada en 2006, y la relativa al emplazamiento del triángulo en 2008. El documento final de planificación introduce una cuantía máxima global de superficie edificable lucrativa, con topes máximos para cada uso, permitiendo flexibilidad en el desarrollo final de la operación y su adaptación al mercado. No obstante, el plan fija como vinculantes las principales vías y espacios públicos, así como alturas máximas y mínimas, densidad y escala. También se protegen diversos elementos de interés cultural arquitectónicos e infraestructurales. La introducción en una posición preeminente del ámbito de la University of the Arts London contribuye a la diversidad de usos de la operación. La distribución de usos prevé en algunos casos, como los edificios de aparcamientos, su disposición como pantallas acústicas. Se ha procurado la integración del Regent’s Canal que atraviesa el emplazamiento, y una ordenación coherente con la reserva natural urbana de Camley Street, límite.

King’s Cross	
Superficie total	261 000 m²
Edificabilidad	650 000 m²
Superficie desmantelado ffcc	200 000 m²
Equipamientos	75 650 m²
Zonas verdes	78 900 m²

En la actualidad se ha desarrollado ya una parte importante del programa previsto; las obras principales de urbanización y los espacios se han ejecutado, y algunos edificios están ya ocupados. La urbanización incluye un sistema energético a escala del conjunto de la operación, con producción combinada de electricidad y calor y



conexión de los edificios a una red de *district heating*, y una parte importante de los edificios cuenta con certificaciones BREEAM. Ha tenido una especial repercusión mediática por su imagen arquitectónica la nueva zona de comercio y restauración que aprovecha la cercanía a pie de la estación de Saint Pancrass International, configurada como una membrana de acero y vidrio adosada a la fachada occidental de la estación de King's Cross. Se prevé que la operación esté desarrollada en su totalidad en 2020.

□ El caso de Hudson Yards, en Nueva York

Se trata de una actuación privada bajo control del departamento de City Zoning del Ayuntamiento de Nueva York.

Hudson Yards	
Superficie total	750 000 m ²
Edificabilidad	3 700 000 m ²
Superficie desmantelado ffc	105 000 m ²
Zonas verdes	97 124 m ²

La actuación se desarrolla tras la cancelación de un proyecto para la construcción de un estadio del West Side para el club de los Jets, ligado a la candidatura de la ciudad a los Juegos Olímpicos de 2012. Las primeras versiones de la propuesta plantean la construcción de un nuevo estadio sobre la parte occidental de la playa de vías, opción finalmente desechada. Pese a que el ámbito está marcado por otra gran infraestructura, el acceso al túnel Lincoln, no hay una previsión de cubrición.

El instrumento de planeamiento incluye una previsión de creación de un corredor verde ligeramente girado respecto a la malla viaria de Manhattan, que acabaría alcanzando en la zona de las vías el frente fluvial (Hudson Boulevard and Park) y el antiguo viaducto ferroviario rehabilitado de la High Line. Se definen seis zonas de ordenanza, que en tres casos se dividen en un total de 14 subzonas, con ámbitos de su comercial minorista obligatorio en planta baja, ensanchamientos de aceras y regulaciones especiales de aparcamiento (en algunos casos reduciendo las exigencias normales).



Figura 20. Ordenación en Hudson Yards.



□ Nueva York

El planeamiento prevé un sistema de transferencia de aprovechamientos y bonus, de tal manera que para cada zona/subzona el Coeficiente de edificabilidad máximo posible (un máximo de 33) se alcanza incrementando un parámetro base a través de:

- ◆ Hasta un primer umbral máximo:
 - › District Improvement Fund Bonus: pago de una contribución a cargas de urbanización (Hudson Yards District Improvement Fund) a través de un fondo finalista, con un módulo de 122,78\$/pie² en agosto de 2013.
 - › En la zona A, Aportación de suelo para la fase 2 del Hudson Boulevard and Park.
 - › En las subzonas B salvo B3 y la zona E, contribuciones a proyectos de vivienda asequible (mejora del parque existente o creación de nueva vivienda en otros puntos de la ciudad).
- ◆ Hasta un segundo umbral máximo, para las parcelas que hayan agotado la edificabilidad del anterior:
 - › En la zona A, alquiler por 99 años de los derechos de vuelo de la MTA sobre la zona oriental de la playa de vías; los derechos no utilizados en la zona A1 pueden materializarse en las zonas A2 a A5.

Los usos posibles aplicando solo la edificabilidad de base son de actividad económica y dotacionales. Para poder materializar usos residenciales en las zonas en que se permite es preciso aplicar transferencias de aprovechamiento o bonus.

El documento de modificación de *zoning* integra medidas específicas relativas a los tramos de la High Line que pasan por el ámbito, como costes a cargo de la subzona A1:

- ◆ Fondo de mejora paisajística (High Line Landscape Improvement Deposit, 18 millones \$), con fondos adicionales (23 millones) vinculados al desarrollo del Tenth Avenue Spur, el tramo de vía muerta que alcanza la intersección de la calle 30 oeste y la décima avenida.

- ◆ Fondo de rehabilitación (High Line Rehabilitation Deposit, 9,6 millones), con fondos adicionales para el Tenth Avenue Spur (12 millones).
- ◆ Previsión de la dotación de fondos de mantenimiento (High Line Maintenance Funding).

Cada promotor puede definir sobre sus parcelas una nueva modificación del zoning, dentro del marco de la general; en el caso concreto de la playa de vías, los promotores de la zona (Related Companies y Oxford Properties) promueven en la actualidad un master plan que concentra la mayor parte de los espacios abiertos sobre las zonas de mayor complejidad para la cimentación por la interferencia con las instalaciones ferroviarias.



Foto 34. King Cross, Londres

2.8 Brasil

2.8.1 El caso de Sao Paulo

Se analiza a continuación el caso de São Paulo y la ejecución de los Cepac (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) en los proyectos de OU Faria Lima y OU Água Espraiada.

En vista de las dificultades que presenta el avalúo del cambio en los derechos de construcción, una solución ingeniosa es la que depende de lo que los promotores están realmente dispuestos a pagar (o a ofrecer) bajo condiciones competitivas de mercado. La ciudad de São Paulo introdujo por primera vez los Cepac en 1995 para estimular el proceso de ofertas a través del cual son determinados, en última instancia, los precios del suelo.

Los Cepac fueron creados básicamente para separar la contrapartida económica debida por el emprendedor inmobiliario, de la realización de su proyecto.

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

Estos certificados serían emitidos por la Administración Municipal y sus resultados financieros vinculados a las obras necesarias (infraestructura y viviendas sociales) en el interior del perímetro de las respectivas Operaciones Urbanas (OU).

Las Operaciones Urbanas son, como se ha adelantado, un instrumento legal específico, y por tanto deben ser aprobadas por ley municipal; deben igualmente tener un perímetro definido dentro del área urbana del municipio, contar con un conjunto de intervenciones públicas teniendo como objetivo dotar o mejorar la infraestructura (ejecución de viviendas de interés social, la protección y mejora ambiental y el establecimiento de parámetros para la densificación deseada); y para financiar estas intervenciones públicas, a través de las OU se reciben compensaciones económicas por el otorgamiento oneroso del derecho de construir.



Foto 35. Avenida Faria Lima, São Paulo, Brasil



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

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

La licencia para construir por encima del coeficiente básico de aprovechamiento dentro de un área definida, requiere un pago en Cepac basado en el número de metros cuadrados adicionales que el promotor solicita hasta el límite definido para la zona afectada.

Por lo general, se necesita un Cepac por cada metro cuadrado de derechos de construcción adicional, pero, dado que los barrios o zonas dentro del área delimitada pueden diferir en calidad, se hacen ajustes en un rango entre 2 y 0,5 m² para localizaciones menos o más deseables. La operación urbana generalmente incluye rezonificación y mejoramiento de la infraestructura asociada, lo que, a su vez, puede dar servicio a un volumen definido de edificaciones de acuerdo al plan. El número prefijado de derechos de construcción puede ser subastado en varias ofertas a lo largo de un período de tiempo o en una sola venta. La ciudad de São Paulo ha abierto subastas periódicas a manera de estrategia de control de mercado para elevar el valor de las ofertas.

_OU Faria Lima

La operación de Faria Lima tiene por objetivo reorganizar los flujos de tráfico particular y colectivo como resultado de la prolongación de la avenida Faria Lima, construir una terminal multimodal, reurbanizar el Largo da Batata y urbanizar las favelas en su perímetro inmediato.

En las siete subastas realizadas para la operación urbana Faria Lima, entre 2004 y 2010, las ofertas ganadoras fueron aumentando entre US\$ 550 y US\$ 2000 por Cepac, en un lanzamiento de 682 669 certificados, de los que se vendieron 638 074, lo que significó una recaudación de US \$723 millones.

En vista de que en el área existía un vigoroso mercado impulsado por la demanda, donde más recientemente algunas ofertas llegaron a negociar hasta US\$ 3500 por Cepac, el alcalde solicitó al Concejo Municipal la liberación de 350 000 m² adicionales de potencial de construcción en el perímetro de la OU, en el área, para ser cubiertos por 500 000 Cepac. El nuevo alcalde elegido en 2012 suspendió esta solicitud, con el argumento de que el área ya estaba demasiado congestionada.

_OU Água Espraiada

Fue la primera operación aprobada tras el Estatuto da Cidade; pretende la revitalización de su ámbito, con intervenciones en viario, transporte colectivo, vivienda social y espacios verdes, deportivos y de ocio.

Para la operación urbana Água Espraiada se realizaron cinco subastas de 2004 a 2010, donde los Cepac aumentaron de US\$ 172 a US\$ 636 por unidad, en una oferta de más de tres millones de certificados, que generaron casi US\$ 1500 millones. La sola subasta de 2012 agregó US\$ 866 millones a las arcas públicas, situándose en el tope de los resultados de subastas anteriores. (Sandroni, 2013)

Más de una subasta pública puede tener lugar entre las fechas autorizadas por la CVM; de esta manera, las cifras en dólares por Cepac se refieren al valor promedio obtenido en todas las subastas. Además, un número considerable de Cepac está aún en circulación porque no han sido todavía utilizados para solicitar licencias. Al 31 de enero de 2013, la ciudad disponía de 360 000 Cepac para ofrecer en subasta.

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

1. Aborda el difícil punto de la tasación del valor de mercado del incremento que resulta de las intervenciones públicas y reduce los tradicionales costos de transacción envueltos en negociaciones acerca de los impactos relevantes de un proyecto sobre propiedades individuales.



Foto 36. Ciclovía Rio Manzanares, OU Água Espraiada, São Paulo, Brasil

2. Es aceptado por los promotores que reconocen el beneficio de invertir todos los ingresos en la misma área. Por ley, los ingresos obtenidos de las subastas de Cepac deben mantenerse en una cuenta separada y pueden ser usados solamente en la misma operación urbana donde fueron generados.
3. Crea una oportunidad de inversión pública de tipo profecía autocumplida: en la medida en que las expectativas de los beneficios de la intervención son altas, las ofertas de los postores son altas y, en consecuencia, aumentan los ingresos para asegurar su implementación efectiva (y viceversa). Por lo tanto, los Cepac en realidad derivan su fuerza del proceso de especulación inmobiliaria, porque ofertas más altas en el mercado secundario indican un activo mercado primario, lo que, a su vez, incrementa la suma de valor recuperado.

En el lado negativo se encuentran:

1. Se requiere de un ambiente de mercado de capitales sofisticado para respaldar la credibilidad de los bonos de Cepac y del proceso de su adquisición y venta, lo que limita su utilización en áreas menos desarrolladas.
2. Aunque no hay nada implícito en el instrumento que impida su aplicación en áreas de bajos ingresos y para vivienda popular, la combinación de una baja capacidad de pago y la percepción de externalidades negativas puede reducir los precios de oferta por debajo de los umbrales de costo de las inversiones públicas. La necesidad de añadir un subsidio para la vivienda de bajos ingresos puede introducir mayores complicaciones en el proceso de subasta. (Whitaker Ferreira, 2012)
3. Si la agencia de desarrollo municipal decide que la vivienda de interés social va a reducir la demanda y desea maximizar el precio general de la subasta, entonces es muy probable que promueva la gentrificación del área y, por lo tanto, una mayor diferenciación intraurbana y mayor segregación social. Una reacción más realista a este argumento alegaría que si esos proyectos son realizados de todas formas, deberían ser financiados por los beneficiarios directos y no por todos los ciudadanos o contribuyentes.

En la comprobación de estos pros y contras estaría en sí la operación urbana que precede el uso de Cepac, o si la oportunidad de aplicar este instrumento afecta negativamente la naturaleza del subsecuente emprendimiento.

Maricato y Ferreira (2002) consideran que tales instrumentos de recuperación de plusvalías son neutros, así que pueden ser utilizados para crear una ciudad más democrática y equitativa o pueden hacer todo lo contrario. La manera de utilizarlos, por lo tanto, dependerá en gran medida de las decisiones de los representantes elegidos y de los responsables políticos.

2.8.2 El caso de Curitiba

Se analiza a continuación el caso de Curitiba y la ejecución de los Cepac (Certificados de Potencial Adicional de Construcción) en los proyectos de OU Consorciada Linha Verde.

Aunque estos instrumentos existen en Curitiba desde el inicio de los años noventa, se han utilizado con muy poca intensidad.

En Curitiba se utilizaba la outorga onerosa del derecho de construir (OODC) desde 1991, pero los ingresos promedio anuales no fueron superiores a 3 millones de reales (US\$ 1,5 millones).

A partir de 2009 en estas dos ciudades se han aprobado Operaciones Urbanas en las cuales se han utilizado Cepac con relativo éxito.



Foto 37. OU Linha Verde, Curitiba, Brasil



Foto 38. Puerto de Belem, Brasil

_Outorga onerosa do direito de construir (OODC) de Belém

El concepto de la Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) fue introducido en la legislación urbana de Belém, a partir de la promulgación de la Constituição Federal de 1988 y de su regulación en el Estatuto da Cidade.



2.9 Colombia

2.9.1 El caso de Bogotá

_Nuevo Usme Bogotá

En la región de Bogotá muchas iniciativas han sido designadas para compartir los incrementos del valor de la tierra o sufragar parte de los costos de la inversión pública necesaria para re-zonificar y reestructurar grandes porciones del tejido urbano. Estos esfuerzos involucran a propietarios originales o nuevos propietarios, a cambio de recibir una cuota de las utilidades futuras. Más complicados y raros son los casos donde una estrategia de recuperación de plusvalías es aplicada para autofinanciar la provisión de tierra servida con el fin de satisfacer las necesidades de familias de bajos ingresos.

Los casos del experimento del Urbanizador Social en Porto Alegre, Brasil (Smolka y Damasio, 2005; Damasio, 2006) y el proyecto de Nuevo Usme, en desarrollo, son emblemáticos por su osadía y combinación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

USME es un área ubicada en el sector sureste de Bogotá, donde unas 900 ha habían sido ya utilizadas por poderosos lotificadores pirata, quienes no proporcionaron servicios ni infraestructura y tampoco tuvieron las aprobaciones adecuadas del gobierno de la ciudad. En junio de 2000 el Plan Maestro de la ciudad (Plan de Ordenamiento Territorial-POT) habilitó otras 800 ha para expansión urbana y puso en marcha la Operación Urbanística Nuevo Usme (Ounu), proyecto diseñado para enfrentar el problema de los desarrollos ilegales, con la inversión por parte de la administración en sistemas de acueducto y alcantarillado sanitario, en la extensión del sistema de transporte en bus rápido y en la construcción de vivienda popular. (Maldonado y Smolka, 2003)

La Ounu incluye la planificación y administración de 432 ha de uso público, como vialidad, espacio abierto y de recreación, áreas protegidas y otras facilidades, y 368 ha para 56 000 unidades de vivienda. Más de 40 % de estas unidades habitacionales están situadas en tierras que también incluyen vivienda para familias de mayores ingresos y 67,5 ha de tierra para usos comerciales y agroindustriales.

La Ounu fue originalmente concebida para proporcionar una alternativa competitiva y sostenible al suelo informal.



Foto 39. Localidad Usme, Bogotá, Colombia

La idea central de este proyecto fue la movilización de los incrementos de valor de la tierra en los procesos de urbanización popular.

El esquema de autofinanciamiento de la Ounu depende de tres instrumentos clave de recuperación de plusvalías: la adquisición de la tierra a precios fijados antes del anuncio del proyecto; un plan parcial para reajustar la tierra de aquellos propietarios que aceptan disponer de su tierra para el proyecto en vez de ser expropiados; y el uso de la Participación en Plusvalías como instrumento para compartir los incrementos en el valor de la tierra que resulten de los cambios en los usos del suelo.

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



Para asegurar la asequibilidad a los nuevos habitantes de bajos ingresos, se estableció un sistema de subsidios cruzados.

Aunque cerca de dos tercios de la tierra del proyecto fueron adquiridos a través de expropiaciones públicas, el tercio restante se obtuvo mediante negociaciones voluntarias con los propietarios quienes aceptaron compartir los costos y los beneficios vinculados al correspondiente plan parcial.

Dada la magnitud del proyecto, su extenso cronograma y su carácter innovador, su puesta en práctica no ha sido continua o fácil. Durante la última década ha sido interrumpido varias veces por otras prioridades administrativas y políticas, cambios institucionales y obstáculos imprevistos.

Tres nuevos retos están siendo enfrentados ahora: la designación de una parte significativa del área como Reserva Forestal de la Nación; el descubrimiento de un sitio arqueológico; y un movimiento de campesinos locales, apoyados por la presente administración, contra la política de densificación para el área. Estas interrupciones y períodos de inacción pública, han permitido que lotificadores pirata oportunistas vendan la tierra a precios muy altos, con la expectativa de la futura regularización y el aumento de valor del suelo.

_Metro Bogotá

La primera línea Metro de Bogotá forma parte del sistema de transporte integrado y multimodal contemplado para la ciudad. Los múltiples estudios desarrollados en décadas pasadas no se han materializado por la falta de recursos de financiación desde el gobierno local o nacional, lo que ha permitido aprender que el éxito del proyecto radica en un modelo de negocios sólido y en la generación de fuentes alternativas de financiación. El proyecto de la primera línea Metro de Bogotá nace, además de la voluntad política, de la necesidad sentida de contar con un sistema de transporte que complemente los desplazamientos en sentido sur norte en el extremo oriente de la ciudad, genere cero emisiones, sea más eficiente en los desplazamientos y se constituya en el eje troncal del Sistema Integrado de Transporte Público.

La estrategia inicial de financiación de esta obra ha sido mediante aportes tanto de la Nación (65 %, aprox.) como del distrito (35 %, aprox.).

Las alternativas tradicionales de financiación han sido el instrumento por excelencia de consecución de recursos para todo tipo de proyectos de infraestructura, dado su



Foto 40. Proyecto Metro Bogotá, Colombia

nivel de conocimiento público y estandarización en el mundo. Sin embargo, existen alternativas innovadoras y poco desarrolladas en Colombia, que pueden dinamizar la vinculación de capitales privados y la explotación de ingresos provenientes de los mismos proyectos.

Estas han sido clasificadas en tres grandes grupos principales, todas con amplio espectro de mejoramiento en el proceso de captura de ingresos para la financiación de proyectos: Instrumentos de Financiación de Carácter Impositivo, Instrumentos de Participación Público-Privada e Instrumentos de Financiación por Impacto Ambiental.

Gracias al desarrollo de los últimos 50 años en materia de infraestructura en Colombia, el país ha pasado por un proceso enriquecedor en materia de concesiones y de vinculación del capital privado a una escala evolutiva. Sin embargo, la falta de conocimiento suficiente sobre la estructuración legal y financiera de estos proyectos, ha dejado brechas contractuales por las cuales se ha tenido que pagar un alto costo social y financiero.

Es así como el país ha llegado al siglo XXI lleno de retos tecnológicos, medioambientales y económicos, donde una perspectiva y una interacción vinculante entre los diferentes sectores políticos, económicos y regionales de cooperación que interactúan dinámicamente con el sector de la infraestructura, deben alinear sus esfuerzos en pro de la investigación y el desarrollo de estrategias autosostenibles de financiación y de perdurabilidad de las obras, garantizando así una estabilidad fundamental para el crecimiento de la economía.

Aun así existen profundas grietas estructurales dentro de las normativas locales y regionales, por las que hoy en día se están pagando intereses sobredimensionados y se aplican restricciones y requerimientos que no facilitan la puesta en marcha de proyectos ambiciosos en Colombia. Por ende, se hace necesario que se difunda el conocimiento sobre las alternativas de financiación tanto al público especializado como al ciudadano común, con el cual se crea una conciencia de inversión y de focalización del ahorro con el que a mediano plazo, se puedan vincular estos capitales del usuario del servicio directamente a la financiación de la obra.

2.10 Argentina

2.10.1 El caso de Puerto Madero, Buenos Aires

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

Fue creada una corporación para dirigir el proyecto con la participación de los gobiernos nacional y local. Durante los últimos 20 años se han desarrollado cerca de 1,5 millones de m² de área construida, lo que es comparable con el promedio anual de 1,5 a 3 millones de m² construidos en toda la ciudad de Buenos Aires. El Estado contribuyó con la tierra del abandonado puerto, y más de US\$ 2260 millones de inversión privada fueron puestos en movimiento por la iniciativa. Para 2011, la corporación había vendido unos US\$ 230 millones en tierras; un valor resultante de la internalización de externalidades creadas por el proyecto. Los ingresos financiaron obras públicas por valor de US\$ 113 millones y una parcela para gastos de administración y similares.



Foto 41. Localidad Usme, Bogotá, Colombia



La inversión inicial incluyó la tierra (avaluada inicialmente en US\$ 60 millones) y un conjunto de servicios intangibles (diseño del proyecto, peritajes, consultorías) que sumaron un total de \$120 millones. Los valores de suelo por m², originalmente fijados entre US\$ 150 y US\$ 300, posteriormente se comercializaron a US\$ 600 y hoy pasan de US\$ 1000. Sin embargo, la mayor parte de la valorización reciente no ha sido recuperada por la corporación, sino por inversionistas privados que lograron controlar grandes porciones del área en desarrollo y recoger así sus beneficios. El proyecto ha contribuido con cuatro grandes canales que cubren 39 ha y con 28 ha de espacio abierto para el sistema de parques de la ciudad. Puerto Madero hoy es uno de los principales destinos turísticos de Buenos Aires y ha estimulado el desarrollo urbano en la zona central, tal como era la intención. En 2011 la corporación transfirió el mantenimiento de todas las áreas al gobierno de la ciudad, pero retuvo las concesiones sobre los cuerpos de agua, muelles y estacionamientos como fuentes de ingreso; también retuvo dos propiedades con un valor estimado de venta de US \$30 millones. Al final, el proyecto es considerado como una creación innovadora en administración urbana, en términos de mecanismos de autofinanciamiento y de cooperación inter-jurisdiccional en la gobernanza urbana. (Garay *et al.*, 2013; Garay, 2012)

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

2.10.2 El caso del frente costero del río Paraná, Rosario

A principios de la década de los noventa, Rosario inició el camino de transformación de los 17 km de espacios costeros de la ciudad y que quedaron en desuso a partir de la reubicación de las infraestructuras industriales y ferroviarias, las cuales, como en otras ciudades de la región, habían ido perdiendo protagonismo en la economía local. Los procesos de planificación y gestión que emprendió la municipalidad, a través de un equipo altamente profesionalizado gracias a la historia de planeación que data desde 1890 cuando se desarrollaron los primeros planes urbanos de la ciudad, sentaron las bases técnicas y compromisos para que actores privados y públicos fueran aliados y partícipes de esta intervención estratégica.

La recuperación urbana del frente costero de Rosario es un caso emblemático de planeación y gestión con visión de largo plazo para incrementar el bienestar de la ciudad, devolviéndole el paisaje natural y espacios ribereños perdidos. Esta experiencia también es representativa de los modelos de concertación y diálogo con el sector privado que permitieron construir infraestructura y servicios de vocación pública y al mismo tiempo abrir oportunidades de negocio para el capital local.

El Plan Estratégico Rosario Metropolitana de 2008 y el Plan Urbano 2007-2017 son el paraguas de los planes maestros, especiales y de detalle que orientan la recuperación de la zona costera, definen las nuevas cualidades físicas del territorio, así como su funcionalidad y relación con el resto de la ciudad. Estos distintos eslabones de planeación urbana se combinaron con novedosos instrumentos de gestión —concesiones administrativas y convenios urbanísticos— mediante los cuales la municipalidad, además de conseguir los montos de inversión y terrenos necesarios para las intervenciones, convierte las nuevas instalaciones y espacios recuperados en patrimonio municipal para uso público.

Son justamente los instrumentos de colaboración público-privada, las piezas clave de todo el proceso de transformación de la costa de Rosario. A través de ellos, los inversionistas vislumbran el alcance social urbanístico de los proyectos, se interesan y se vuelven partícipes de los procesos de renovación y tienen un margen alto de certidumbre y confianza sobre los beneficios económicos que obtendrán por la revalorización de las propiedades invertidas y la oportunidad de negocios en el espacio público.

Medir el impacto de la recuperación de la calidad ambiental y tejido urbano de una zona ribereña es un reto complejo, ya que implica aspectos cuantitativos y cualitativos difíciles de medir. El primer y más evidente impacto ha sido el incremento de espacios verdes. En los primeros 12 km de costa que actualmente son de uso público se construyen 135,6 ha de áreas verdes, lo cual incrementa el espacio verde por habitante en 1,36 m²/habitante o 14% respecto al incremento producido en los últimos 20 años, situando a Rosario entre las ciudades más verdes de Latinoamérica con 11,7 m² verdes/habitante.

Los beneficios económicos y sociales que arroja la recuperación del frente se evalúan en esta nota técnica a través de distintos tipos de análisis. A partir del método de los precios hedónicos, el cual permite estimar el precio de la propiedad a partir del valor de atributos como la distancia a la que se encuentra de la ribera, se estiman incrementos importantes en el precio del suelo que, en aquellas

propiedades ubicadas a una distancia de hasta 10 cuadras de la costa, alcanzan un promedio de US\$ 38 adicional por m² o el equivalente al 21% del precio en dólares. Esta valorización de lotes permite estimar que los beneficios provocados por la revalorización del suelo producto de la renovación del frente costero sea del orden de los US\$ 260 millones, cantidad que supera en casi 60% la inversión pública y privada destinada a la ejecución de las obras.

En términos fiscales, la valorización de las parcelas también arroja recursos adicionales para las arcas del erario municipal de cerca de los US\$ 2 millones anuales, prácticamente duplicando el costo de mantenimiento estimado para las nuevas áreas verdes frente a la costa. También se estima que en la ciudad se han creado 350 puestos de trabajo permanentes relacionados con el mantenimiento y desarrollo de actividades económicas y culturales creadas en la zona. La cuantificación de los beneficios socio-económicos a través de los distintos análisis de impacto, brindan bases sólidas para promover la recuperación de los cuerpos de agua y espacios verdes en las ciudades. Pero esa no es la única motivación que tuvo la municipalidad para recuperar su frente; los rosarinos vislumbraron la función social que cumplen estos espacios, el valor ecológico y estético de su recuperación que ha convertido en pieza clave del capital social y del desarrollo de la ciudad de Rosario.



Foto 42. Frente costero Rosario, Argentina



2.11 Recomendaciones

Es necesario aprender de las diversas experiencias en la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías, tanto de América Latina como de otros países fuera de la región; es necesario, igualmente, mejorar el conocimiento sobre la compleja naturaleza de los variados enfoques sobre recuperación de plusvalías, tanto desde el ámbito impositivo como desde la construcción física de la ciudad y su planificación; por último, es un elemento fundamental promover la máxima comprensión entre funcionarios públicos, promotores y empresarios, y ciudadanos en general, sobre la manera como la recuperación de plusvalías puede ser utilizada en beneficio del total de la comunidad y de la ciudad.

Por último, parece adecuado establecer ambiciosos programas de modificación y creación de legislaciones específicas, como parte del marco jurídico básico estatal en el caso del Perú, que establezcan un marco de transparencia y obligatoriedad, y que permitan expresamente la aplicación de modelos concretos de recuperación de plusvalías del desarrollo urbano.

✓ Aprender de otras experiencias de implementación

El área edificada de una ciudad es el resultado acumulado de múltiples decisiones sobre el uso del suelo, que se materializan en infraestructuras y edificaciones, las cuales, a su vez, afectan otros usos durante largos períodos de tiempo. Planificadores y promotores actúan en un ambiente cargado de incertidumbre y riesgo, cuando se proponen gravámenes u otro tipo de regulaciones que puedan afectar los actuales o proyectados usos del suelo.

- ♦ La implementación exitosa de la recuperación de plusvalías requiere talento administrativo para manejar muchos factores complejos y diversos actores vinculados: conocimiento adecuado de las condiciones del mercado del suelo, amplios sistemas de monitoreo a la propiedad inmobiliaria, diálogo fluido entre las agencias fiscales, judiciales y de planificación y la voluntad política de líderes de gobiernos locales. Son, por tanto, aspectos muy relevantes. Asegurar la sincronización adecuada, o progresividad temporal, en cualquier propuesta de cambio que vaya de un sistema regulatorio tradicional a otro que contemple instrumentos de recuperación de plusvalías, para ajustarlo a las condiciones reales del mercado inmobiliario existente.



Foto 43. Vista general de Lima, Perú

- ♦ Reconocer que el sistema de ensayo y error es parte del proceso de refinamiento e institucionalización de cualquier instrumento de política, incluyendo los de recuperación de plusvalías, y que no existe un molde único aplicable a todos los casos.
- ♦ Priorizar el control público de los derechos de construcción y de los usos del suelo como elementos de una estrategia de recuperación de plusvalías, en vez de concentrarse en la propiedad pública del suelo, una opción que implica costes muy difíciles de asumir sin garantizar necesariamente una mayor rentabilidad social.
- ♦ Mantener catastros actualizados, mapas de avalúos y registros de precios de tierra y vivienda, para generar la información necesaria que permita medir el impacto y la distribución equitativa de los cambios en el valor del suelo.
- ♦ Asegurar la continuidad administrativa a lo largo del tiempo en la implementación de políticas de recuperación de plusvalías, especialmente en proyectos de gran escala, para crear un ambiente menos volátil, que sea más compatible con la madurez de los impactos a lo largo del tiempo.



- ◆ Fomentar la negociación directa entre oficiales de agencias públicas y los promotores privados que se beneficiará de obras públicas específicas.
- ◆ Generar la disposición a pagar cuando los beneficios percibidos son asociados directamente a soluciones de problemas reconocidos localmente.
- ◆ Crear situaciones donde todos ganen, resultantes de la generación de incrementos significativos en el valor de la tierra que reviertan sobre un área específica, como efecto de intervenciones y obras públicas.

✓ Aumentar el conocimiento metodológico y práctico

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

- ◆ Ayudar a los funcionarios públicos y a los tomadores de decisiones, en la comprensión de que los marcos legales existentes suelen ser menos restrictivos de lo que se cree.
- ◆ Relacionar la recuperación de plusvalías a los principios fundamentales de la teoría económica y a las buenas prácticas en las finanzas públicas.
- ◆ Documentar cómo la recuperación de plusvalías ha fomentado inversiones en infraestructura y servicios urbanos y ha mejorado el desarrollo del uso del suelo.
- ◆ Trasladar el debate sobre la recuperación de plusvalías de la esfera retórica de la ideología y la justicia social hacia un contexto más técnico y práctico, apoyándose en la evidencia de que esto no solo puede hacerse, sino que ya se ha hecho, y en contextos ideológicos variados.

✓ Promover una mayor comprensión pública y participación

Los incrementos del valor del suelo son capturados con mayor éxito de los propietarios y otros actores vinculados cuando estos comprenden que están recibiendo más beneficios derivados de tal intervención pública, de lo que lograrían

en el ambiente convencional. Adicionalmente, los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen más posibilidades de éxito cuando se utilizan para resolver un problema localmente reconocido. Los siguientes pasos pueden contribuir a mejorar las posibilidades de aceptación y éxito.

- ◆ Documentar y difundir los proyectos exitosos, especialmente en países donde iniciativas similares han sido implementadas y explicar las implicaciones de costos sociales elevados y pérdida de oportunidades cuando el valor potencial no se recupera.
- ◆ Reconocer que la recuperación de plusvalías no es simplemente una potencial nueva fuente de ingresos, sino un instrumento para mitigar las imperfecciones del mercado del suelo y que facilita la planificación y el desarrollo urbano.
- ◆ Ilustrar cómo la recuperación de plusvalías ha favorecido las inversiones en infraestructura y servicios urbanos y ha mejorado tanto proyectos locales como emprendimientos de desarrollo urbano de gran escala.
- ◆ Enfatizar que las políticas de recuperación de plusvalías pueden reducir las prácticas especulativas y la corrupción, porque las transacciones se hacen de manera más transparente y, con esto, los incrementos del valor del suelo son menos volátiles.
- ◆ Es importante lograr una conciencia colectiva, en este aspecto, una cultura de responsabilidad social sobre la importancia que tiene la recuperación de plusvalías con respecto a la mejora de la calidad del espacio público y como consecuencia sobre la mejora de la vida de los ciudadanos. Primero, está la conciencia pública general, que implica un amplio conocimiento y reconocimiento de los temas a un nivel de sociedad. Segundo, está la autoconciencia, que ocurre cuando los individuos individualmente comprenden y comparten cómo el concepto de la recuperación de plusvalías dentro de la ciudad los afecta personalmente.

✓ Completar el proceso de desarrollo legislativo, ley y reglamento

En el proceso de desarrollo legislativo hay que tener en cuenta las lecciones aprendidas gracias al estudio de las experiencias exitosas de otros países en la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías.



Es importante priorizar la definición de una legislación clara y completa que se estructure como parte del marco jurídico básico estatal. Una legislación eficaz permite la aplicación de modelos concretos para la recuperación de plusvalías en el ámbito de las operaciones urbanas, a diferentes escalas.

Para eso es necesario establecer claramente todas las herramientas de captura y las normas, añadiendo también metodologías de cálculo y porcentajes de cesión. El objetivo será también favorecer la transparencia de los procesos.

Los siguientes pasos se consideran fundamentales en el proceso de perfeccionamiento de la ley.

- ◆ Reglamentar las cesiones urbanísticas: definir las porciones de suelo (porcentaje y valores mínimos admisibles) que los propietarios tienen que ceder para la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permiten darle efectivamente soporte urbano a un desarrollo inmobiliario, o las cesiones que permitieran albergar

vivienda de bajos ingresos. Estas cesiones son uno de los mecanismos con los que cuentan los municipios para la obtención de suelos que se destinan a usos públicos, en particular, a porciones de terrenos que se destinan a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas.

- ◆ Definir un marco jurídico claro y eficaz para el retorno de plusvalías. Las herramientas de captura tienen que ser diferenciadas dependiendo de los casos pero al mismo tiempo responder a un criterio general. Como herramientas básicas se pueden sugerir contribuciones y cesiones. En general con el término contribución se identifica la prestación debida por una mejora (sea por un cambio de uso, de intensidad o de aprovechamiento) y tiene su fuente en el mayor valor adquirido por el inmueble antes de la realización de una obra pública o de la aprobación de un nuevo plan urbanístico. En el caso de las cesiones, la obligación que se impone al propietario se concreta en ceder o entregar gratuitamente al municipio una extensión de terreno, o una porción de su derecho al desarrollo edificatorio. Es tarea de la legislación definir las características propias de cada instrumento.



Foto 44. Vialidad limeña



Foto 45. Espacio de uso común en Comas, Lima, Perú

MASTER PLAN CON DETALLE DE PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO



3.1 Memoria justificativa

La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes.

En algunos países no existen fórmulas que permitan recuperar costes de inversión en esta materia, por lo que las municipalidades recurren a costos de urbanización importantes que benefician a los propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad. En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario, y también una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, en la complejidad y alcance que se establecen en Europa, o para obtención de suelos para la ejecución de vivienda social asequible para una mayor parte de la población de menores ingresos.

En ese sentido, el objeto de esta consultoría es generar una experiencia viable de superación de estas carencias a través de un caso real replicable en otros lugares con problemática similar, entendiendo como tal no solo el marco normativo y los propios condicionantes básicos del emplazamiento del proyecto, sino también el juego de actores implicados en el proceso de transformación urbana. La mención en los TDR a la aplicabilidad en supuestos que van de la reutilización de áreas ferroviarias o industriales obsoletas a la regeneración y redensificación de áreas consolidadas, pasando por el mejoramiento de desarrollos urbanos informales, implica la posible presencia de actores de diverso tipo y capacidad de condicionar los procesos. La concertación entre la Administración Pública distrital de Comas, Provincia Constitucional del Callao, área metropolitana (Municipalidad Metropolitana de Lima) y Gobierno Nacional, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, se presenta como una condición básica para el éxito del proyecto.

Esta situación debe constituir un ejemplo de coordinación entre los dos niveles de gobierno más cercanos al ámbito, y superar los conflictos entre niveles de gobierno, y en materias complementarias al planeamiento del desarrollo urbano como la planificación de transporte, aspecto sustancial para el éxito de una propuesta de este alcance.

La elaboración del Master Plan, o propuesta de ordenación, y la aplicación sobre este del marco general de referencia en materia de recuperación de plusvalías en el contexto de América Latina y el Caribe, Europa, y los borradores de las legislaciones que en esta materia concreta está desarrollando el Ministerio Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su Dirección Nacional de Urbanismo, permitirá en la interlocución con los agentes locales, contar con una base para la discusión de las posibles fórmulas de aplicación en el contexto general de Perú y en específico del distrito de Comas.

Actualmente, los programas de vivienda manejados desde el Ministerio de Vivienda están principalmente focalizados a la construcción de nuevas viviendas, y no en ampliación o mejoramiento de vivienda existente, así como en la renovación y densificación de ámbitos urbanos completos. Por el contrario, existe una positiva experiencia de participación del sector privado que debe ser aprovechada en este proyecto. A la vez, el gobierno local debe superar la mera aprobación del programa, y participar activamente en la ejecución, asumiendo funciones compartidas de diseño urbano y vivienda.

El trabajo que aquí se presenta se plantea como un ejercicio que combina en un proyecto urbano las componentes de diseño y de gestión. Aunque los TDR definen en la secuencia de actividades de la consultoría una separación entre ambas componentes, el desarrollo de este trabajo requiere su abordaje simultáneo.



Las condiciones del diseño dependerán de la posibilidad de lograr una mejora respecto a las condiciones habituales contenidas en la Norma Urbanística de Comas y de los aportes para la habilitación urbana establecidos en la norma GH 020 (Componentes de Diseño Urbano). Y, por otra parte, la experiencia muestra que puede haber decisiones de gestión condicionadas por determinaciones de diseño, por lo que se deben tratar ambos enfoques atendiendo su interdependencia.

Este proyecto constituye una propuesta de promoción de viviendas nuevas con densificación planificada, con una proposición de modelos de gestión y promoción, ejercicio para la propuesta de una reglamentación actualizada y coordinada con el ambicioso Plan de Vivienda del Estado, y con la intención de que una parte de la vivienda a ejecutar pueda superar los segmentos A, B y C. Además, se pretende asegurar el crecimiento de la densidad con un equipamiento adecuado, recuperar el aumento del valor del suelo por la especulación urbana, y asegurar el abastecimiento de servicios básicos.

3.1.1 Contenidos del Master Plan

Los contenidos del Master Plan corresponden a los de un plan específico, como instrumento técnico-normativo cuyo objetivo es complementar la planificación urbana de Comas, facilitando esta operación urbanística en un área ya urbana. A la vez, sumará un plan integral de desarrollo para las áreas consideradas como suelo de reglamentación especial, en los bordes de desarrollo al norte del distrito de Comas, y en torno al río Chillón. Los TDR que orientan este trabajo definen por analogía los contenidos propios de planes específicos y planes de desarrollo integral, instrumentos similares que, con diferentes denominaciones, se emplean en casos de éxito en operaciones de renovación urbana en América Latina. La concreción de estas determinaciones se ha definido atendiendo los requisitos específicos de la legislación urbanística peruana vigente, y el planeamiento urbanístico de referencia, y la propia experiencia del equipo redactor en la elaboración de figuras similares de planeamiento.

El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano DS-004-2011 establece las figuras de Plan Específico y Planeamiento Integral; ambos, responsables de la concreta definición de la red de vías, y aquellas que se consideran de nueva creación, y los usos de la totalidad del área de intervención, así como una propuesta de integración a la trama urbana más cercana en función de los lineamientos del plan de desarrollo urbano correspondiente. Deben considerar al menos:

Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano DS-004-2011

Artículo 21.- Contenido del Plan Específico.

El Plan Específico debe considerar, por lo menos, los siguientes aspectos:

- 1) La delimitación y características del área.
- 2) Los objetivos del plan respecto de:
 - 2.a) La optimización del uso del suelo y de la propiedad predial; y,
 - 2.b) La dotación, ampliación o mejoramiento de los espacios y servicios públicos, así como la calidad del entorno.
 - 2.c) Zonificación y vías, mostrando su integración a las zonas de usos de suelo y el plan vial de su entorno.
 - 2.d) Delimitación de unidades de gestión urbanística.
 - 2.e) Las etapas de desarrollo del plan, los proyectos de ejecución y su financiamiento.
 - 2.f) Constancia de la consulta pública vecinal a los propietarios de los predios que conforman el ámbito del Plan Específico, así como a los propietarios de los inmuebles vecinos, en los casos no previstos en el PDM o PDU. Se consideran inmuebles vecinos aquellos que comparten el frente de manzana del área materia de la solicitud. Tratándose de inmuebles que comparten la misma vía local, se consideran como inmuebles vecinos aquellos que estén ubicados en ambos frentes de manzana.

El presente documento no alcanza un grado de vinculación legal, siendo una propuesta para discusión en la que se plantea una alternativa de ordenación en la que la densificación del entorno de Comas puede servir para construir una ciudad nueva bajo parámetros de sostenibilidad ambiental y de consumo de recursos, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la articulación interior y con el conjunto del área metropolitana de Lima, del propio distrito.



3.2 Memoria informativa

3.2.1 Marco metropolitano de Lima

Visión general:

El distrito de Comas inicia su ocupación en 1958 con una invasión, siendo la ley y fecha de creación la N.º 13757 del 12 de diciembre de 1961. El crecimiento metropolitano de Lima alcanza al distrito de Comas aproximadamente hacia la década de 1970, con el desarrollo de la urbanización Pro, al oeste de la carretera Panamericana, como resultado del crecimiento de la inmigración desde las zonas rurales del país, que llega a alcanzar los 150 000 nuevos residentes en la actual área metropolitana, en su momento álgido. El distrito sigue creciendo aceleradamente con una tasa por encima del promedio del Cono Norte (5,7%) hasta la década de los ochenta.

El distrito de Comas se encuentra localizado en Lima Norte, a 12 km de Lima Centro; el ingreso más frecuente, viniendo de Lima cercado, se da por la avenida Túpac Amaru, pero también existen otras vías de ingreso, que son conexiones que se consideran viarios principales a nivel distrital, como la avenida Gerardo Unger, de recorrido sensiblemente norte-sur, avenidas Héroes del Alto Cenepa, Universitaria, México, 22 de Agosto, Víctor Andrés Belaunde, De los Incas, Revolución y San Felipe.

En la actualidad, el distrito es la puerta de entrada al área metropolitana a través de la carretera 20A Lima-Cerro de Pasco, y el punto de conexión de esta con la carretera Panamericana. Está llamado a ser también una de las terminales de una línea del metro en sentido norte-sur.

3.2.2 Marco ambiental

El distrito de Comas se enmarca en la parte occidental de la cuenca hidrográfica del río Chillón, cuyo cauce pasa por el norte del distrito configurando un fondo de valle utilizado principalmente para agricultura. Es un entorno con escasas precipitaciones que determinan su condición desértica, pese a la alta humedad relativa debida a la proximidad del mar. La llanura aluvial del Chillón, resultado del desgaste glacial, pluvial y fluvial del período cuaternario, tiene una geología de tipo cuaternario holoceno-continental, que da paso a otras formaciones en la parte oriental del distrito, más alejada del ámbito del proyecto. Dicho ámbito forma parte, geomorfológicamente, de la planicie-llanura del Chillón.

El fondo de valle del Chillón forma parte de las tierras de mayor aptitud agrológica del área metropolitana; al igual que el resto de valles agrícolas del área metropolitana (Lurín, Rímac), es una componente importante de la cobertura vegetal metropolitana, además de cubrir, aunque en mucho menor medida que hace unos años, el abastecimiento para alimentación humana. No obstante, el nivel de presencia de usos urbanos hace que los documentos de diagnóstico del PLAM 2035 no le asignen una categoría concreta de estructura ecológica, considerándolo dentro del grupo urbano.

Las aguas del río Chillón presentan una elevada contaminación por altas concentraciones de hierro, plomo, aceites y grasas, coliformes termotolerantes, coliformes totales y *Escherichia coli* (*E. coli*). Las descargas directas de aguas servidas de origen doméstico e industrial y los botaderos de residuos sólidos y de demolición, que también contaminan las aguas de los canales de riego, junto a grandes botaderos de residuos de construcción aguas arriba, en el distrito de Carabayllo, son la causa de la contaminación del curso bajo. La desaparición progresiva de los cultivos y el sellado de la superficie del suelo reducen la capacidad de recarga de los acuíferos subterráneos, que son la mayor reserva de agua dulce del área metropolitana.

En los últimos años se ha perdido el 68% de los suelos agrícolas en la cuenca del Chillón, como resultado de la baja rentabilidad de los cultivos agrícolas en minifundio. En la cuenca baja del Chillón, al norte del ámbito de actuación, existen explotaciones de materiales de construcción (áridos).

El distrito presenta diversos espacios urbanos, pudiendo distinguirse las siguientes zonas: una agrícola en proceso de deterioro, al norte, y que recorre la ribera del río Chillón; una segunda, de baja consolidación, con restricción de servicios básicos, vías trucas y grandes áreas en desarrollo residencial, que todavía no se ha completado; una tercera, que sería la más consolidada, con mejores niveles de servicios y áreas verdes al fondo del valle y que corre paralela a la Panamericana; una cuarta, la de laderas en pendientes suaves donde presenta los mayores déficits de áreas verdes, y una quinta zona de alta pendiente, área de riesgos, donde los servicios urbanos son restringidos por horas, o sin servicios.

Los procesos que se mencionan en el diagnóstico de su Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021 son los de ocupación informal y, en el caso de la ocupación formal de línea especulativa y orientado por el mercado de su territorio que ha determinado su actual configuración, desorden, desarticulación, depredación, pérdida de grandes áreas de su valle y fuertes niveles de contaminación; el proceso



de segregación de la ciudad orientó el asentamiento en este distrito de sectores de población pobre, que se han sucedido con el surgimiento de nuevos actores empresariales de origen popular.

3.2.3 Marco socioeconómico

El distrito de Comas es el tercero más poblado de Lima Metropolitana y del Perú, después de San Juan de Lurigancho y San Martín; hoy, su más de medio millón de habitantes representa el 25% de la población del área norte y el 6% de la población metropolitana, a pesar de que Comas comparte con la metrópoli el proceso de disminución del crecimiento demográfico, al ser un distrito en proceso de consolidación y hacinamiento, con una tasa de crecimiento que ha disminuido. En el año 2021, según el diagnóstico y Plan de Desarrollo Concertado del distrito, vivirán en Comas 586 734 habitantes, lo cual significa que se incrementarán aproximadamente 6700 personas al año, tal como avanza el Observatorio Socio Económico Laboral de Lima Norte.

Estructura urbana y patrones de asentamientos:

El patrón de ocupación del suelo es producto de las distintas modalidades de asentamiento de las poblaciones que emigraron de las áreas rurales y su crecimiento vegetativo, con un patrón casi exclusivo de baja densidad residencial extensiva, que ha ocupado terrenos áridos, laderas o áreas de cultivo junto al valle del río Chillón. Comas alberga en las zonas de alta pendiente los asentamientos irregulares de familias de bajos ingresos, mientras en las áreas de menor pendiente se sitúa la oferta residencial para sectores de mayores ingresos del distrito. El proceso de ocupación urbana de Comas, por lo tanto, ha devorado su valle y sus lomas, con procesos que aceleran su ocupación extensiva en un primer momento, para luego pasar a procesos de densificación que muchas veces ha significado hacinamiento y tugurización, lo que se ha consolidado por los niveles de pobreza de su población.

Las dinámicas de terciarización del área norte de Lima han afectado al distrito de Comas, y en este han surgido modernos centros comerciales como Metro, Saga o Plaza Vea, cambiando radicalmente su carácter exclusivamente residencial o de localización de la industria. La terciarización se ha producido desde los grandes ejes viarios que conectan al distrito con el resto del área metropolitana hacia el interior.

Las manzanas que conforman las intersecciones de la avenida Tomás Valle, la Panamericana y Carlos Izaguirre, se han ido especializando hacia el sector comercial,

claramente destinados a la satisfacción de la población de ingresos medios y altos, mientras que las áreas comerciales al interior del distrito se orientan a satisfacer la demanda de la población de ingresos medios y bajos (C y D).

Áreas verdes y equipamientos

Si hiciéramos un balance global, considerando las áreas agrícolas como verdes, tal como lo manifiesta el Plan de Desarrollo Concertado, la pérdida de área agrícola es acelerada, dando un saldo negativo a medida que pasan los años respecto del total de este porcentaje en el distrito.

En total, en el distrito se cuenta con 134,6 ha disponibles para áreas verdes, de las cuales 90 ha son para parques. Cabe señalar que de este total solo 25,7% se encuentra en un estado de conservación bueno. La escasez de agua es uno de los principales problemas para el mantenimiento de estas zonas verdes.

Cabe señalar que implementando todas las áreas reservadas para parques, cubriríamos solo 1,8 m²/hab, siendo las zonas de la parte baja las que tienen mayor área reservada para esto. Relativamente mejor servida se encuentra la zona 6, que tendría una cobertura de 4,3 m²/hab, y la que tiene mayores déficits es la zona 3, que de implementarse todas sus áreas reservadas para parques contaría con solo 0,1 m²/hab. A esto hay que sumar que muchas de las áreas reservadas como parques, sobre todo en las partes altas, tienen losas deportivas y que en algunas zonas se vendieron parques para construir viviendas, se vendieron parques para construir viviendas.

Abastecimiento y saneamiento

El servicio de agua y desagüe de la Provincia Constitucional del Callao es administrado por Sedapal, institución encargada de la administración de la ciudad de Lima Metropolitana, y cuya gestión se organiza en tres gerencias: Gerencia de Servicios Norte, Sur y Centro. La Gerencia de Servicios Norte está dividida en dos centros de servicios: Comas y Callao, siendo el primero el que da servicio al ámbito.

El sistema de potabilización de agua de Sedapal está constituido por dos plantas de tratamiento de agua, ubicadas en La Atarjea, una batería de 331 pozos disponibles y adicionalmente, por concesión privada, ubicada en el distrito de Carabayllo, se da tratamiento a las aguas del río Chillón.



La planta de tratamiento Chillón tiene similares características, bocatoma en el río Chillón, reservorios de compensación, reservorios de regularización, tuberías de conducción, seis reservorios de almacenamiento, rehabilitación y equipamiento de dos reservorios existentes, pantallas de concreto en el lecho marino, diques de encauzamiento y miradores en el río, sistema de control automatizado SCADA. Esta planta es administrada por la empresa privada Consorcio Agua Azul, que vende el agua a Sedapal para abastecer a los distritos de Comas, Carabayllo, Puente Piedra, Santa Rosa, Ventanilla y Ancón. La planta de tratamiento Chillón se abastece de las aguas del río Chillón en la época de avenida, pues en la época de estiaje el caudal del río es mínimo y entonces utilizan pozos que captan aguas subterráneas.

El Sistema de Distribución Primaria cuenta con cinco líneas troncales principales que se inician a la salida de la planta La Atarjea, siendo la número 1 Matriz Atarjea-Comas, la que abastece a los distritos de la zona norte de Lima, y es complementada con la planta de tratamiento Chillón. Se inicia en la planta de tratamiento La Atarjea (planta 2) ubicada en el distrito El Agustino y llega hasta la cámara de rebombeo CR-115, en el distrito de Comas. El reservorio R5 tiene una unidad de almacenamiento de 50 000 m³ de capacidad, que abastece exclusivamente a la matriz señalada.

De acuerdo al diagnóstico realizado, el servicio prestado es deficiente debido a incidencias operativas de roturas y fugas, antigüedad de las redes, discontinuidad del servicio, en muchos casos interdiario, abasteciéndose solo por dos o tres horas. Esto implica la necesidad de almacenamiento de agua intradomiciliario, que en la mayoría de los casos es inadecuado no solo el almacenamiento, sino la manipulación. Además, las tuberías son de material asbesto-cemento.

La creciente pérdida de agua potable en Comas se debe principalmente a las fugas por la antigüedad de las redes y por las instalaciones defectuosas de muchas viviendas que saturan desagües y producen aniegos. Para solucionar esta complicada situación de partida se está trabajando en la ejecución del proyecto Rehabilitación de las Redes Secundarias de Agua Potable y Alcantarillado, es decir, el cambio de las tuberías que conectan las tomas domiciliarias con las redes principales de Sedapal, tanto de agua como de alcantarillado. Este proyecto de rehabilitación se desarrolla en el distrito de Comas, Lima, abarcando las zonales 03 y 04 en su totalidad, así como parte de las zonales 07, 09, 10 y 13, según la zonificación municipal de este distrito. Los principales beneficios incluyen:

- ◆ Incremento del abastecimiento de agua potable para Comas. Inclusive, las 24 horas con la micromedición.
- ◆ Se evitarán los aniegos por rotura de tuberías. Mejores oportunidades de salud y desarrollo.
- ◆ Cuidado de su economía mediante la facturación acorde al consumo.
- ◆ Mayor disponibilidad de agua en el hogar y mejor funcionamiento del sistema de alcantarillado.
- ◆ Mejor funcionamiento de los sistemas y menos molestia por cortes o aniegos.

La rehabilitación incluye tuberías, válvulas, hidrantes contra incendios, buzones de inspección, colectores y conexiones domiciliarias para el sistema de agua potable y para el alcantarillado.

El sistema de alcantarillado de Sedapal conduce las aguas residuales a través de colectores y estos son llevados por gravedad al emisor, donde son vertidos al mar. Las redes de alcantarillado, en su mayor parte, son antiguas y están en mal estado.

El colector Comas tiene una longitud de 15,45 km y un área de drenaje de 6 348 ha. Desde su inicio hasta su descarga final, sus diámetros van desde los 525 mm (21") hasta 1200 mm (48"), descargando totalmente al mar, que recibe las descargas de los colectores: Ingeniería, de 525 mm (21"); Infantas, de 600 mm (24"), Palao, de 525 mm (21"); Naranjal N.º 1, de 600 mm (24") y N.º 2, de 450 mm (18"); El Trébol, de 450 mm (18"); Garagay, de 600 mm (24"), y Chillón, de 1800 mm (72") donde descarga el colector Carabayllo, de 1000 mm (40").

Son condiciones de funcionamiento actual del sistema de saneamiento las siguientes:

- ◆ Necesidad de cambio o rehabilitación de colectores, que a la fecha han sobrepasado su vida útil y se encuentran deteriorados.
- ◆ Colectores trabajando a sus capacidades máximas, a pesar de haber sido instalados recientemente, caso: colector Aliviadero Naranjal.
- ◆ Uso clandestino de aguas residuales para regadío.



La problemática generada por las condiciones anteriormente descritas, son: riesgo latente de ocurrencia de aniegos por colapso, y los impactos ambientales que estos traen consigo; nuevos colectores que solucionan solo en parte las necesidades presentadas (riesgo de colapsos), pero que no satisfacen las demandas de factibilidad de servicio de alcantarillado de la población; afectación de la infraestructura de alcantarillado, instalando compuertas, bombas y perforando las paredes de buzones; atoros; foco infeccioso.

Son requerimientos imprescindibles para este ámbito: obras de rehabilitación de los colectores; no limitarse a diseñar colectores para reemplazar a otros bajo las condiciones actuales, sino considerar las necesidades de la población futura; promover la reformulación de la legislación vigente, a fin de asegurar su cumplimiento.

Energía

De acuerdo al Plan de Desarrollo Urbano 2011-2022, en la Provincia Constitucional del Callao-Censo Nacional de 2007-INEI, se ha logrado una cobertura del servicio de electricidad domiciliario del 93,10 %, presentando mayor déficit en el distrito de Ventanilla con 16,10 %, seguido por el cercado del Callao, con 2,40 % que no accede a este servicio.

Vialidad y movilidad

El ámbito de proyecto se encuentra comprendido entre la carretera Panamericana y la avenida Túpac Amaru, eje de penetración en el área metropolitana de la carretera 20A Lima-Cerro de Pasco y una de las vías con mayor intensidad de circulación de la región.

Comas cuenta básicamente con cuatro grandes avenidas de acceso: Gerardo Unger, Túpac Amaru, Universitaria, Héroes del Alto Cenepa y otras de acceso transversal.

La previsión de una autopista periurbana que conecte las radiales que penetran en la zona metropolitana podría aliviar los tráficos de paso que conectan el entorno de Cerro de Pasco con las zonas situadas al sur y norte del valle del Chillón. La avenida Túpac Amaru debería configurarse como corredor verde, con mayor presencia de arbolado y un lugar más acotado para la movilidad motorizada, de aplicarse la propuesta del PLAM 2035; del mismo modo, dicho PLAM considera la creación de un anillo vial desconcentrador que afectaría a la avenida Universitaria. En la zona más próxima al antiguo aeródromo, son reseñables la autopista Chillón-Trapiche y la avenida Universitaria como ejes relevantes de circulación, en los que

se plantea reforzar el sistema de transporte público. La autopista Chillón-Trapiche se presenta también en el PLAM como vía apta para el transporte interprovincial y de mercancías, relevando de esta manera a la avenida Túpac Amaru, en la que la consolidación de sus bordes dificulta acciones de mejora eficientes.

La propuesta del PLAM 2035 establece el refuerzo del sistema de ciclovías en torno al antiguo aeródromo.

Además, es muy relevante para el desarrollo del ámbito en condiciones de máxima calidad, la ejecución del proyecto de la línea 3 del metro que se desarrolla por la avenida Gerardo Unger y Héroes del Alto Cenepa, que se constituirá como autopista Chillón-Trapiche, y que se recoge en los planos de este libro.

3.2.4 Marco de referencia de planificación

Marco legal peruano:

1. DS 011-2006-Vivienda-Reglamento Nacional de Edificaciones

La norma GH010 establece las consideraciones generales para las habilitaciones urbanas. Las normas técnicas diferencian entre:

- ◆ Componentes estructurales: aceras y pavimentos; estabilización de suelos y taludes, y obras especiales y complementarias.
- ◆ Obras de saneamiento: captación, conducción, tratamiento, almacenamiento, bombeo y distribución de agua para consumo humano; drenaje pluvial urbano; redes, estaciones de bombeo y plantas de tratamiento de aguas residuales, y consideraciones básicas de diseño de infraestructura sanitaria.
- ◆ Obras de suministro de energía y comunicaciones: energía eléctrica, alumbrado público, subestaciones eléctricas y redes e instalaciones de comunicaciones.



La norma GH.020 establece las condiciones para los componentes de diseño urbano (espacios públicos y terrenos aptos para ser edificados). Las secciones viarias serán establecidas por el Plan de Desarrollo Urbano, definiendo el artículo 8 de la norma GH.020 los módulos para vías locales principales y secundarias, estableciendo algunas precisiones adicionales no aplicables al presente proyecto, como la posibilidad de reducir las aceras a 0,60 m en los frentes que no habilitan lotes, en el caso de habilitaciones en laderas:

Tabla 2. Secciones de vías locales según el artículo 8 de la norma GH.020

VÍAS LOCALES PRINCIPALES						
	Tipo de habilitación					
	Vivienda			Comercial	Industrial	Usos especiales
Aceras o veredas	1,8	2,4	3,0	3,0	2,4	3,0
Estacionamiento	2,4	2,4	3,0	3,0-6,0	3,0	3,0-6,0
Calzadas o pistas (módulo)	3,6	3,0 o 3,3		3,6	3,6	3,3-3,6
	Sin separador	Con separador central				

VÍAS LOCALES SECUNDARIAS				
	Tipo de habilitación			
	Vivienda	Comercial	Industrial	Usos especiales
Aceras o veredas	1,2	2,4	1,8	1,8-2,4
Estacionamiento	1,8	5,4	3,0	2,2-5,4
Calzadas o pistas (módulo)	2,7	3,0	3,6	3,0

Las vías locales principales tendrán como mínimo veredas y estacionamiento en cada frente que habilite lotes, y dos módulos de calzada. Las secundarias tendrán como mínimo dos módulos de veredas en cada frente que habilite lotes, dos módulos de calzada y por lo menos un módulo de estacionamiento. Las vías locales secundarias que son acceso exclusivo a las viviendas deben tener una anchura mínima de 7,20 m; podrán tener un solo acceso si su longitud es inferior a 50 m, y en todo caso su longitud máxima será de 100 m. En las vías locales sin franja de estacionamiento, este deberá proveerse dentro del lote. Las distancias entre intersecciones en habilitaciones residenciales serán mayores de 40 m y menores de 300 m.

El capítulo IV de la norma GH.020 define los aportes obligatorios de habilitación urbana, de cesión gratuita para recreación pública y para servicios públicos complementarios para educación y otros fines, para los diferentes tipos de habilitación. Se calcula su superficie como porcentaje del área bruta una vez deducida la cesión para vías expresas, arteriales y colectoras, así como las reservas para obras de carácter regional o provincial. Dichos aportes se ubicarán de forma concentrada, con las siguientes superficies mínimas y condiciones de diseño:

- ◆ Recreación pública: mínimo 800 m², ubicados de tal forma que ningún lote esté a más de 300 m, accesibles desde vía pública y con un ancho mínimo de 25 m. Cuando el área por habilitar sea mayor de 10 ha, al menos el 30 % del total debe concentrarse en una única área.
- ◆ Ministerio de Educación: lote normativo
- ◆ Otros fines: lote normativo
- ◆ Parques zonales: lote normativo

Como parte de un proyecto con dominante de uso residencial se plantea la aplicación al presente proyecto de los módulos de habilitación residencial de densidad alta (tipo 6 en el cuadro del artículo 9 de la norma TH.010, correspondiente a R5, R6 y R8). Esto implica los siguientes aportes de habilitación urbana:

Tabla 3. Cuantificación de aportes de habilitación (en porcentaje de suelo neto)

Recreación pública	Parques zonales	Servicios educación	Otros fines
15 %	2 %	3 %	4 %



El artículo 11 de la norma TH.010 establece diferentes tipos de habilitación en función de los materiales empleados. Se plantea el tipo B, con calzadas de asfalto, aceras de concreto simple, conexión domiciliaria a agua potable y desagüe, conexión pública y domiciliaria a energía eléctrica y teléfono.

Las condiciones de diseño en lo referente a las separaciones entre edificaciones se definen en el capítulo II de la norma A.010.

2. DS-004-2011-Vivienda-Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El capítulo XI del reglamento define la zonificación como instrumento técnico de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo, en el ámbito de Intervención de los planes, en función de los objetivos de estos. Regula el derecho de propiedad predial respecto al uso y ocupación. Se establecen las siguientes zonas de uso del suelo:

- ◆ Residencial (R)
 - › Densidad alta (RDA): 1200 hab/ha densidad bruta,¹ 2250 neta y en conjuntos residenciales
 - › Densidad media (RDM): 330 hab/ha densidad bruta, 1300 neta y 2250 en conjuntos residenciales
 - › Densidad baja (RDB): 110 hab/ha densidad bruta, 165 neta y 600 en conjuntos residenciales
- ◆ Vivienda taller (I1-R)
- ◆ Industrial (I)
 - › Industria pesada (I4)
 - › Gran industria (I3)
 - › Industria liviana (I2)
 - › Industria elemental (I1)

- ◆ Comercial (C)
 - › Comercio especializado (CE)
 - › Comercio metropolitano (CM)
 - › Comercio zonal (CZ)
 - › Comercio vecinal (CV)
- ◆ Preurbana (PU), áreas de expansión urbana inmediata
- ◆ Recreación pública (ZRP)
- ◆ Usos especiales (OU), correspondiente a ciertos equipamientos y servicios públicos
- ◆ Servicios públicos complementarios
 - › Educación (E)
 - Educación básica (E1)
 - Educación superior tecnológica (E2)
 - Educación superior universitaria (E3)
 - Educación superior posgrado (E4)
 - › Salud (H)
 - Posta médica (H1)
 - Centro de salud (H2)
 - Hospital general (H3)
 - Hospital especializado (H4)
- ◆ Zona de reglamentación especial (ZRE), aplicable a zonas de especiales características que se desarrollan mediante planes específicos.
- ◆ Zona monumental (ZM) como tipo específico de ZRE.
- ◆ Zona agrícola (ZA)

¹ La norma G.040 define la densidad bruta como el resultado de dividir el número de habitantes por el área de lote rústico para uso residencial, y la neta como la división por la superficie de lote urbano.



3.2.5 Planeamiento metropolitano

Entre 1949 (Plan Piloto) y 1992 (Plan Met) se desarrollaron seis planes con vocación de ordenar el crecimiento del área metropolitana de la capital nacional. Un rápido crecimiento demográfico y un contexto de debilidad institucional han limitado sus efectos reales sobre el territorio. El Plan Met 1990-2010 ha mantenido su vigencia en los últimos años mediante acuerdos de prórroga del Concejo Metropolitano.

En 2002, como resultado de la reforma constitucional, se aprueban las bases de la descentralización (Ley 27783, de 17 de julio) y Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867, de 16 de noviembre), que establecen el Régimen Especial de Lima Metropolitana y otorgan al gobierno provincial de Lima funciones de gobierno regional. El Régimen Especial de Lima Metropolitana especifica entre las funciones del Concejo Metropolitano de Lima la de aprobar el Plan Regional de Desarrollo, concertado con las municipalidades distritales, y determinar el ámbito de las áreas interdistritales e instancias de coordinación y planificación interregional. En ese mismo año se promulga la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795, de 24 de julio), y en 2008 se crea el Ministerio del Ambiente, con competencias en materia de ordenación del territorio.

La ordenanza 620-MML, 2004 tiene por finalidad regular el proceso de evaluación, actualización y aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial (PLAM) y Desarrollo Urbano en la provincia de Lima, de sus planes urbanos distritales, y la modernización del actual Plan de Zonificación General de los Usos del Suelo y los Planos de Zonificación Distrital. Esta ordenanza establece como instrumentos de gestión:

- ◆ El sistema de inversiones metropolitanas.
- ◆ Las unidades de gestión de inversión urbana (IGIU).
- ◆ La zonificación de los usos del suelo.
- ◆ El sistema vial metropolitano de Lima.
- ◆ El reajuste de terrenos como mecanismo de gestión para el desarrollo urbano en áreas de expansión urbana.
- ◆ El planeamiento integral como instrumento previo al proceso de habilitación urbana.
- ◆ Las habilitaciones urbanas como proceso de conversión de terreno

rústico o eriazos en urbano.

- ◆ La regulación de las edificaciones.
- ◆ Las reurbanizaciones instrumento de gestión urbanística de acuerdo con la norma TH.060 del Reglamento Nacional de Edificaciones.
- ◆ La reurbanización, como proceso de recomposición de la trama urbana existente mediante reubicación o redimensionamiento de las vías, que puede incluir la acumulación y nueva subdivisión de lotes, la demolición de edificaciones y cambios en la infraestructura de servicios.

La ordenanza 1659 de 19 de febrero de 2013 aprueba el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana 2012-2015 (PRDC). El documento homónimo de la región Callao data de 2010. El modelo de desarrollo implícito en estos documentos incluye la mejora de la articulación física interregional con el país y con el mundo, un sistema integrado de transporte masivo Lima-Callao, un sistema vial metropolitano mejorando las conexiones con puerto y aeropuerto, la gestión integral de cuencas, lomas y litoral marino, la protección y recuperación del patrimonio natural y el ordenamiento y modernización del sistema de disposición de residuos sólidos.

La ordenanza 1862 fue aprobada por el Concejo Metropolitano el 23 de diciembre de 2014, con una redacción que acompañó al proceso de formulación del PLAM. Toma como base la ordenanza 620. En ese mismo año se publica una versión preliminar del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PLAM) Lima y Callao 2035, elaborado por la Municipalidad Metropolitana de Lima. En ausencia de un documento aprobado y jurídicamente vinculante, el documento resulta de interés para apreciar posibles alternativas de inserción metropolitana de la propuesta para Comas.

El PLAM 2035 se plantea mejorar la conectividad, aumentar las dotaciones de áreas verdes y espacios públicos, avanzar hacia un modelo de ciudad más compacta con vivienda vertical, promover el emprendimiento y renovar los criterios de tratamiento del patrimonio cultural, proyectando a Lima como una ciudad patrimonial, recreativa y turística. Sus lineamientos de planeamiento urbano son:

- ◆ Ciudad justa e incluyente que garantiza una provisión equitativa de servicios, equipamientos e infraestructuras de uso público en todo el territorio metropolitano.



- ◆ Ciudad patrimonial y creativa que promueve el desarrollo de capacidades de su población.
- ◆ Ciudad sostenible y resiliente que hace uso racional de sus recursos, reduce la vulnerabilidad de sus zonas críticas y protege sus líneas vitales.
- ◆ Ciudad compacta que se densifica y equipa en áreas estratégicas.
- ◆ Ciudad integrada que se articula a través de un sistema integrado de movilidad sostenible.
- ◆ Ciudad policéntrica que reduce la dependencia de sus periferias con respecto al área central metropolitana.
- ◆ Ciudad región dinamizadora del sistema urbano nacional que se proyecta internacionalmente a la cuenca del Pacífico Sur.
- ◆ Ciudad competitiva que mejora sus redes logísticas, incrementa sus zonas productivas y crea condiciones favorables para el desarrollo económico.
- ◆ Ciudad planificada y gobernable que facilita su gobernanza.

Los lineamientos ambientales priorizan una gestión sostenible del agua y un acceso universal a sus servicios; mejora de la infraestructura de residuos; mejora de la calidad del aire; potenciación de la estructura verde; mejora de la seguridad y resiliencia ante riesgos; y refuerzo de la acción frente al cambio climático.

3.2.6 Planeamiento distrital

El distrito de Comas dispone del Plan de Desarrollo Municipal Concertado, concretamente el documento diagnóstico, y Plan de Desarrollo Concertado 2011-2021, elaborado por la Universidad Católica Sedes Sapientiae por encargo de la Municipalidad Distrital de Comas.

Además de un diagnóstico del estado actual del distrito, el PDC se ha elaborado respetando los lineamientos seguidos en los anteriores procesos, pero observando que las acciones garanticen el desarrollo integral y la utilización de los recursos que se encuentren disponibles entre los actores. Se plantea con la siguiente visión a horizonte del plan: Comas es un distrito democrático, solidario e integrado, centro de producción, comercio y servicios de Lima Norte consolidado en base

a la participación y colaboración de su gente y las empresas que la conforman con compromiso y responsabilidad; con una gestión democrática, participativa, con enfoque de resultados y en búsqueda de una alta calidad de vida, con identidad local, donde niños, jóvenes y mujeres tienen mayores oportunidades, en condiciones de seguridad y ambiente saludable.

Son líneas estratégicas de intervención:

- ◆ Desarrollo económico: dado que el macroproblema identificado es la informalidad de las empresas presentes en el distrito, se propone el fortalecimiento de los conglomerados y circuitos de empresas productivas, comerciales y de servicios, tendiendo hacia la formalización, articulación y asociación entre ellas para aprovechar competitivamente la demanda de Lima Norte, así como la metropolitana y nacional.
- ◆ Salud y medioambiente: se sugiere fortalecer la concertación entre organizaciones sociales, gobierno local e instituciones públicas y privadas, para promover una gestión ambiental adecuada y una mayor conciencia ciudadana en salud y medio ambiente.
- ◆ Cultura e identidad local: promoción y difusión de las manifestaciones artístico-culturales e históricas mediante la creación de espacios y programas con la participación del capital social creativo y la empresa privada, en la construcción y fortalecimiento de una identidad local.
- ◆ Seguridad integral: fortalecimiento de la concertación entre instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales para la seguridad integral en el distrito.
- ◆ Gestión local basada en resultados: fortalecimiento de la concertación de las instituciones públicas y privadas y la población organizada, con la participación de los gobiernos zonales, para la gestión del desarrollo local.
- ◆ Estrategias para la viabilidad y sostenibilidad del plan de desarrollo.

Otros documentos de ordenación que afectan al distrito de Comas, y por tanto al ámbito de actuación que nos ocupa, son la ordenanza 1015 metropolitana que aprueba el reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas y Los Olivos, y de una parte del distrito del Rímac, que son parte de las Áreas de Tratamiento Normativo I y II de



Lima Metropolitana. Ordenanza que establece las normas generales de zonificación de los usos del suelo, índice de uso, compatibilidad de estos en función de la zona en la que pretendan desarrollarse. Recoge además, en su anexo 01, el plano de zonificación de los usos del suelo, que ordena el Área de Tratamiento Normativo I de Lima Metropolitana.

A su vez, la ordenanza 1618 metropolitana modificatoria de los usos del suelo, aportes reglamentarios, parámetros urbanísticos y edificatorios en Zona de Reglamentación Especial-ex Escuela de Aviación Civil del Perú-Comas y Derogatoria de las ordenanzas 1415-MML y 1455-MML.

Su objetivo es la optimización de la utilización del suelo mediante la dotación o incremento de áreas destinadas al equipamiento urbano de recreación, educación y de salud, de servicios públicos que permitan mejorar la calidad urbanística del sector denominado ex Escuela de Aviación Civil del Perú a favor de la población residente y de la ciudad en general, regulando los usos del suelo, aportes reglamentarios y parámetros urbanísticos y edificatorios contenida en la presente norma.

3.3 Memoria de estrategias

3.3.1 Objetivos

Los objetivos de la ordenación son:

- 1) Innovar los procedimientos de creación de ciudad en la periferia limeña, propiciando una densificación que permita un uso más eficiente de los recursos urbanos frente a la tendencia a continuar la expansión urbana por el valle del Chillón.
- 2) Propiciar la concertación entre actores, tanto públicos como privados, en la construcción de la ciudad.
- 3) Diversificar la base económica del distrito de Comas y contribuir al reequilibrio metropolitano creando en el entorno del río Chillón un espacio de actividades terciarias.
- 4) Completar el proceso de densificación proponiendo alternativas de gestión

que propicien la recuperación por la colectividad de las plusvalías del desarrollo urbano.

- 5) Cualificar la trama urbana del entorno del antiguo aeródromo introduciendo diversidad tipológica y de configuraciones volumétricas, y reforzando las continuidades en sentido transversal.

3.3.2 Estrategias de ordenación

Nueva ordenación urbana:

La nueva ordenación urbana replantea la visión de la realidad de Comas, un distrito que con más de medio millón de habitantes es el cuarto más poblado de Perú, pero cuyo tejido urbano carece de elementos de centralidad.

La propuesta plantea potenciar la densidad en las fachadas de la avenida Universitaria y de la autopista Chillón-Trapiche, decreciendo a medida que se aproxima a la zona del antiguo aeródromo. Este principio se ve acompañado por la potenciación de vías transversales a dicho eje en las que el verde cobra un mayor protagonismo y operaciones de esponjamiento. Estas actuaciones de mejora de la dotación de zonas verdes y la creación de nuevos equipamientos permiten que la densificación no se haga a costa de reducir la calidad de vida de los residentes actuales y futuros.

Movilidad sostenible:

La propuesta de ordenación plantea un mayor protagonismo para el sistema de transporte público con la previsión de la construcción del metro a lo largo de la autopista Chillón-Trapiche; las nuevas estaciones pueden configurarse como nodos en torno a los cuales se pueden articular las redes de autobuses y pequeñas centralidades locales.

En cuanto al diseño de la malla viaria, se propone una reordenación de los enlaces de la Panamericana Norte con las vías que acometen desde Comas, la activación a medio plazo de la reserva vial existente entre la autopista Chillón-Trapiche en su configuración actual, y la avenida Canta Callao a través del sector algodonal, y la potenciación de las calles Micaela Bastidas y Víctor Belaunde como vías transversales de conexión entre avenida Universitaria y autopista Chillón-Trapiche. Dichas vías transversales deben cubrir no solo una función de mallado viario necesaria para dar salida a la ingente edificabilidad concentrada sobre la antigua pista del aeródromo, sino que también deben ser ejes atractivos para la comunicación peatonal y ciclista.



Naturalización del distrito:

La naturalización del distrito pasa por reorientar el destino del valle del río Chillón, un espacio de génesis agraria en el que hoy en día otros usos compiten por utilizar uno de los suelos más fértiles y ambientalmente valiosos del área metropolitana. Propiciar el mantenimiento y la recuperación de actividades agrarias contribuirá a reducir los problemas de recarga de acuíferos que comprometen el abastecimiento del área metropolitana, y a una mejor gestión de los riesgos de inundación. Por otra parte, la transversalidad entre la avenida Universitaria y la autopista Chillón-Trapiche mediante las avenidas Sangarra y Los Incas permite mejorar la conectividad verde entre el parque Sinchi Roca y el valle del Chillón. La conexión verde también se plantea en sentido transversal hacia el sur, a través de las avenidas Víctor Belaunde, Micaela Bastidas y Jamaica.

Espacios para la creatividad y la innovación:

Los espacios con mayores concentraciones actuales o potenciales de usos comerciales presentan un elevado potencial para el desarrollo de actividades creativas e innovadoras. Estos espacios están ocupados, en la actualidad, por usos de escala modesta y que no tienen la capacidad de competir con otros en emplazamientos más visibles del centro metropolitano o de distritos con poblaciones de mayor poder adquisitivos, pero son la base para hacer avanzar la cualificación de Comas como espacio urbano.

Rehabilitación y reciclaje:

Pese a su reciente historia, el distrito de Comas, creado en 1961, en algunas zonas requiere actuaciones de reciclaje urbano, entendido como una activación que permita superar la condición de mero espacio de alojamiento, creando oportunidades para una mejora socioeconómica global.

3.3.3 Descripción de la ordenación propuesta

Como la ordenación propuesta da cabida a las distintas estrategias planteadas, se proponen tres áreas de intervención:

1. Reordenación de la franja comprendida entre la autopista Chillón-Trapiche y la avenida B-República de Israel, con un sistema de manzanas perpendiculares a ambas vías que incrementa, hacia la autopista, alturas que alcanzan 16 plantas en los casos más extremos.
2. Reordenación de la franja comprendida entre las avenidas Universitaria y Retablo con un sistema de manzanas similar al de la franja anteriormente descrita, aproximando igualmente a la vía más alejada del exaeródromo los cuerpos edificados de mayor altura, de 16 plantas.
3. Creación de un espacio para localización de usos terciarios en el frente occidental de la autopista Chillón-Trapiche para diversificar la base económica y de empleo del distrito de Comas, y contribuir al reequilibrio territorial del área metropolitana superando la excesiva concentración de actividades terciarias en el cercado y su entorno inmediato.



El diseño de las manzanas de las franjas que rodean la concentración de edificabilidad del antiguo aeródromo se ha realizado de tal manera que, partiendo de una modulación uniforme de la anchura de la manzana, y absorbiendo las irregularidades de la conexión con la trama viaria del entorno en el ancho de las calles, se logra una combinación de volúmenes variada que permite un soleamiento adecuado en unas condiciones de densidad elevada.

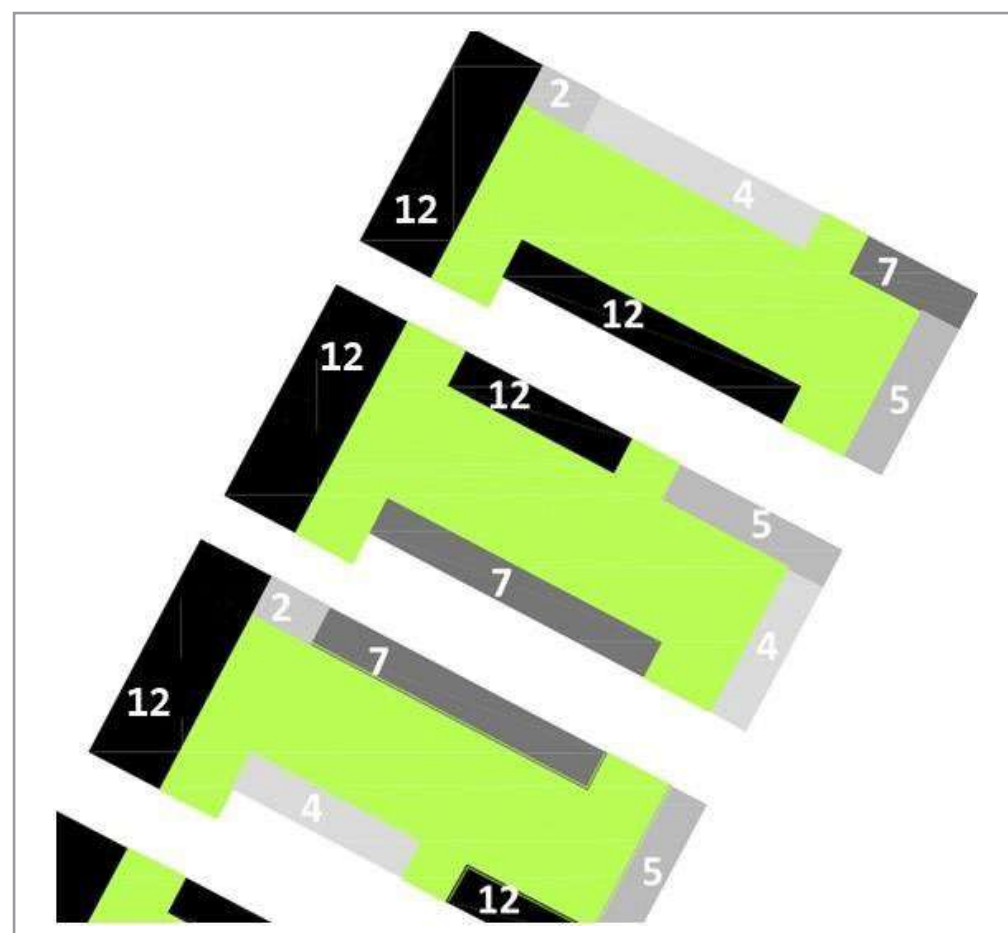


Figura 21. Ejemplo de manzanas en el frente de la autopista Chillón-Trapiche (hacia la izquierda), señalando las alturas de los cuerpos edificatorios

En el frente, hacia la autopista Chillón-Trapiche, las alturas son de 16 plantas en todos los casos, mientras que los frentes hacia la avenida B-República de Israel varían entre 4 y 5 plantas, y en sentido transversal se plantean bloques lineales de entre 4 y 12 alturas. Las manzanas no se cierran totalmente, facilitando la permeabilidad visual entre calle y espacios privados. Los módulos de mayor altura deberían acoger en planta baja usos comerciales. Igualmente, en el lado norte de las calles orientadas en sentido este-oeste se plantea la posibilidad de uso comercial.

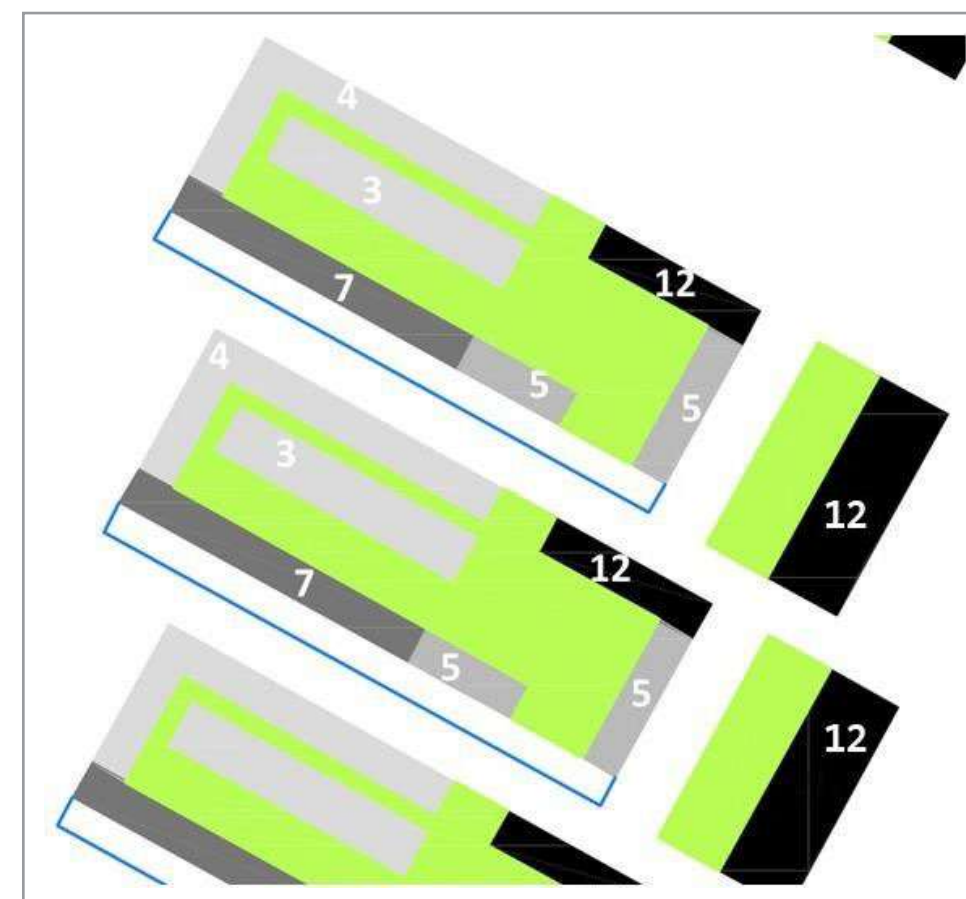


Figura 22. Ejemplo de manzanas en el frente de la avenida Universitaria (hacia la derecha), señalando las alturas de los cuerpos edificatorios



La franja entre las avenidas Retablo y Universitaria se plantean como una sucesión de pares de manzanas; la oriental cuenta con una torre de 16 plantas y la occidental, con una agrupación de bloques de vivienda colectiva y un pequeño núcleo de vivienda unifamiliar en el centro de la manzana. Al igual que en el frente anteriormente expuesto, el centro verde de la manzana queda abierto al exterior.

3.3.4 Gestión

Bases para la definición de modalidades de recuperación de plusvalías

Para generar alternativas de ordenación se ha planteado realizar un ensayo de aplicación de las propuestas del proyecto de Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (Ratdus) en su versión de agosto de 2015. Este texto establece en el capítulo II —Instrumentos técnicos legales urbanísticos, de su título IV, los instrumentos técnico-legales para las actuaciones e intervenciones urbanísticas— los siguientes conceptos relativos a la participación de la comunidad en la plusvalía urbana:

- ◆ Plusvalía urbana. Se define como incremento del valor del suelo originado por externalidades directas o indirectas producto de la intervención urbanística a través de proyectos, obras de urbanización, reurbanización, inversión pública en infraestructuras, ampliación de redes y vías, o técnico-legales y administrativas por la autoridad correspondiente.
- ◆ Participación en la plusvalía urbana. Se define como instrumento de gestión urbanística por el cual el Estado obtiene un porcentaje de la plusvalía urbana para hacer partícipe a la colectividad.
- ◆ La forma de recaudación, administración y gestión de la plusvalía se confía a las municipalidades, a través de la Contribución especial de obras públicas, “entre otras que se pudieran implementar”. Esto es, el reglamento habilita la aplicación de otras formas alternativas a dicha contribución especial. De hecho, la forma de pago podrá ser en dinero, terreno u otras.

El proyecto de Ratdus establece que la tasa de participación en plusvalía se fijará por los concejos municipales, entre 30 y 50% del mayor valor por metro cuadrado del incremento del precio del suelo, y que el monto se basará en valores de mercado. La aplicación de la recuperación de plusvalía requerirá dos tasaciones a valor comercial:

- ◆ Tasación previa a la intervención urbanística
- ◆ Tasación posterior a la intervención urbanística

Por su parte, el subcapítulo V-Reajuste de suelos, del capítulo II-Procedimientos e instrumentos de gestión urbana sostenible, del título V-Gestión urbana, establece el reajuste de suelos como mecanismo de gestión para el desarrollo urbano en áreas urbanizables. Consiste en la acumulación de parcelas rústicas de distintos propietarios, previo acuerdo de los mismos, conformando una forma de organización societaria con personería jurídica y capacidad para solicitar licencia de habilitación urbana. En la constitución de la organización con personería jurídica se establecerá el valor a precios de mercado de los deberes y derechos de cada uno de sus miembros. Se basa en el principio de valorización de las contribuciones de cada propietario y su restitución, así como en la obligación de aprobar un proyecto de reajuste de suelos con otorgamiento de escritura pública de división y participación, e inscripción en los registros públicos, por lo que es un concepto homólogo al del sistema español de compensación.

El capítulo III-De la Unidad de Gestión Urbanística (UGU), del mismo título V, establece la Unidad de Gestión Urbanística como cuerpo colegiado conformado por varias personas naturales o jurídicas, que actúa a modo de consorcio para desarrollar un sector o la totalidad de un área del Plan Específico. Aplica un mecanismo asociativo de gestión que garantiza el desarrollo integral de zonas de reglamentación especial para su ejecución urbanística mediante integraciones inmobiliarias de predios que pertenecen a más de un propietario. Cuando se aplican las UGU a procesos de reajuste de suelos no es precisa la asignación de una zona de reglamentación específica. La secuencia de desarrollo de una UGU es la siguiente (artículo 95):

- ◆ Etapa preparatoria: un promotor, conjuntamente con propietarios de inmuebles, deciden constituir un grupo gestor para formular estudios de prefactibilidad técnica, económica y financiera para ejecutar un proyecto de reurbanización o de renovación urbana, contando con voluntad expresa de todos los propietarios, incluida la municipalidad distrital, con porcentaje correspondiente a áreas de dominio y uso público y privado bajo su administración.
- ◆ Aprobación por la municipalidad distrital de la ordenanza de conformación de la UGU, precisando el ámbito, el porcentaje de participación de la municipalidad, y garantizando que el promotor honra el aporte valorado de propietarios mediante un mecanismo



que puede ser un contrato de fideicomiso. La municipalidad provincial debe aprobar el Plan Específico que asigna zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1192, de 23 de agosto de 2015, establece el marco de adquisición y expropiación de inmuebles. Se define la expropiación como la transferencia forzosa del derecho de propiedad sustentada en causa de seguridad nacional o de necesidad pública, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso de la República a favor del Estado, a iniciativa del Gobierno Nacional, a iniciativa del mismo o de otros niveles de gobierno y previo pago en efectivo de la indemnización correspondiente.

Hipótesis de gestión

Se plantean tres hipótesis de gestión para la recuperación de las plusvalías resultantes de un incremento de densidad urbana en la zona desde su situación, actualmente permitida en el planeamiento hasta la resultante de la alternativa de ordenación propuesta:

1. Recuperación de plusvalías a través de un convenio de gestión entre los actuales propietarios y la municipalidad distrital.
2. Recuperación de plusvalías mediante un sistema de cooperación en el que la administración distrital lideraría el proceso de transformación urbana.
3. Reajuste de suelos con recuperación de plusvalías asociada.

En los tres casos, el hecho generador de la plusvalía sería el mismo: la aprobación de un instrumento de planificación que incremente el aprovechamiento lucrativo posible de los terrenos. Las tres opciones presentan alternativas de instrumentación de la ejecución de las determinaciones de la nueva ordenación urbana y permiten analizar las ventajas e inconvenientes de cada una. En todos los casos sería necesario llevar a cabo un especial esfuerzo de información a la participación estableciendo cauces de participación pública.

Para la realización de cálculos económicos se han utilizado los siguientes módulos, basados en valores observados en el entorno del ámbito de intervención:

- ◆ Coste medio de las obras de habilitación, calculado por m² de área bruta englobada por la poligonal grafiada en las fichas adjuntas.

Se ha evaluado en US\$ 55 por m², por conversión del valor fijado en la Resolución Directoral N.º 13-2015-Vivienda/VMVU-DGPRVU, referente a la propuesta de valor de obras de habilitación urbana (VOH), para el grupo 5, que incluye a Lima (provincias).

- ◆ Coste de las edificaciones actuales, considerando que se adquirieran junto con el suelo para su demolición (hipótesis de cálculo que no se verificaría necesariamente en la realidad), estimado según valores de mercado en torno a US\$ 800 por m².
- ◆ Coste medio de edificación de viviendas por m² de superficie construida. Se ha evaluado en US\$ 400 por m², teniendo en cuenta proyectos inmobiliarios recientes en la zona metropolitana de Lima.
- ◆ Coste en venta del m² de superficie construida de vivienda. Se ha evaluado en US\$ 1100 por m².
- ◆ Coste en venta del m² de superficie construida de oficinas. Se ha evaluado en US\$ 1200 por m², de acuerdo con precios inmobiliarios observados en el mercado del área metropolitana.

Se propone una identidad entre unidades de diseño urbano y sistemas de gestión. En un desarrollo hipotético de estas opciones podría estudiarse una división de cada ámbito de diseño en otros de gestión de superficies más reducidas, en función de los condicionantes presentes en el ámbito.

Hipótesis 1: Convenio de gestión

La hipótesis de recuperación de plusvalías mediante un convenio de gestión se plantea en el ámbito O6, destinado a la creación de un parque empresarial, al oeste de la autopista Chillón-Trapiche. La reducida intensidad de ocupación de estos suelos respecto a los de su entorno en Comas, hace que en estos casos la posibilidad de captura de plusvalía sea sustancialmente mayor en términos relativos. Dicho convenio de gestión se basaría en:

1. Aplicación de la legislación expropiatoria, entendiendo que la habilitación urbana es una causa de necesidad pública, con las siguientes especialidades:



- a) Declaración expresa de los propietarios del predio original de su acuerdo para cobrar la indemnización justipreciada mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente a los expropiados, en lugar de realizarse mediante el pago en efectivo.
- b) La administración y el particular expropiado pueden convenir la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquella, libremente y por mutuo acuerdo, en cuyo caso, una vez concluidos los términos de adquisición amistosa, se da por concluido el expediente. De no alcanzarse dicho acuerdo en un plazo prefijado, el expediente expropiatorio continúa su procedimiento, sin perjuicio de que en un momento posterior se alcance el acuerdo.
- c) El acuerdo mantiene el trámite de expropiación; lo que agiliza es la fijación de un precio aceptado por ambas partes, frente a los procedimientos aplicados habitualmente.
- d) La administración municipal y los particulares pueden alcanzar un acuerdo sobre valoraciones expropiatorias, incluso aceptando las presentadas por los interesados con la condición de que no sean contrarias a derecho.
- e) Si la administración que tiene la potestad de controlar el proceso entiende que las valoraciones acordadas no se ajustan a derecho, puede rechazarlas indicando en el expediente administrativo la razón de su oposición, o bien declarar el acuerdo lesivo para los intereses públicos e interponer recurso contencioso administrativo.
- f) En el caso español, el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca futura puede inscribirse en el registro de la propiedad (homólogo en funciones al registro de predios de la Sunarp, en el caso peruano) con folio independiente, que se cancela simultáneamente a la inscripción a favor del expropiado de la finca que constituye la indemnización justipreciada en especie.

- g) La aplicación de este sistema en el caso español ha conllevado algunas decisiones judiciales que exponen criterios de motivación interesantes:
 - i. Cuando las partes firman el convenio sin manifestar discrepancia sobre el aprovechamiento (derechos de construcción) tomado en consideración para la valoración de los terrenos expropiados, ha de cumplirse lo pactado en sus propios términos; no cabe alegar posteriormente que hubiera debido considerarse otro aprovechamiento, salvo que existieran otros vicios en el acuerdo.
 - ii. Cuando se fija la entrega de determinadas parcelas como pago del precio de expropiación, el retraso en la entrega de los terrenos no genera automáticamente el derecho a indemnización, pues los incrementos en los costes de construcción serían normalmente compensados por mayores precios de venta del bien inmobiliario final, por lo que no habría un daño efectivo y real desde la perspectiva del conjunto de la operación.
- 2. Disponibilidad (como en el resto de la hipótesis, pero con mayor importancia, si cabe) de una adecuada información cartográfica, catastral y registral de la realidad existente, así como de una ordenación urbanística con un suficiente nivel de pormenorización para:
 - a) delimitar el ámbito de actuación e identificar a los propietarios afectados;
 - b) determinar la cuantía de los derechos expropiados y la plusvalía resultante de la materialización de la ordenación propuesta;
 - c) servir de base para la negociación.
- 3. Asunción por la administración pública del control de la operación y de la ejecución de la habilitación urbana, que se retribuye mediante

la venta de los predios resultantes que no se han entregado como indemnizaciones al corresponder a la plusvalía.

Este sistema otorga a la administración pública un alto grado de control de la operación, que se extiende al control de la recuperación de la plusvalía, limita las necesidades de fondos para abono de indemnizaciones justipreciadas. Frente a los sistemas como la contribución de valorización que limitan la recuperación a un porcentaje del valor de la obra ejecutada, en este caso se superan dichos límites. Para el éxito del sistema es necesario contar con estudios previos en profundidad sobre los bienes existentes en el ámbito, de tal manera que se pueda plantear en la negociación una valoración justa que permita un rápido acuerdo.

La plusvalía generada por el cambio de la norma vigente a la propuesta alternativa es la reflejada en la tabla de recapitulación.

En este sistema, la plusvalía revertiría completamente a la administración. No obstante, dado que se difiere la obtención de la indemnización hasta la finalización del proceso de habilitación, frente a las determinaciones de la Ley de Expropiaciones de 2015 que establece que el pago será previo a la transferencia de la propiedad, una parte de la misma sería cedida como compensación a los expropiados. Se calcula que esa parte puede ser de 50 %.

Hipótesis 2: Cooperación entre administración y propietarios de suelo

La hipótesis de cooperación, basada en el sistema español homónimo, se aplica a los suelos de los ámbitos 01 y 02, ubicados en torno a la antigua cabecera sur de la pista de aterrizaje. El sistema implicaría:

1. Reparto de funciones entre administración y administrados:

- a) La administración controla el procedimiento y ejecuta las obras de habilitación.

- b) Los propietarios, de acuerdo con su participación en los derechos de aprovechamiento, entregan el conjunto del suelo, incluidos los aportes de cesión gratuita, y asumen los costes de habilitación.

2. Adecuada información cartográfica, catastral y registral de la realidad existente, así como de una ordenación urbanística con un suficiente nivel de pormenorización para:

- a) delimitar el ámbito de actuación e identificar a los propietarios afectados;
- b) determinar la cuantía de los derechos expropiados y la plusvalía resultante de la materialización de la ordenación propuesta;
- c) servir de base para la negociación.

3. División del procedimiento en dos fases a partir de la aprobación del plan:

- a) Ejecución jurídica del plan, esto es, valorización de las contribuciones de cada propietario y restitución al mismo de la parte proporcional del producto inmobiliario final de la operación, minorada por la parte correspondiente a la recuperación de plusvalías por parte de la administración. Esto implica un procedimiento similar al propuesto en el proyecto de Ratdus para el reajuste de suelos, al generar un lote acumulado que posteriormente es dividido y registrado de acuerdo con la nueva ordenación.
- b) Ejecución material de las obras de habilitación por la administración.

En este sistema la administración tiene un control importante del proceso de habilitación, aunque menor que en la propuesta de convenio de gestión. Es preciso articular temporalmente, de forma adecuada, el procedimiento por el cual los pagos por habilitación de los administrados permiten a la administración ejecutar la obra de habilitación. Aquí, la recuperación de plusvalías sería más limitada que en el caso de la expropiación.



La plusvalía generada por el cambio de la norma vigente a la propuesta alternativa es la reflejada en la tabla de recapitulación.

En este sistema, la plusvalía recuperable se encontraría sujeta a las limitaciones del proyecto de Ratdus, que fija su valor entre 30 y 50 %, correspondiendo a la municipalidad fijar su tipo; no obstante, el papel de la administración en la gestión de las obras de habilitación y la gestión general del proceso debe ser retribuido. Se calcula, por tanto, que la plusvalía recuperable debe ser de 40 %.

Hipótesis 3: Reajuste de suelos

La hipótesis de reajuste de suelos se aplica a los suelos de los ámbitos 03, 04 y 05, que rodean por el norte al antiguo aeródromo. La presente propuesta extiende el concepto de reajuste de suelos del proyecto de Ratdus, que lo aplica a suelos urbanizables por acumulación de parcelas rústicas, para aplicarlo a parcelas urbanas, de modo similar al sistema español de compensación, donde la organización societaria con personería jurídica recibe el nombre de Junta de Compensación. El sistema propuesto requiere:

1. Constitución por los propietarios de suelo y un promotor de una Unidad de Gestión Urbanística sobre la totalidad del ámbito señalado. La organización societaria de los propietarios tendrá personería jurídica.
2. Elaboración por la UGU, bajo la orientación de la administración distrital, de los estudios de prefactibilidad técnica, económica y financiera que permitan pormenorizar la ordenación del ámbito, de tal manera que sea posible obtener la ordenanza y el Plan Específico que asigne la zonificación y parámetros urbanísticos y edificatorios para el desarrollo de los proyectos.
3. Ejecución por el promotor titular del fideicomiso de la UGU de las obras de habilitación, entrega a los propietarios de los bienes acordados, y

entrega a la administración de los aportes de cesión obligatoria y de la plusvalía correspondiente.

En este sistema la administración conserva el control del procedimiento administrativo, pero tiene menos instrumentos el control del proceso global y las relaciones entre los diferentes agentes. La recuperación de plusvalías es inferior al supuesto de convenio de gestión y al de cooperación, al ejecutar el promotor que recibe el fideicomiso de la UGU una serie de labores que en los dos casos anteriores serían ejecutados por la administración.

La plusvalía generada por el cambio de la norma vigente a la propuesta alternativa es la reflejada en la tabla de recapitulación.

En este sistema, la plusvalía recuperable se encontraría sujeta a las limitaciones del proyecto de Ratdus, que fija su valor entre 30 y 50 %, correspondiendo a la municipalidad fijar su tipo. Se estima que la plusvalía recuperable estaría en torno al 40 %.

Tabla recapitulativa

	Superficie (m²)	Edif. actual (miles m²)	Edif. proyecto (miles m²)	Costes de la operación (USD)				
				Suelo + vuelo actual	Obras habilitación	Coste construcción	Importe total venta (USD)	Plusvalía (USD)
Hip. 1	702359	70000	561887	56000000	38629745	224754880	674264640	354880015
Hip. 2	1034599	731578	1888737	585262400	56902945	755494800	2077610700	679950555
Hip. 3	1457527	1052608	2722734	842086400	80163985	1089093600	2995007400	983663415

Cabe apreciar que las tres hipótesis presentan rentabilidad suficiente, con plusvalías que superan el 40 % de las inversiones de operación en los tres casos, especialmente en la hipótesis 1. De acuerdo con los criterios expuestos en cada caso solo una parte de esa plusvalía sería susceptible de captura, pero esa recuperación por la comunidad permitiría pagar varias veces nuevas reposiciones de las obras de habilitación, por aportar un orden de magnitudes.

PLANOS DE INFORMACIÓN

4.1 Municipalidad Metropolitana Lima (e 1:200 000)

4.1.1 Relieve e hidrografía

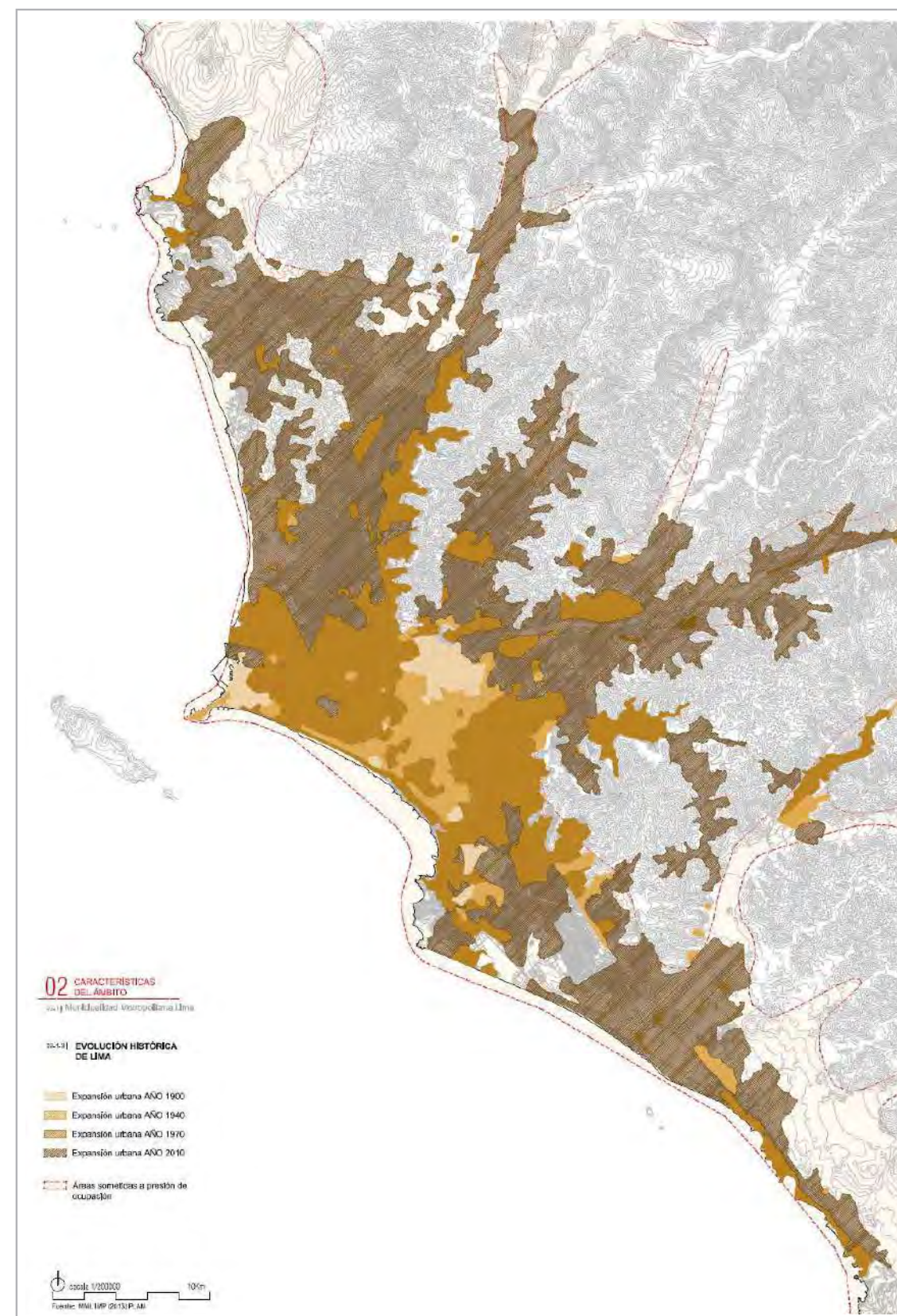




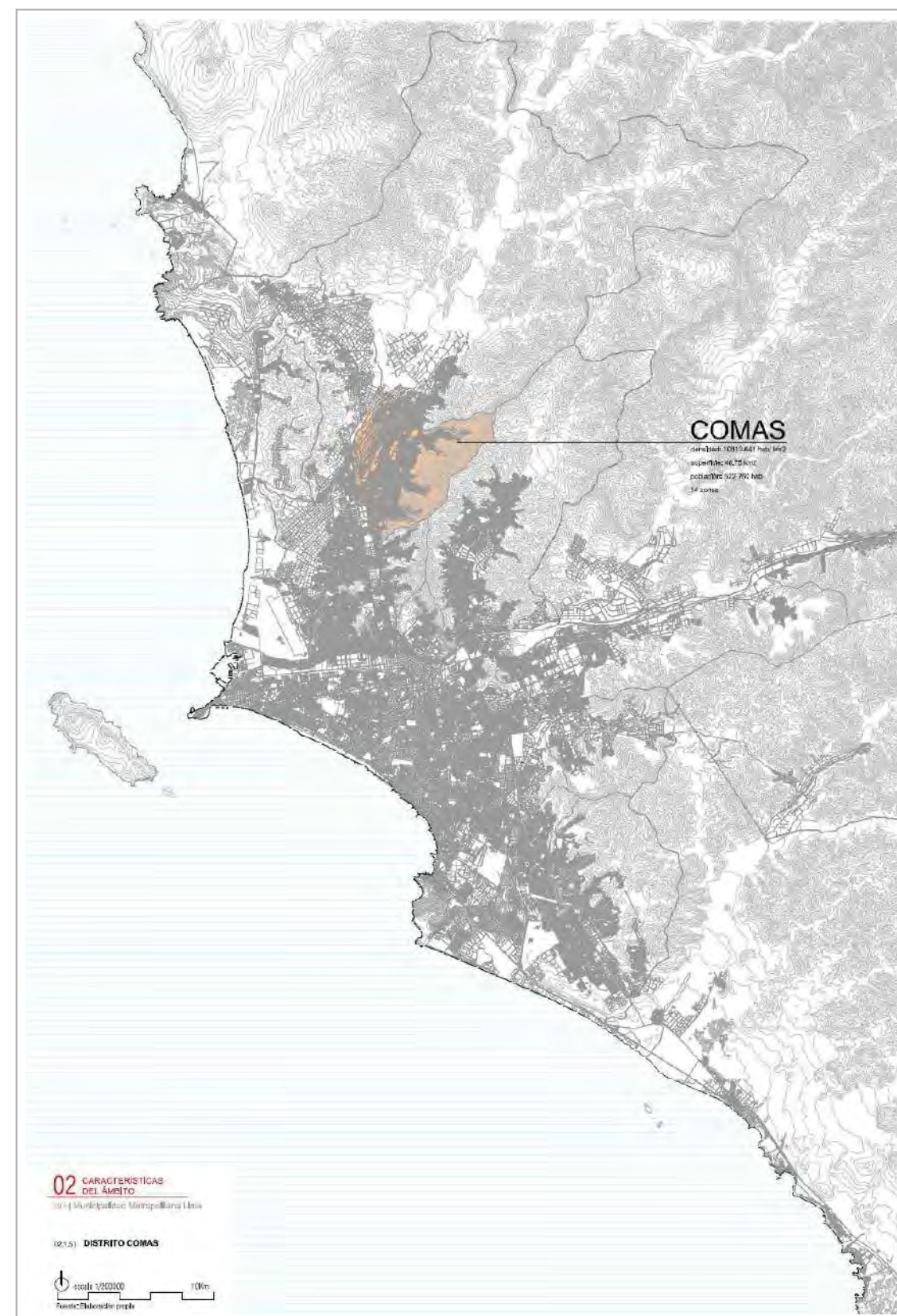
4.1.2 Estructura Verde (protección medioambiental + zonas verdes)



4.1.3 Evolución histórica de Lima

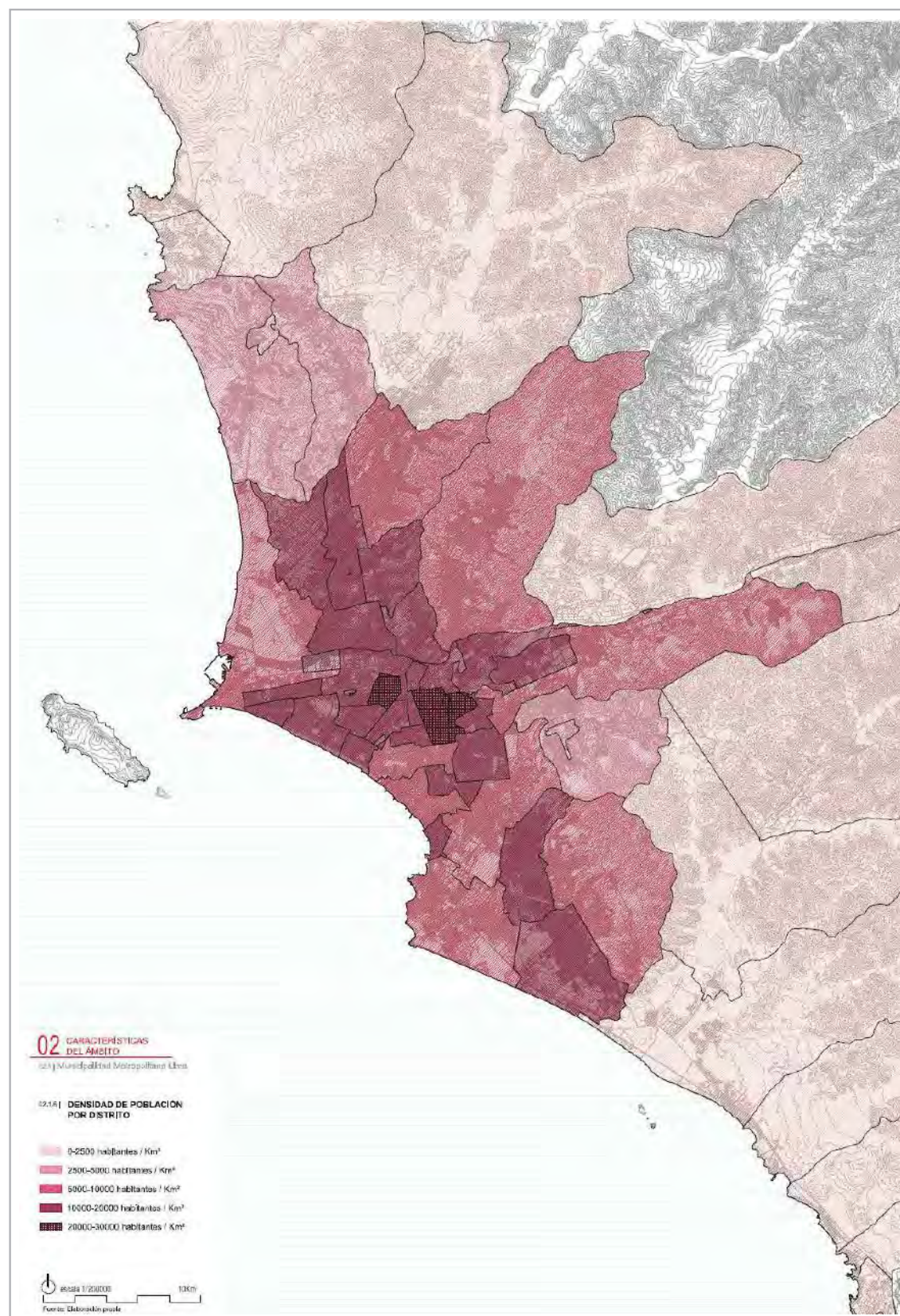


4.1.5 Distrito Comas

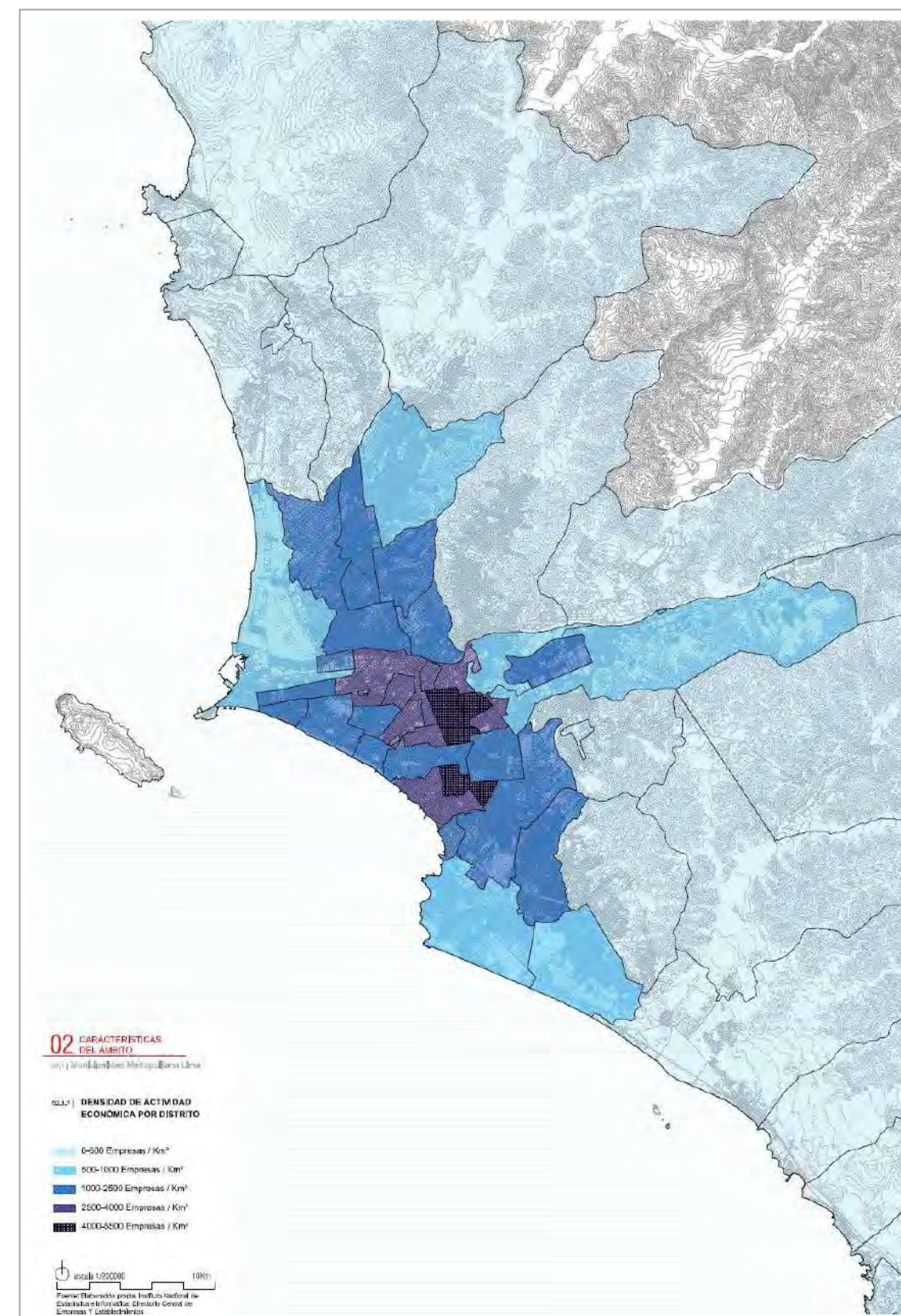




4.1.6 Densidad de población por distrito

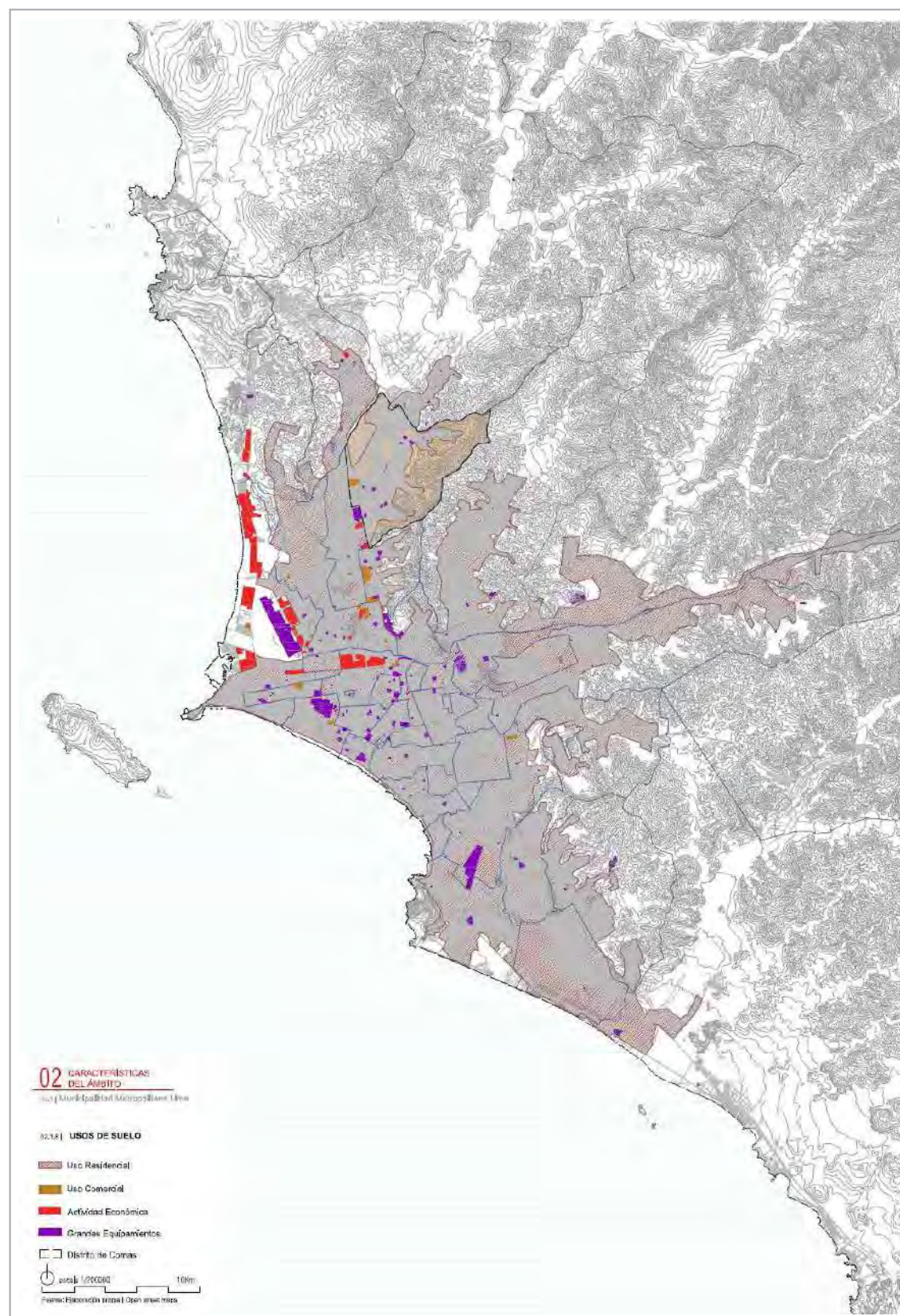


4.1.7 Densidad actividad económica por distrito

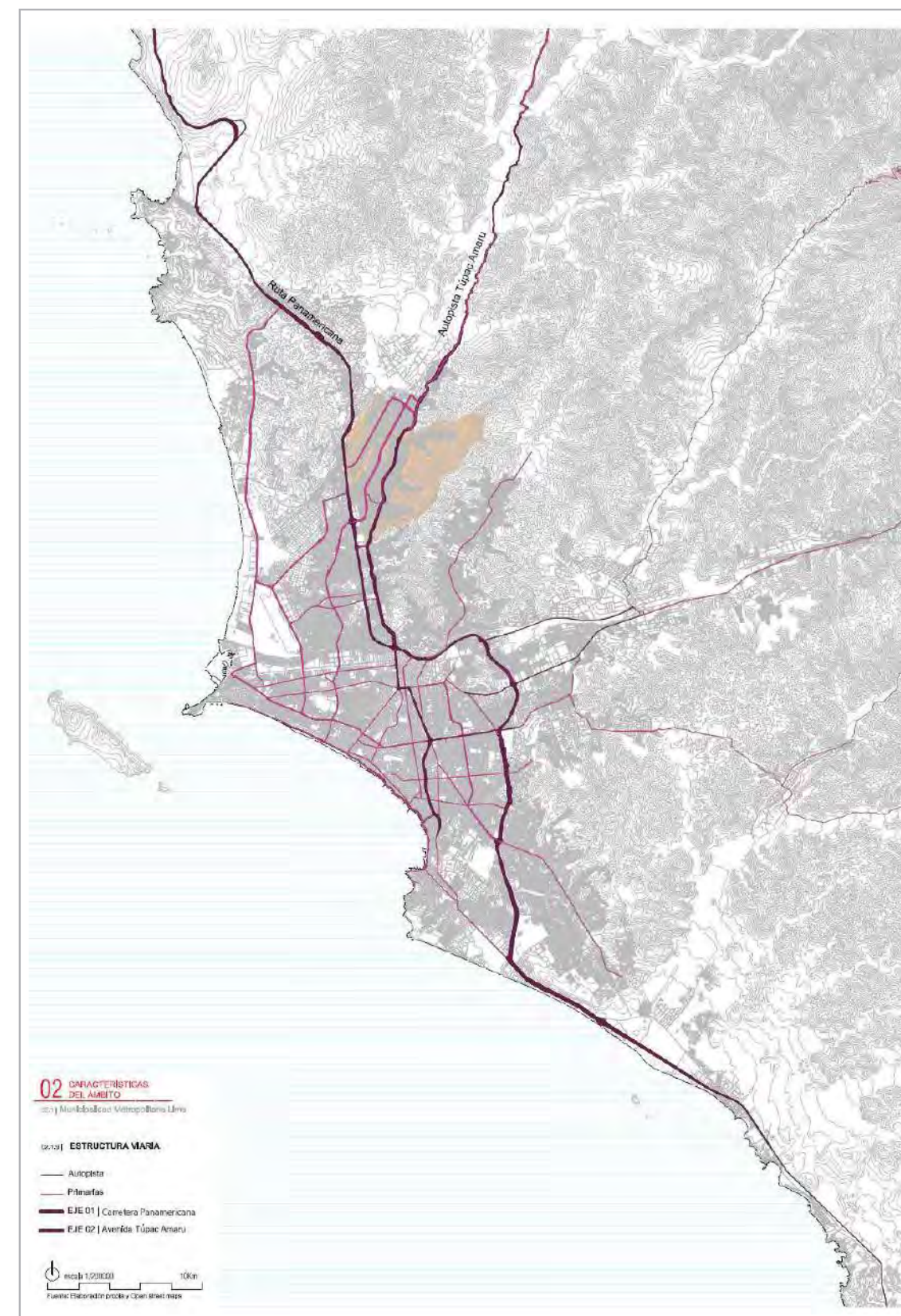




4.1.8 Usos del suelo

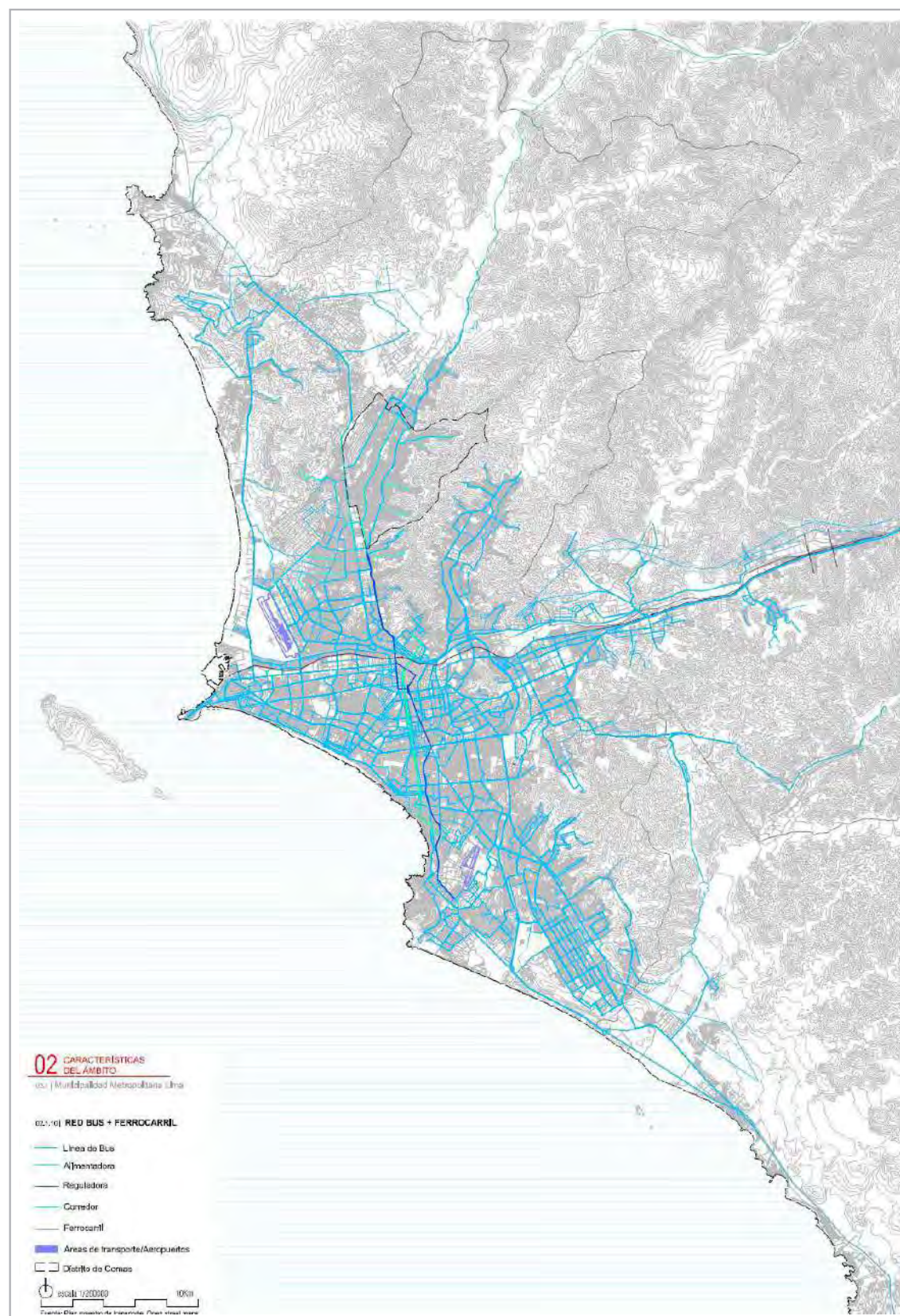


4.1.9 Estructura viaria





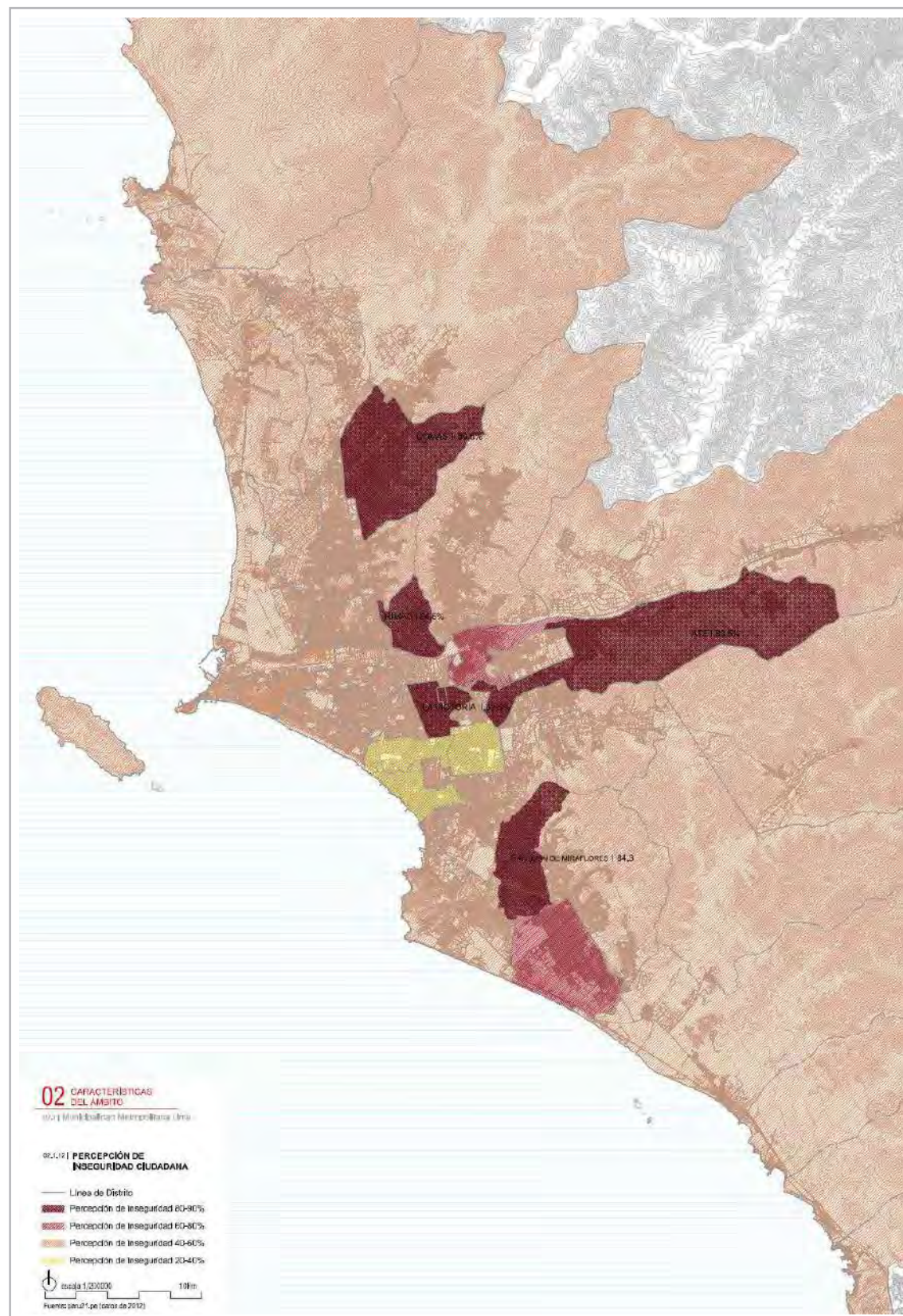
4.1.10 Transportes públicos (bus + ferrocarril)



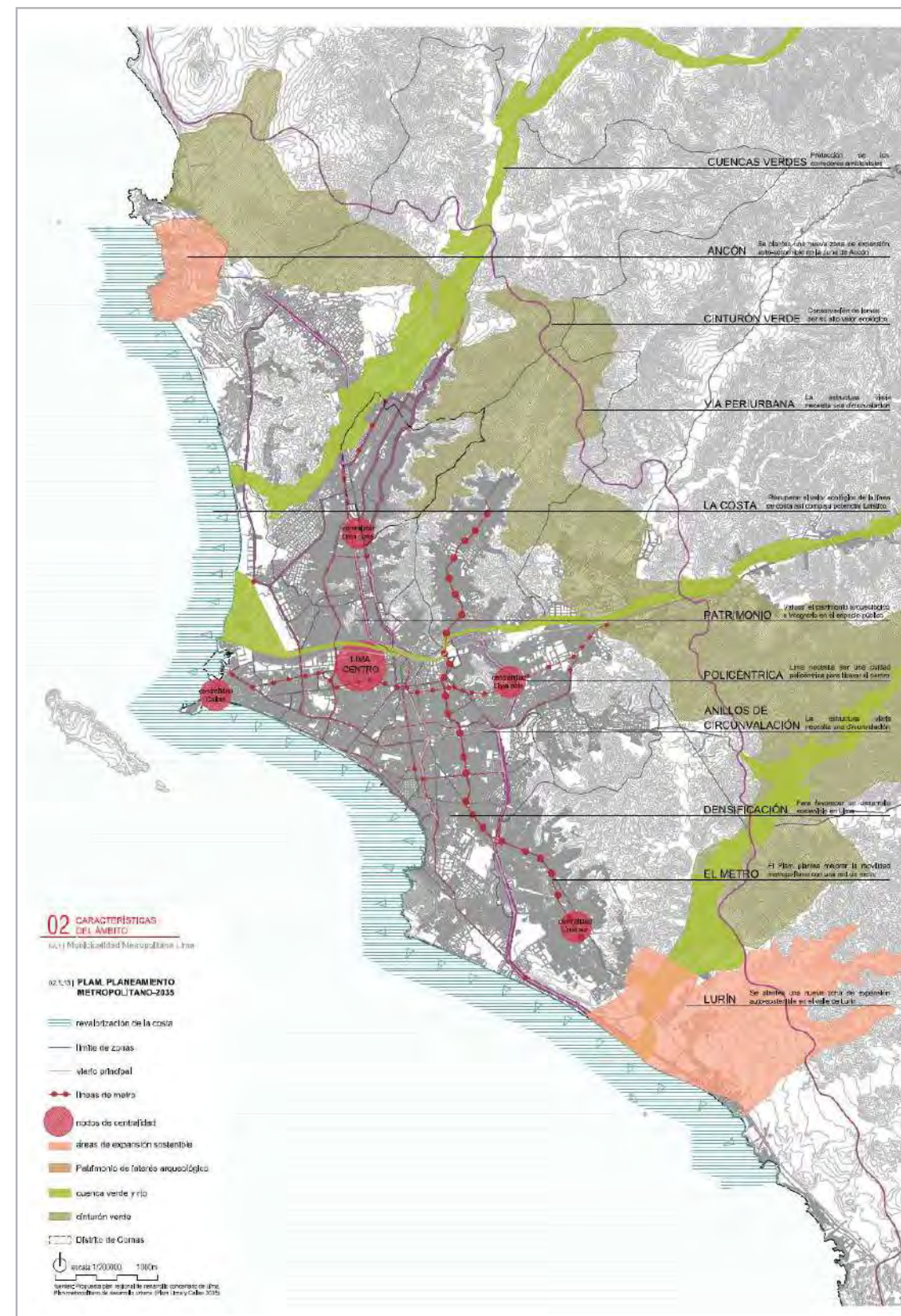
4.1.11 Transportes públicos (metro + proyecto de metro)



4.1.12 Inseguridad ciudadana



4.1.13 Planeamiento metropolitano/PLAM 2035



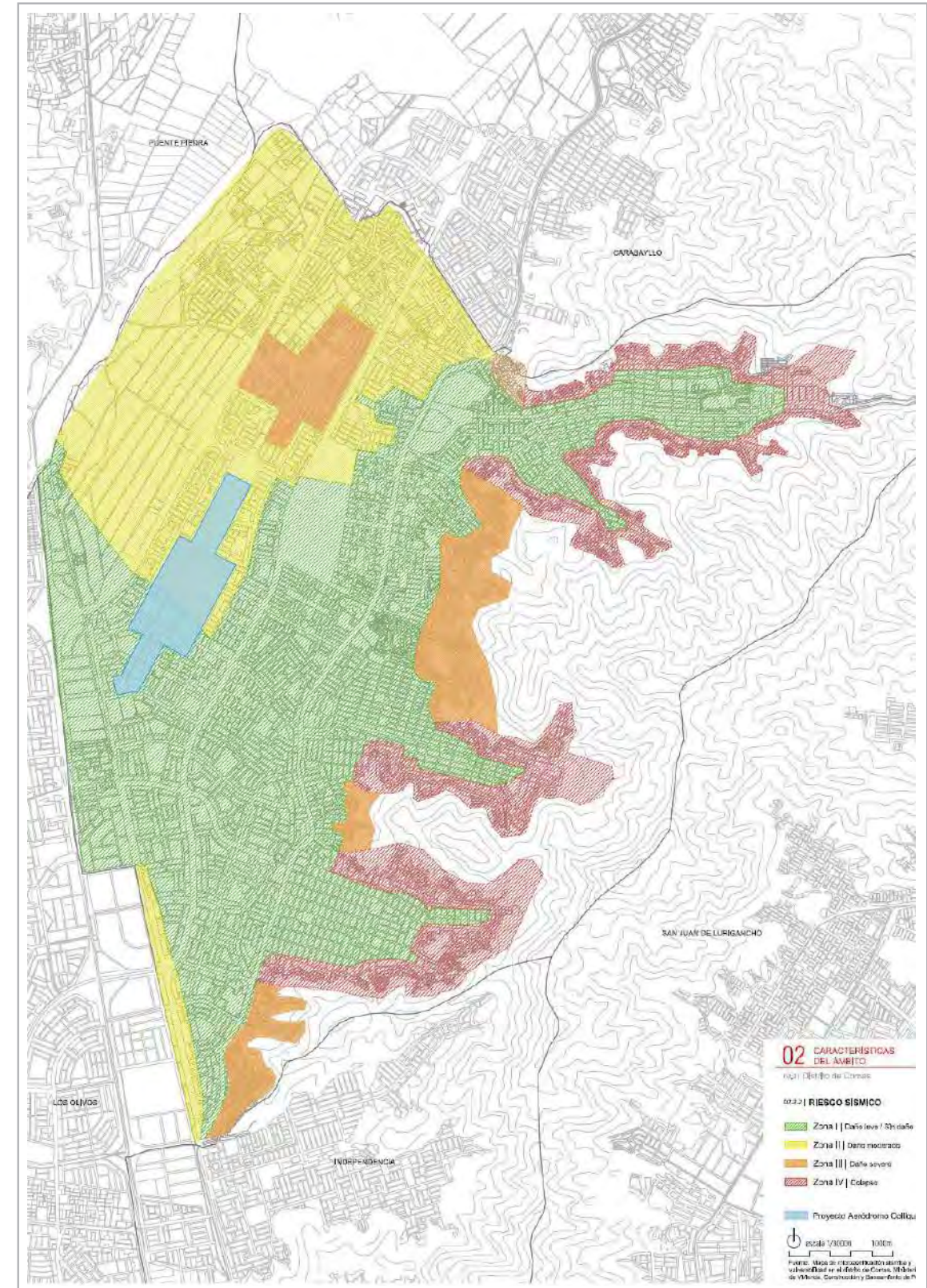


4.2 Distrito Comas (e 1:30 000)

4.2.1 Estructura Verde (protección medioambiental + zonas verdes)

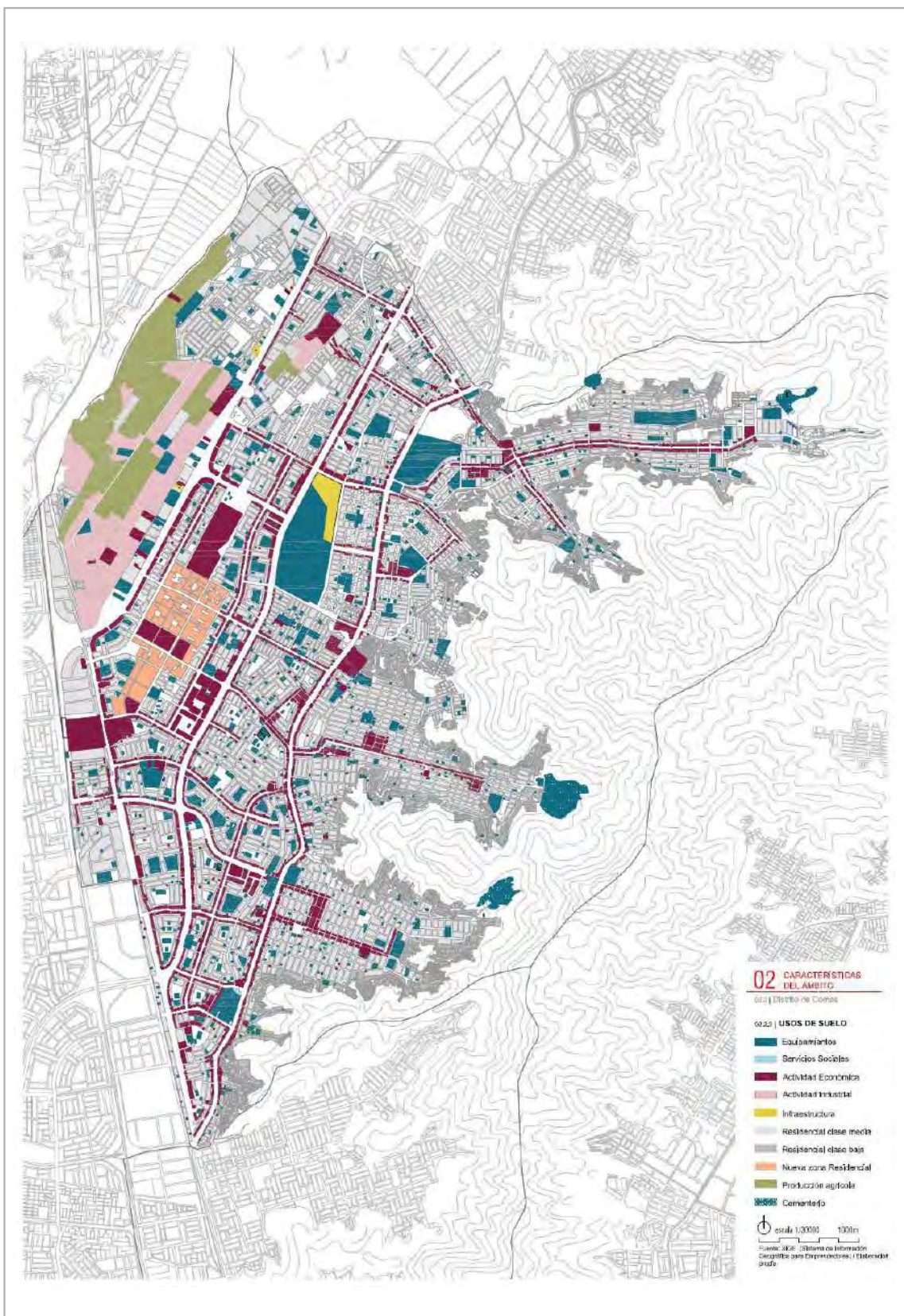


4.2.2 Riesgos naturales (sísmico)

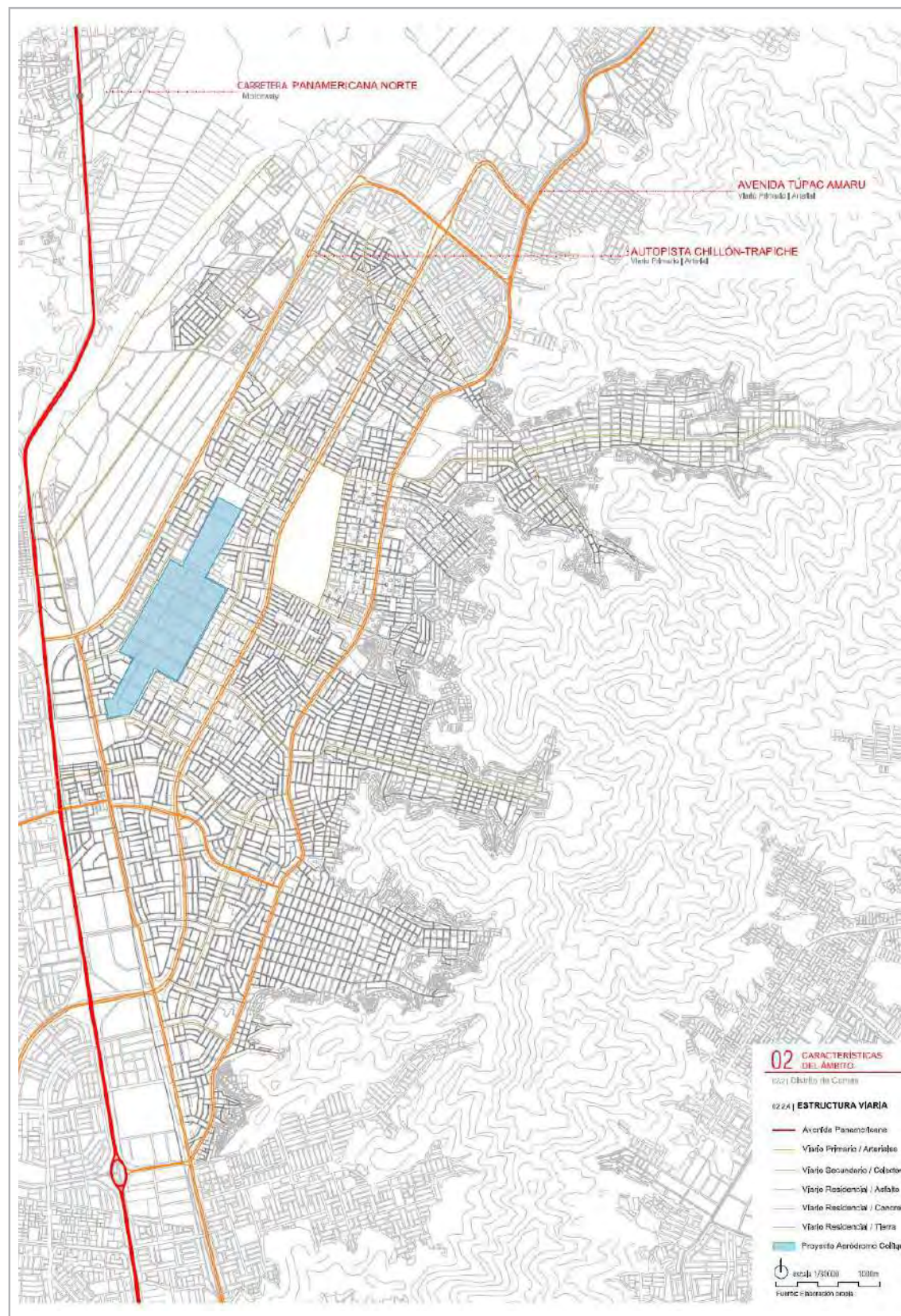




4.2.3 Usos de suelo

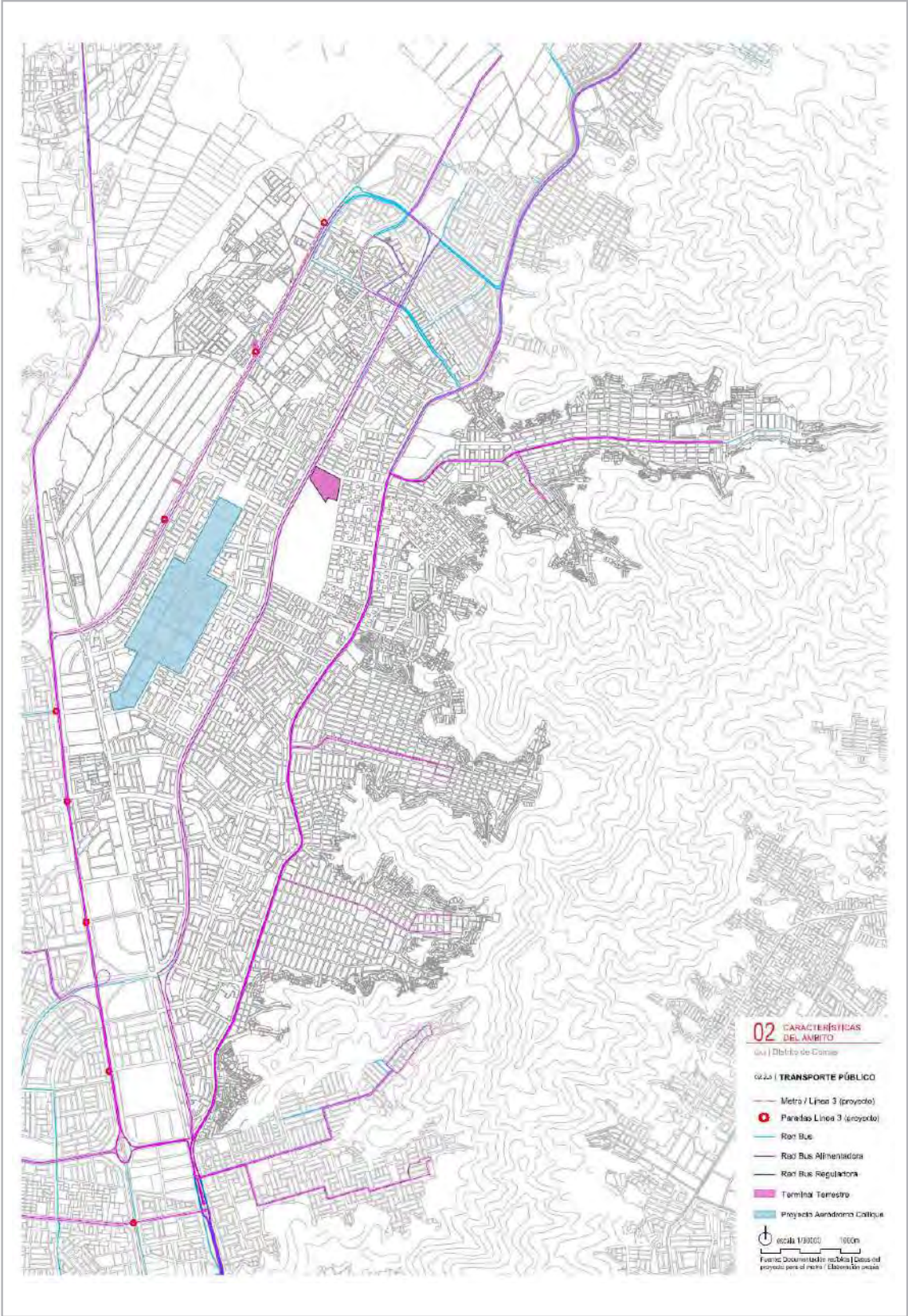


4.2.4 Estructura viaria

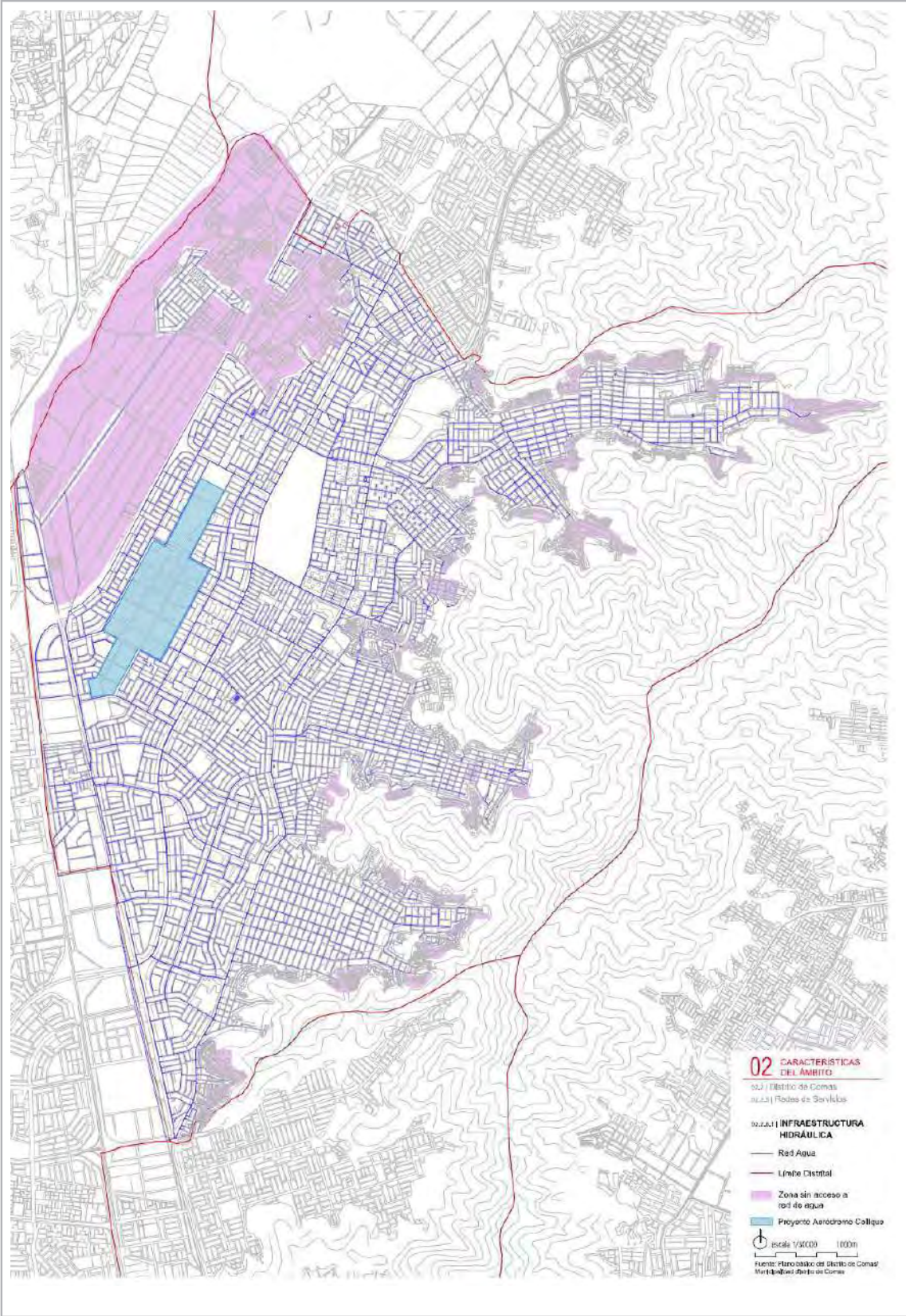




4.2.5 Transporte público

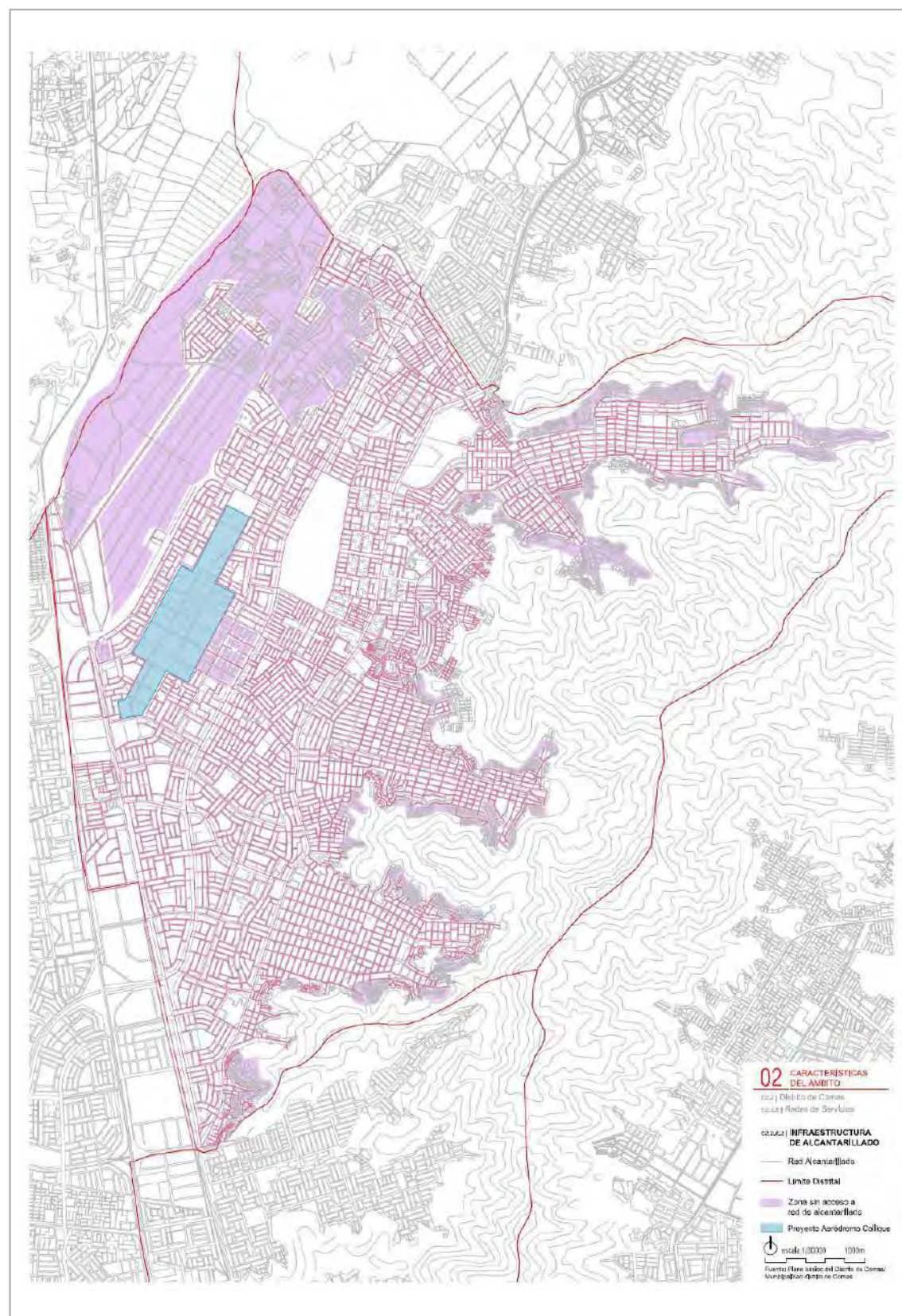


4.2.6 Redes de servicio: Infraestructura hidráulica

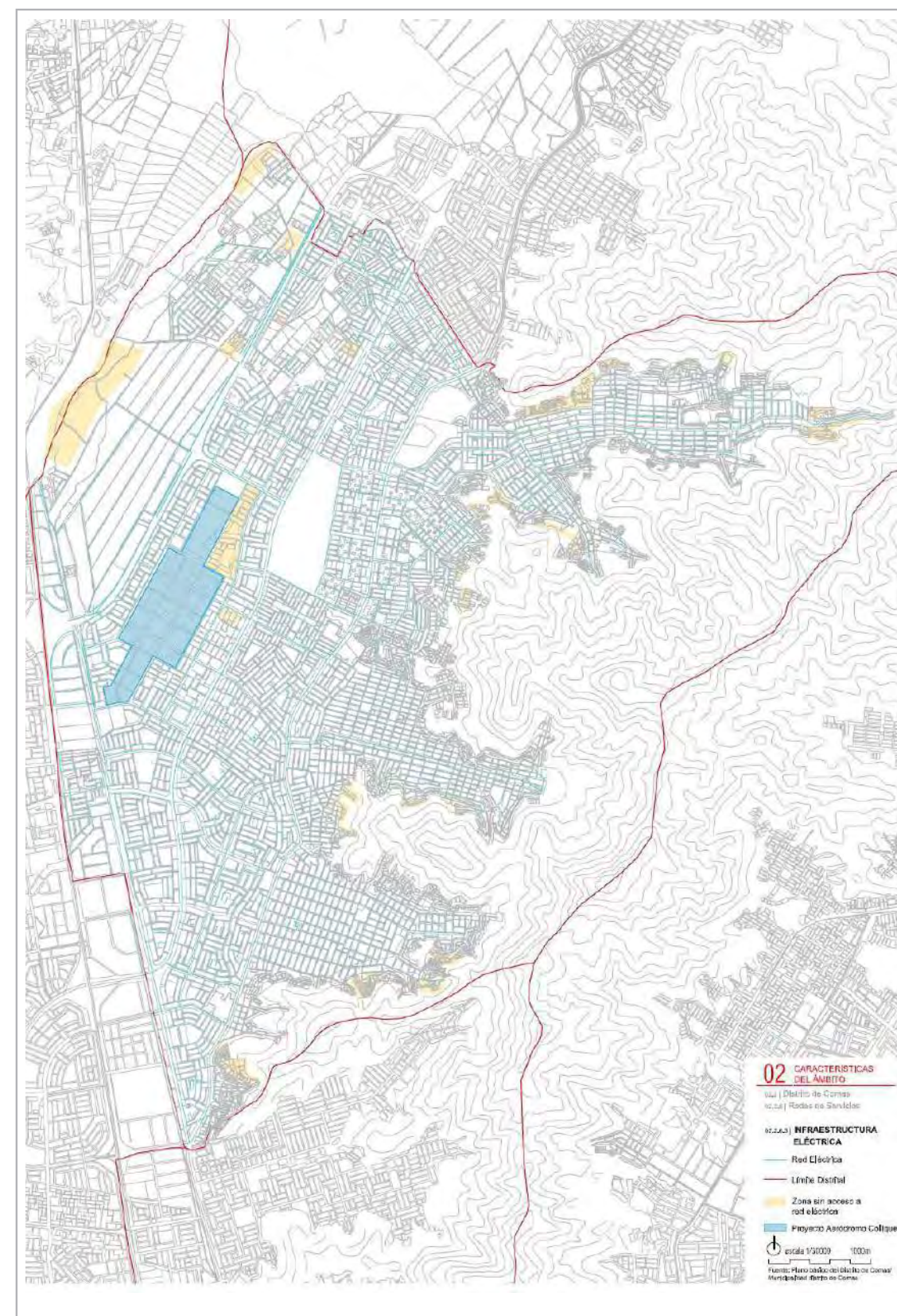




4.2.6 Redes de servicio: Infraestructura alcantarillado

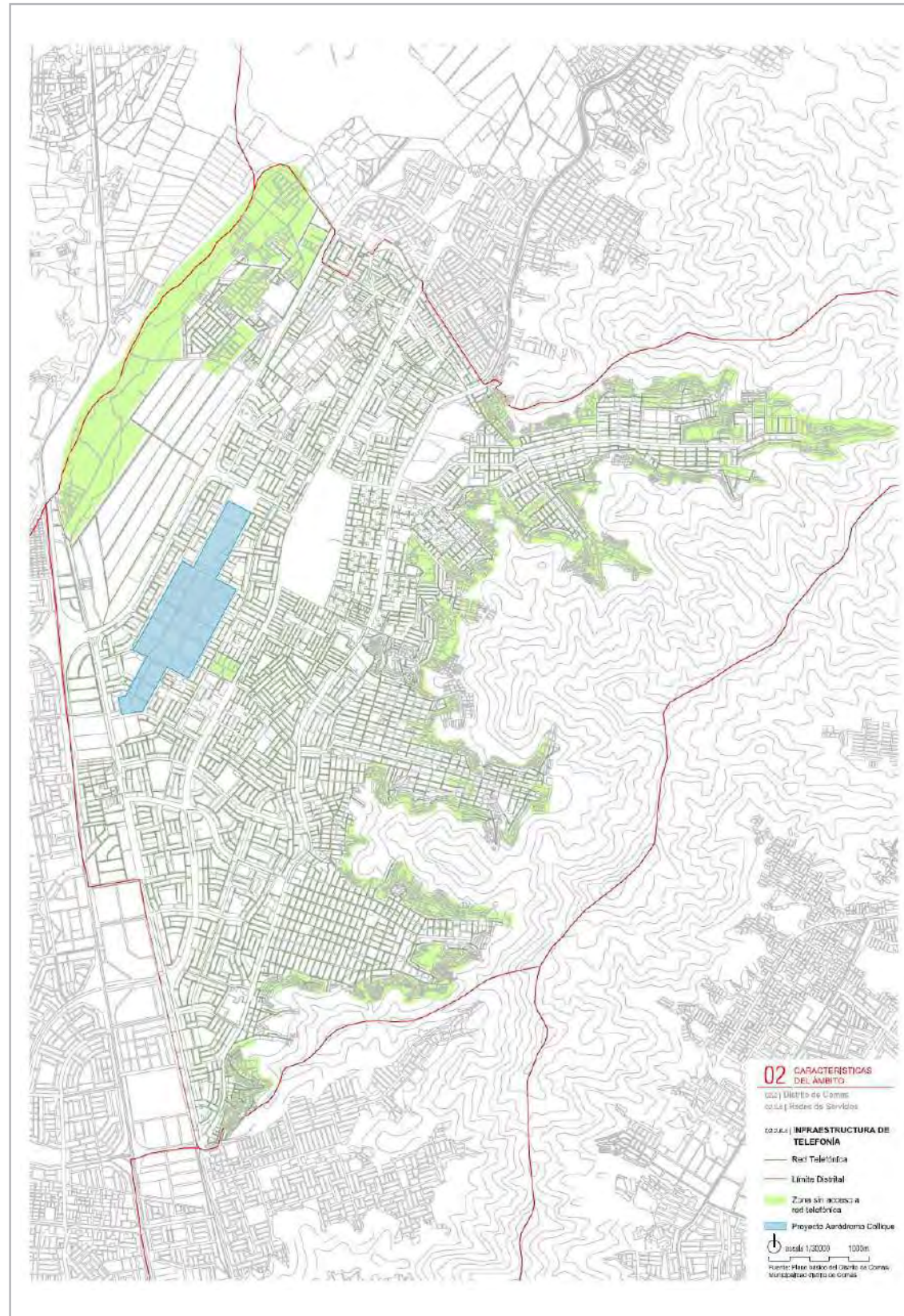


4.2.6 Redes de servicio: Infraestructura eléctrica

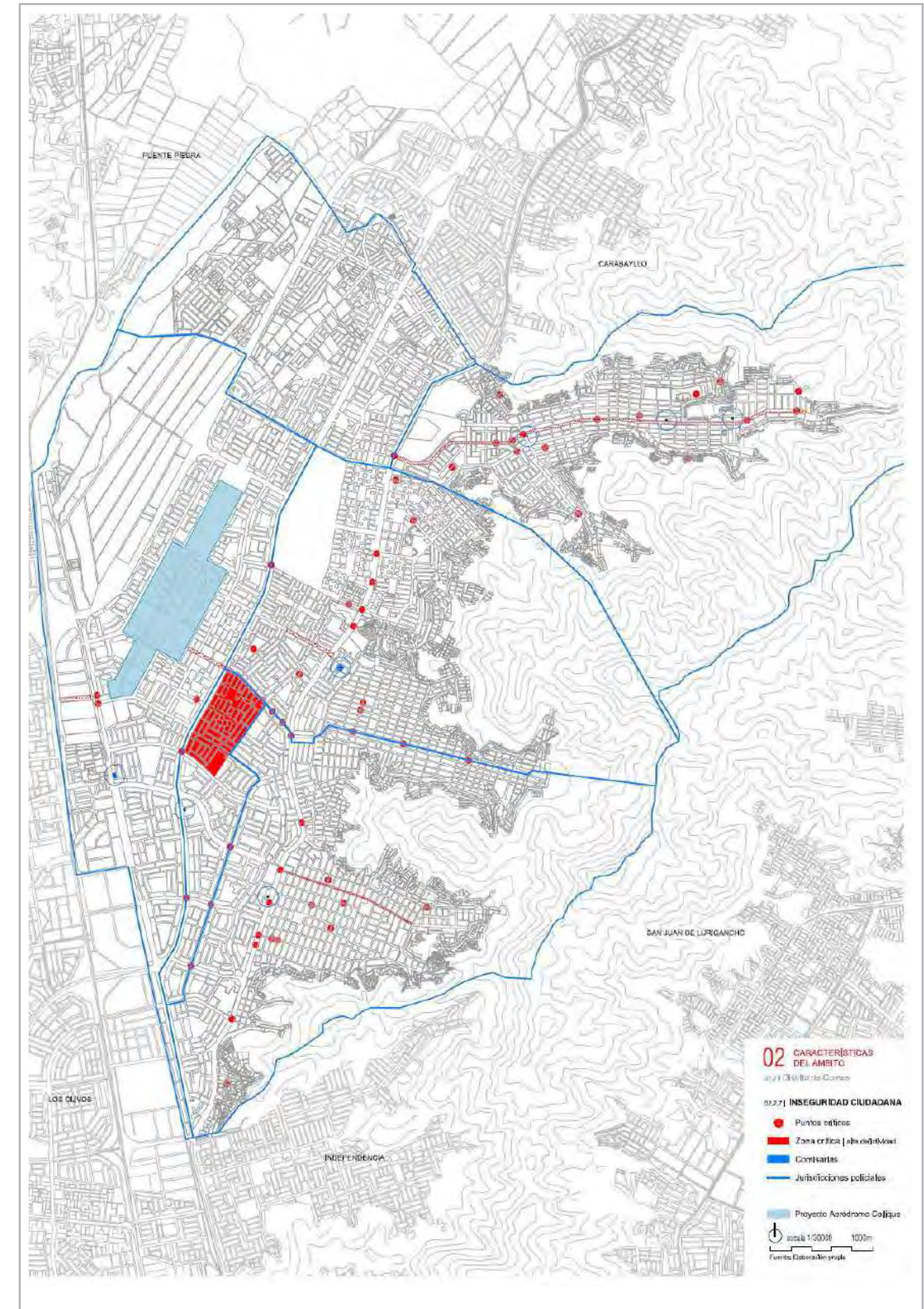




4.2.6 Redes de servicio: Infraestructura telefonía

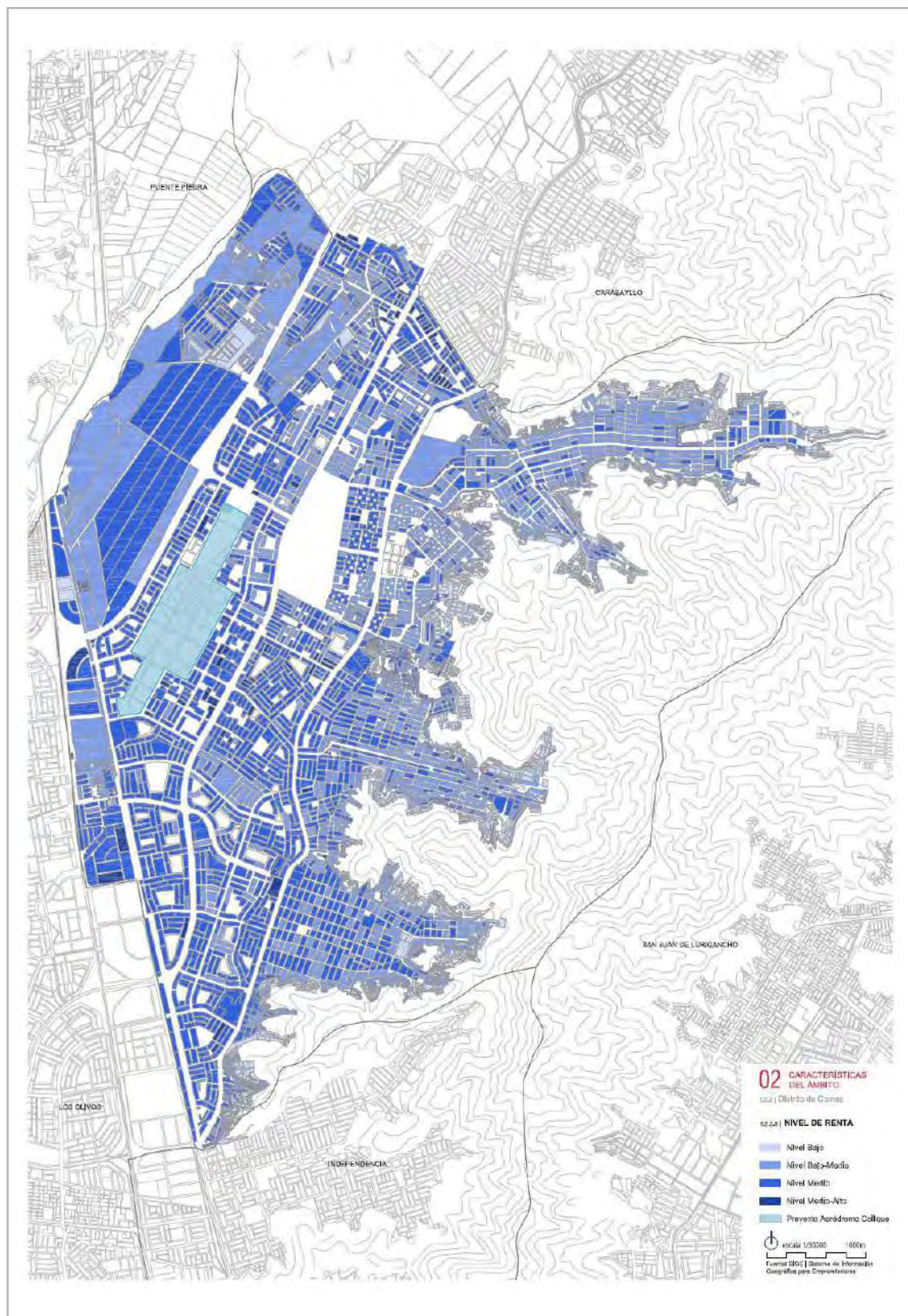


4.2.7 Inseguridad ciudadana

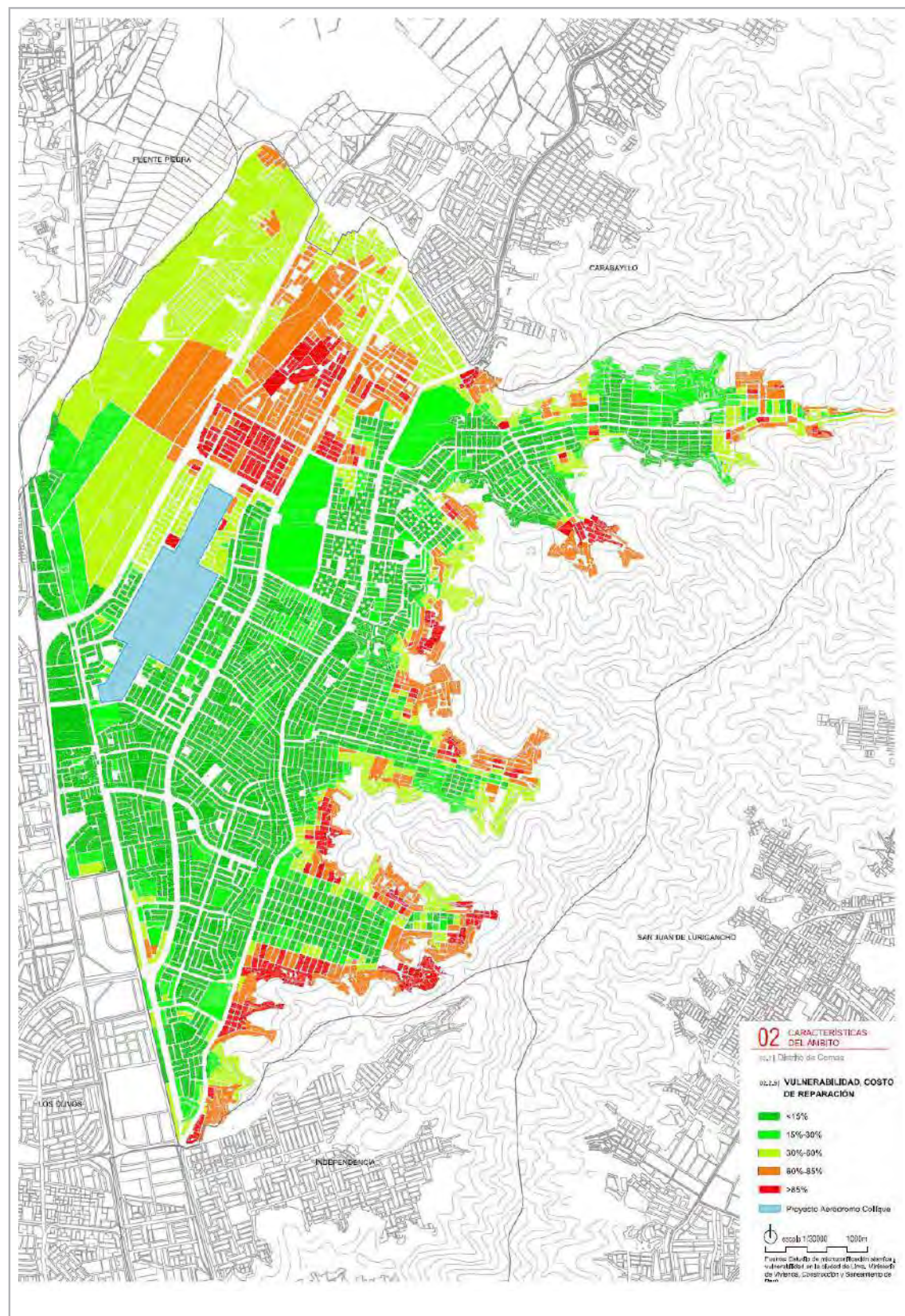




4.2.8 Nivel de renta

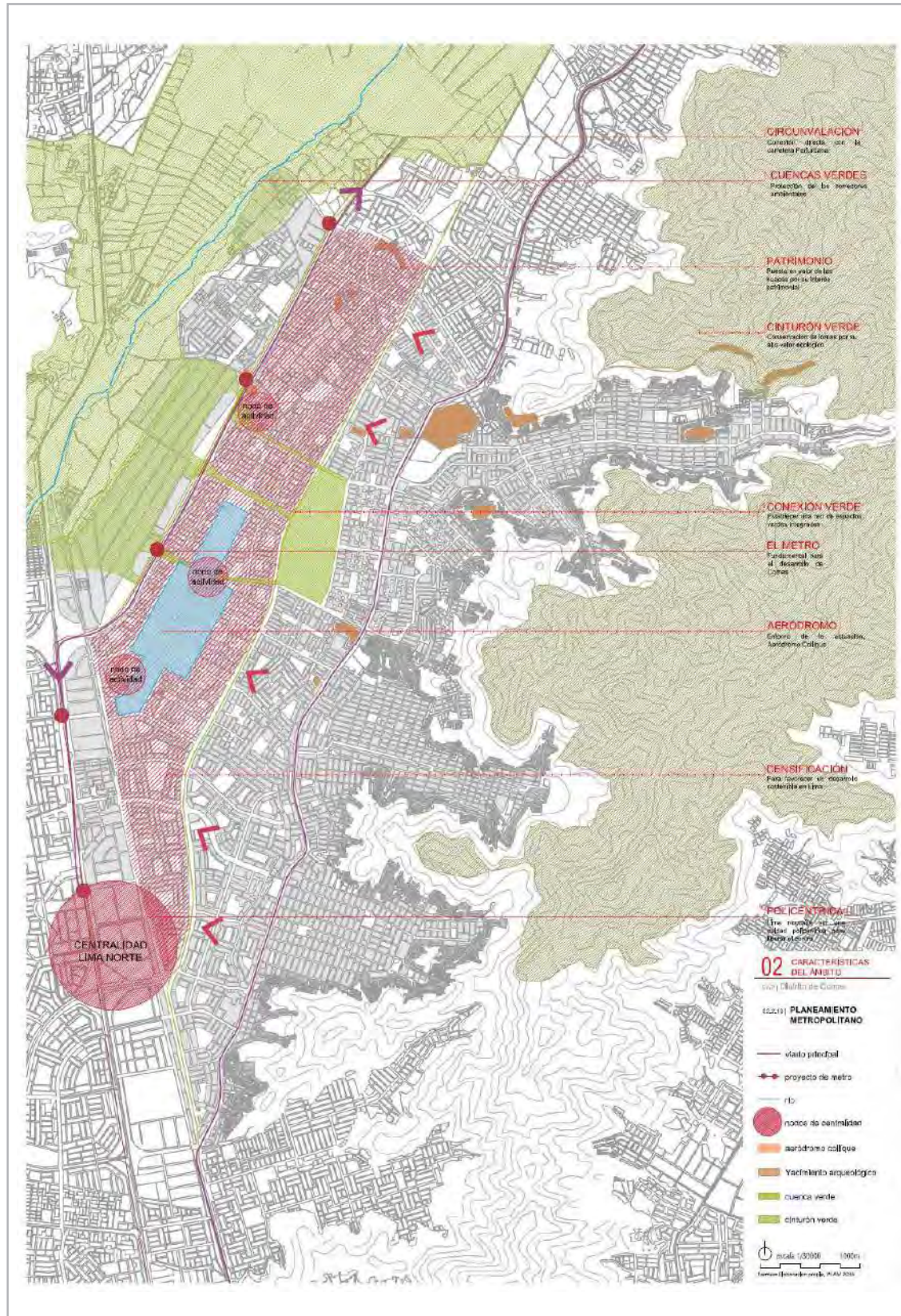


4.2.9 Vulnerabilidad/Costo reparación



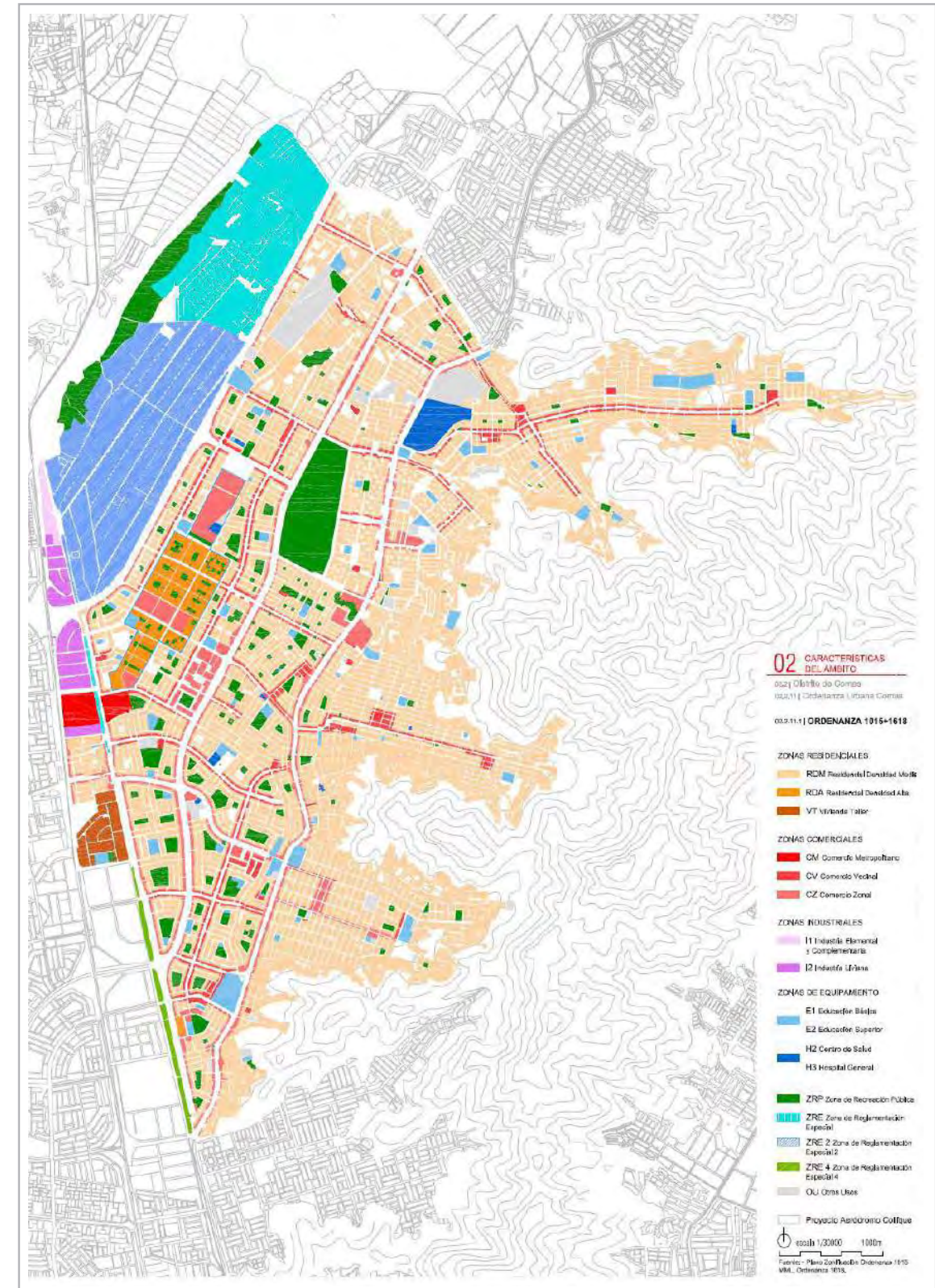


4.2.10 Planeamiento metropolitano/PLAM 2035



4.2.11 Ordenanzas urbanas distrito Comas (ord. 1015+1618)

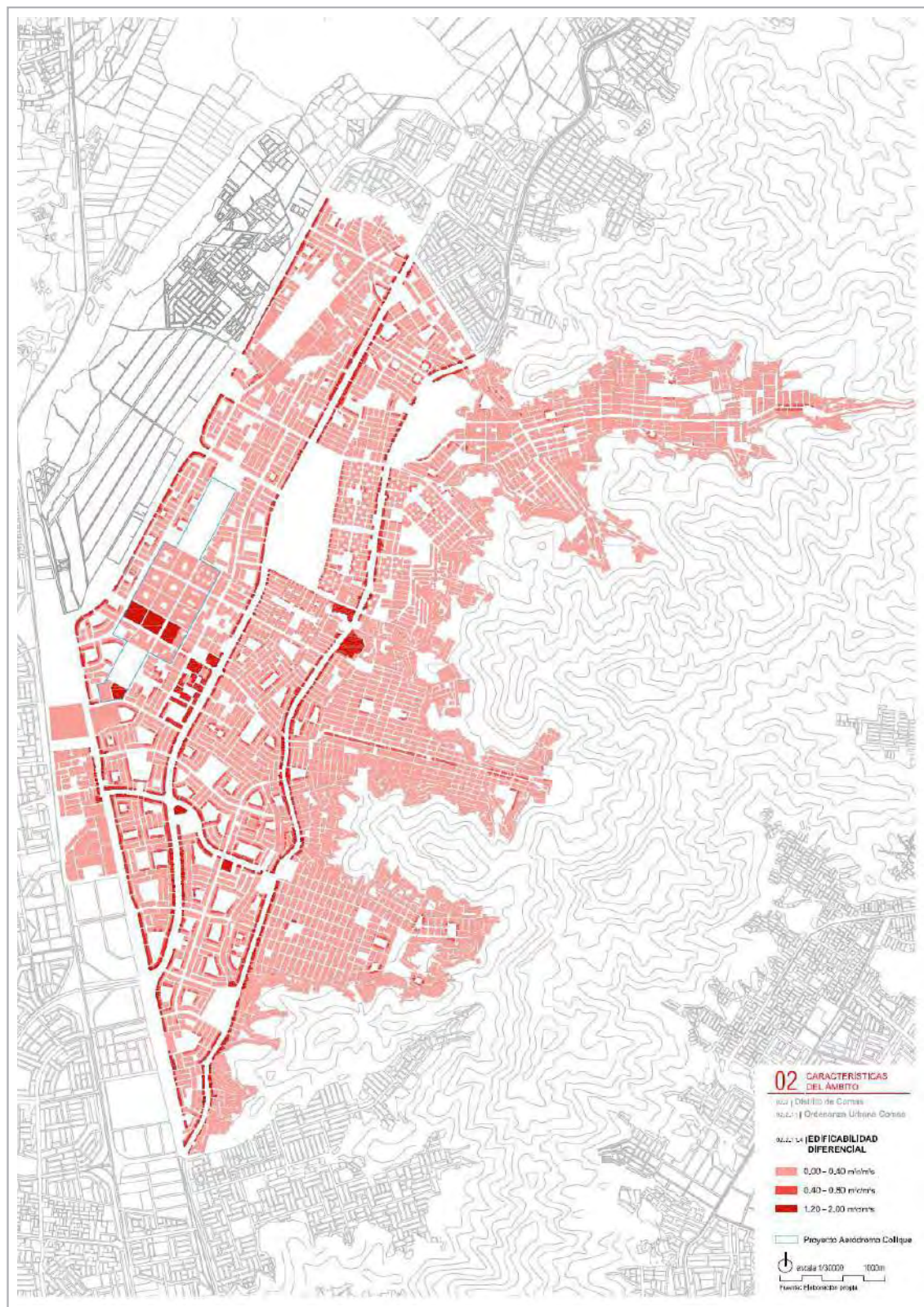
• Ordenanza N.º 1015 + 1618





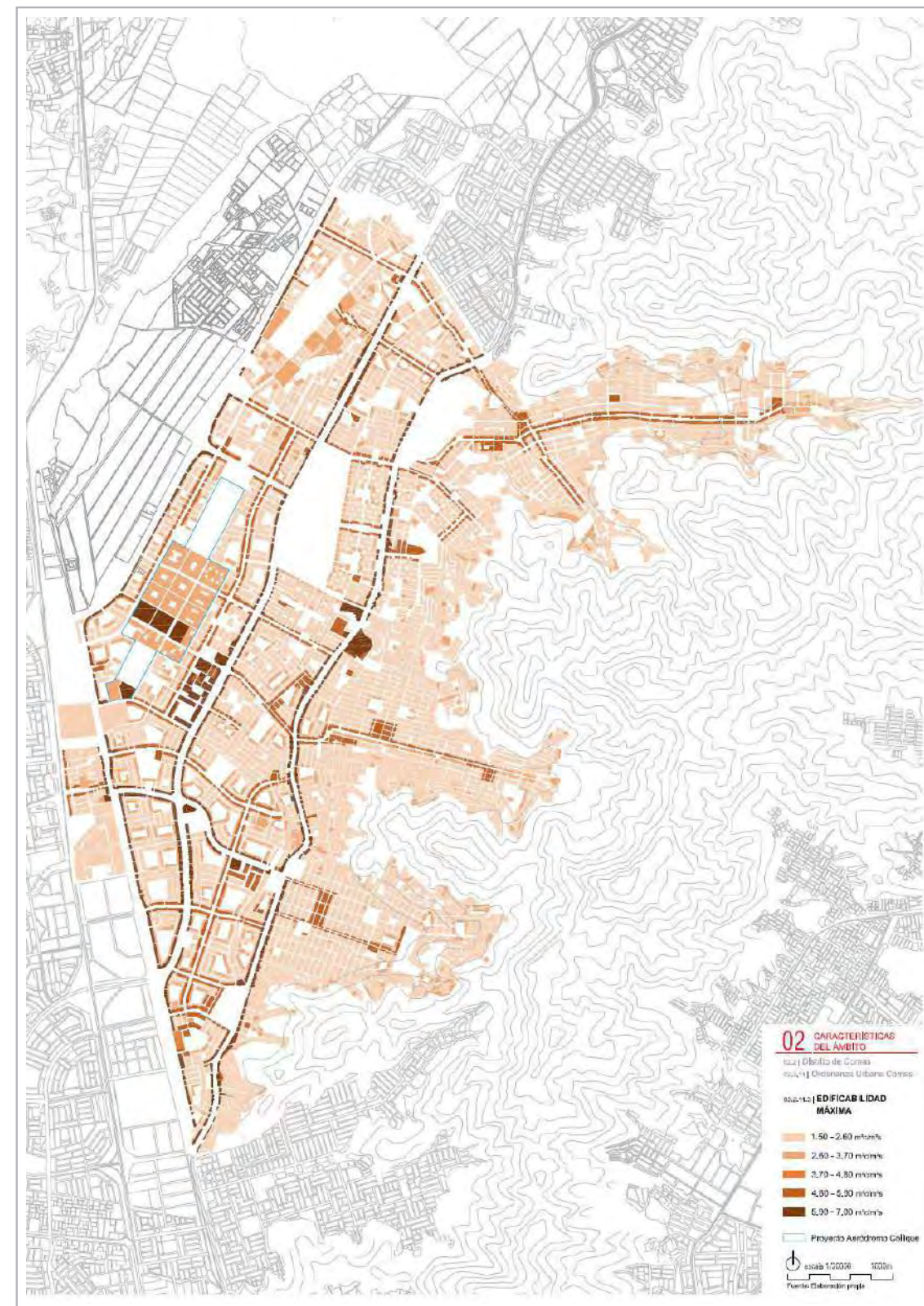
4.2.11 Ordenanzas urbanas distrito Comas (ord. 1015+1618)

- Coeficiente edificabilidad mínimo



4.2.11 Ordenanzas urbanas distrito Comas (ord. 1015+1618)

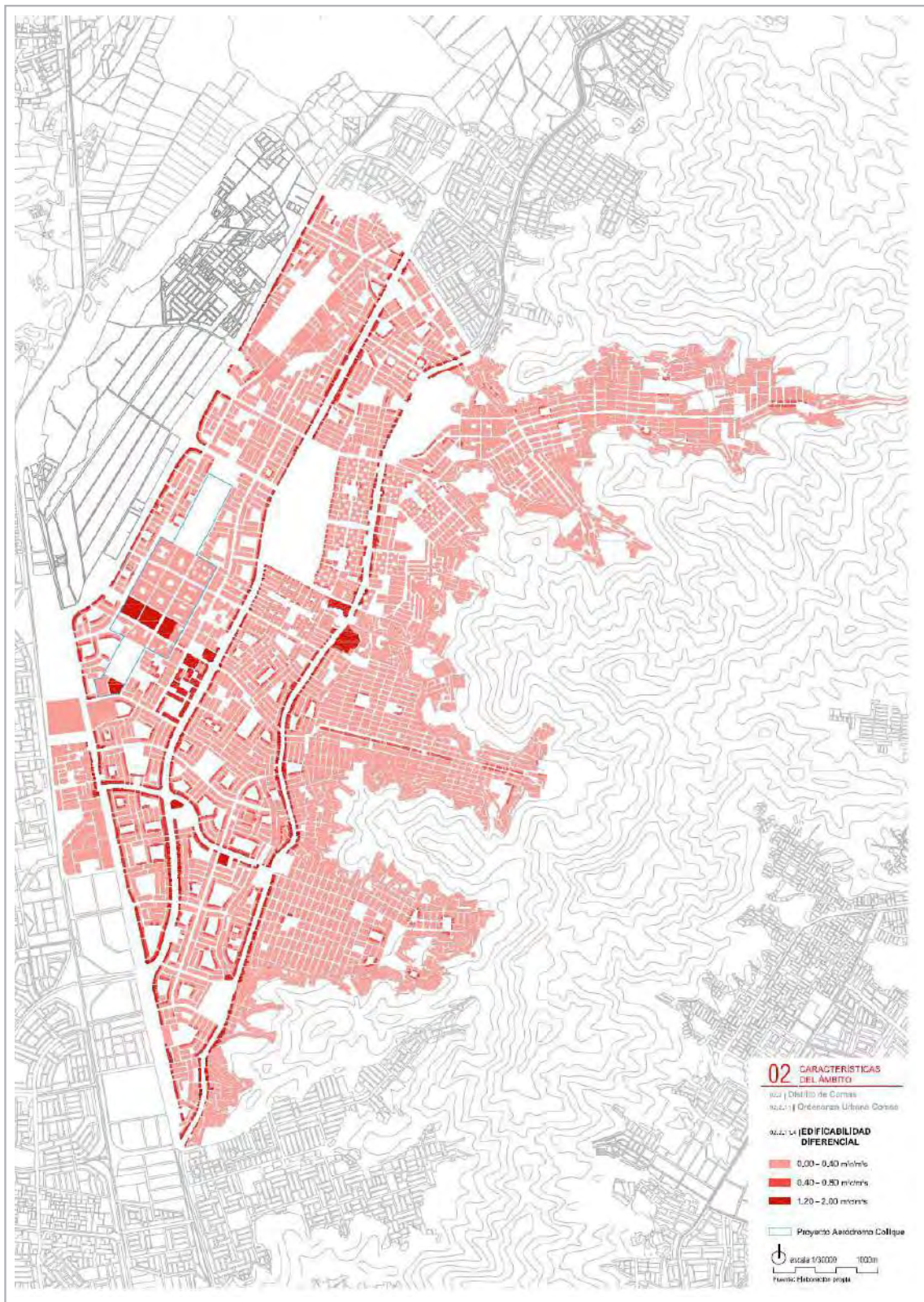
- Coeficiente edificabilidad máximo



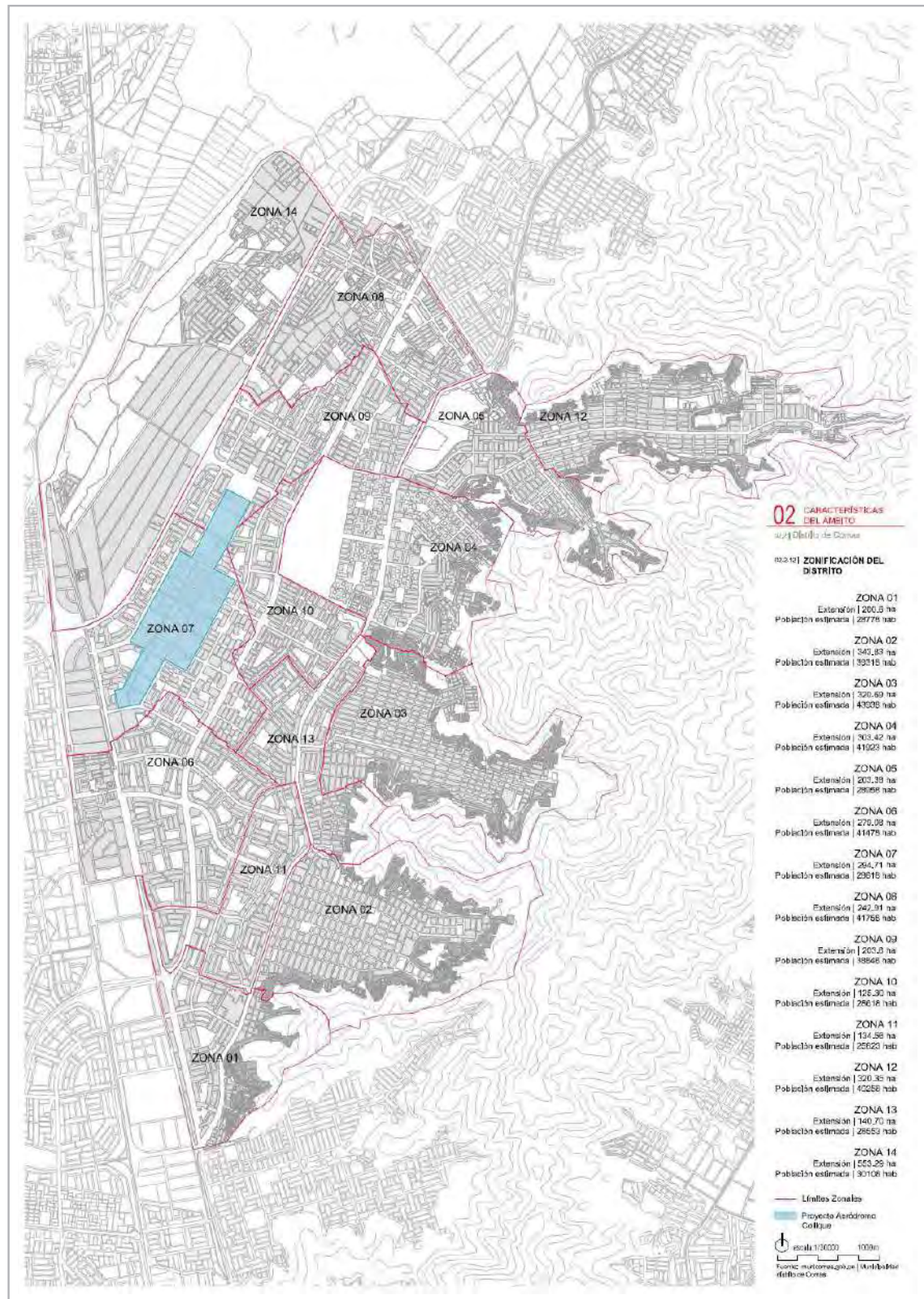


4.2.11 Ordenanzas urbanas distrito Comas (ord. 1015+1618)

- Coeficiente edificabilidad diferencial

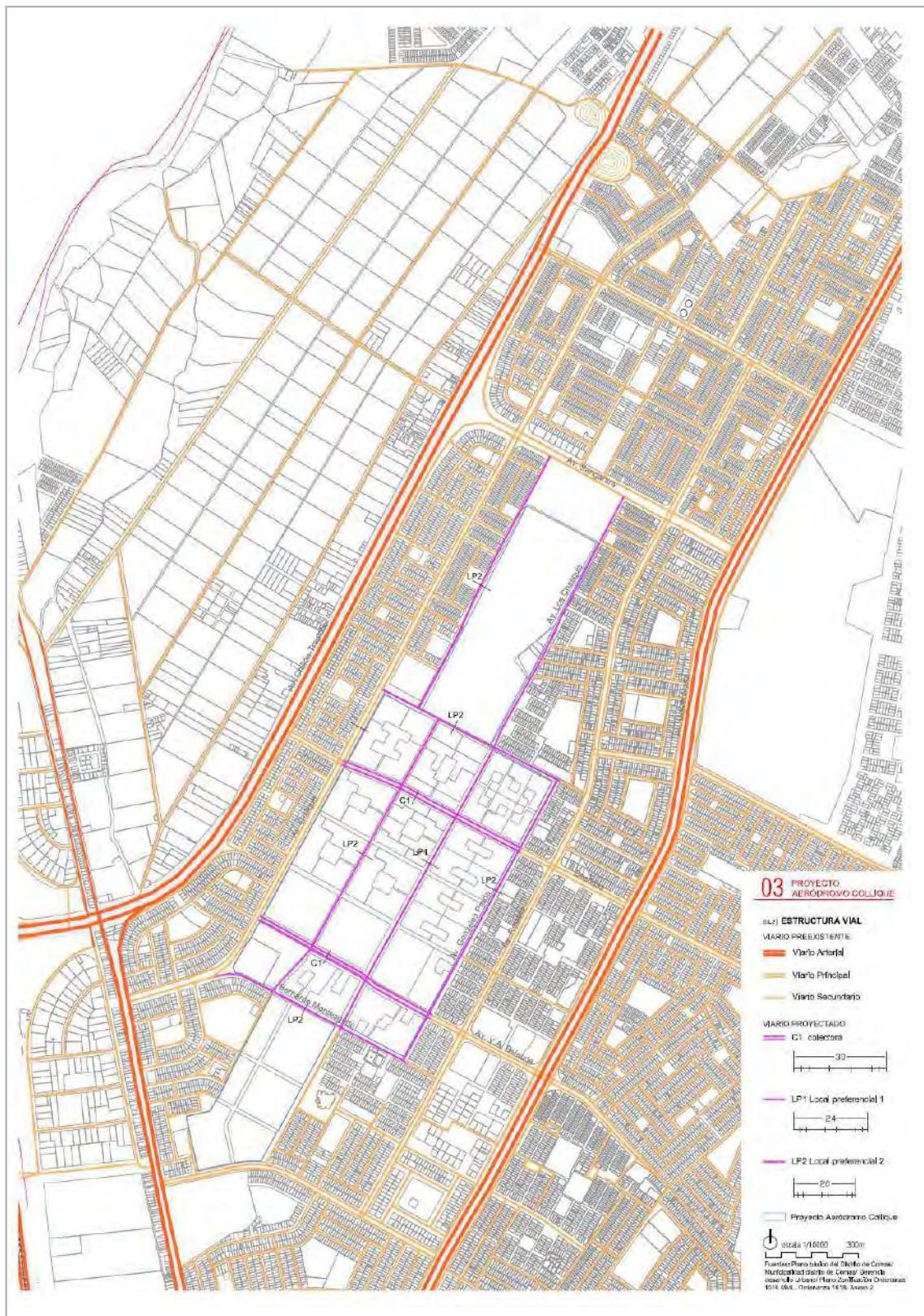


4.2.12 Zonificación distrito



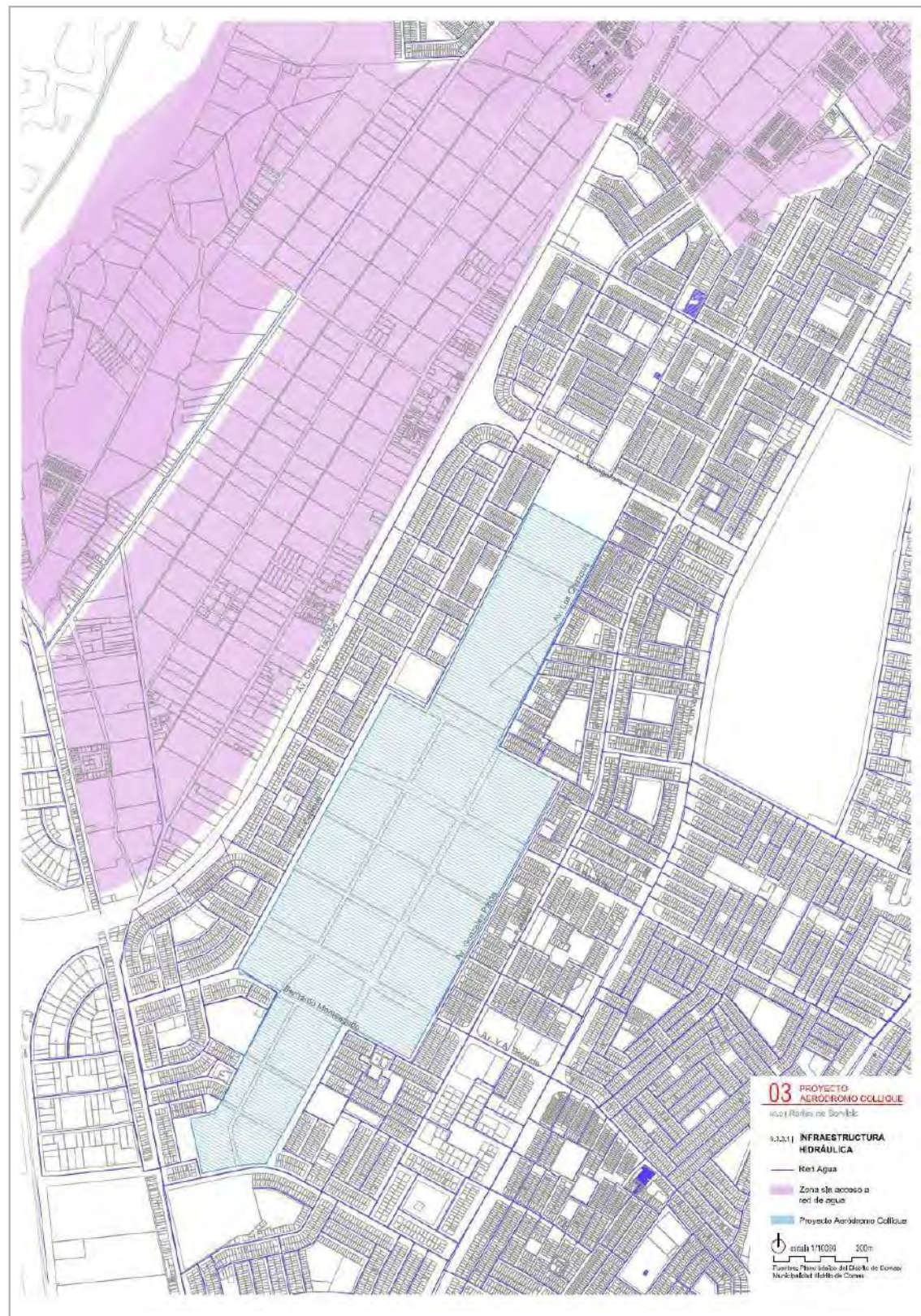


4.3 Estructura viaria



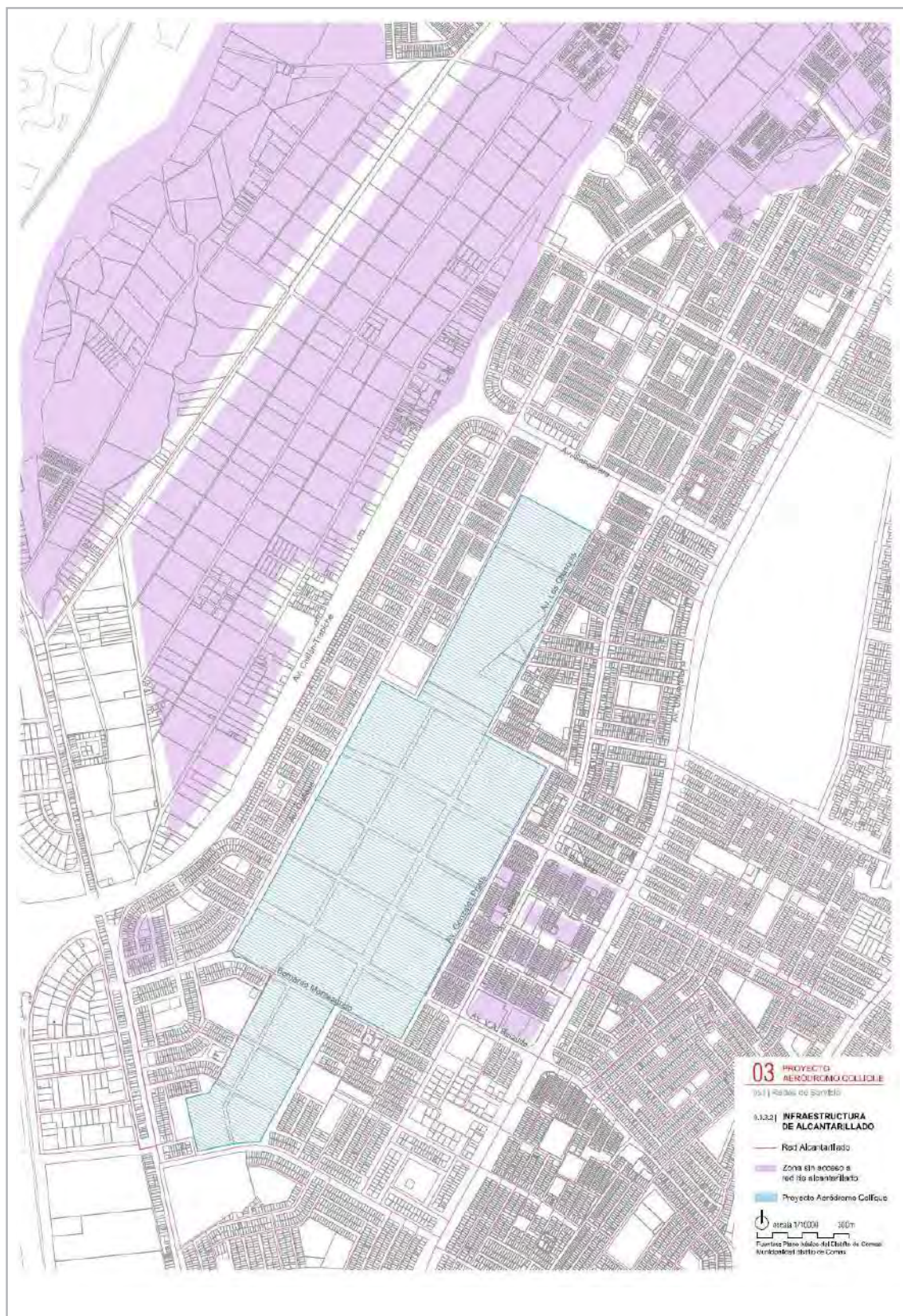
4.4 Redes de servicio

4.4.1 Infraestructura hidráulica

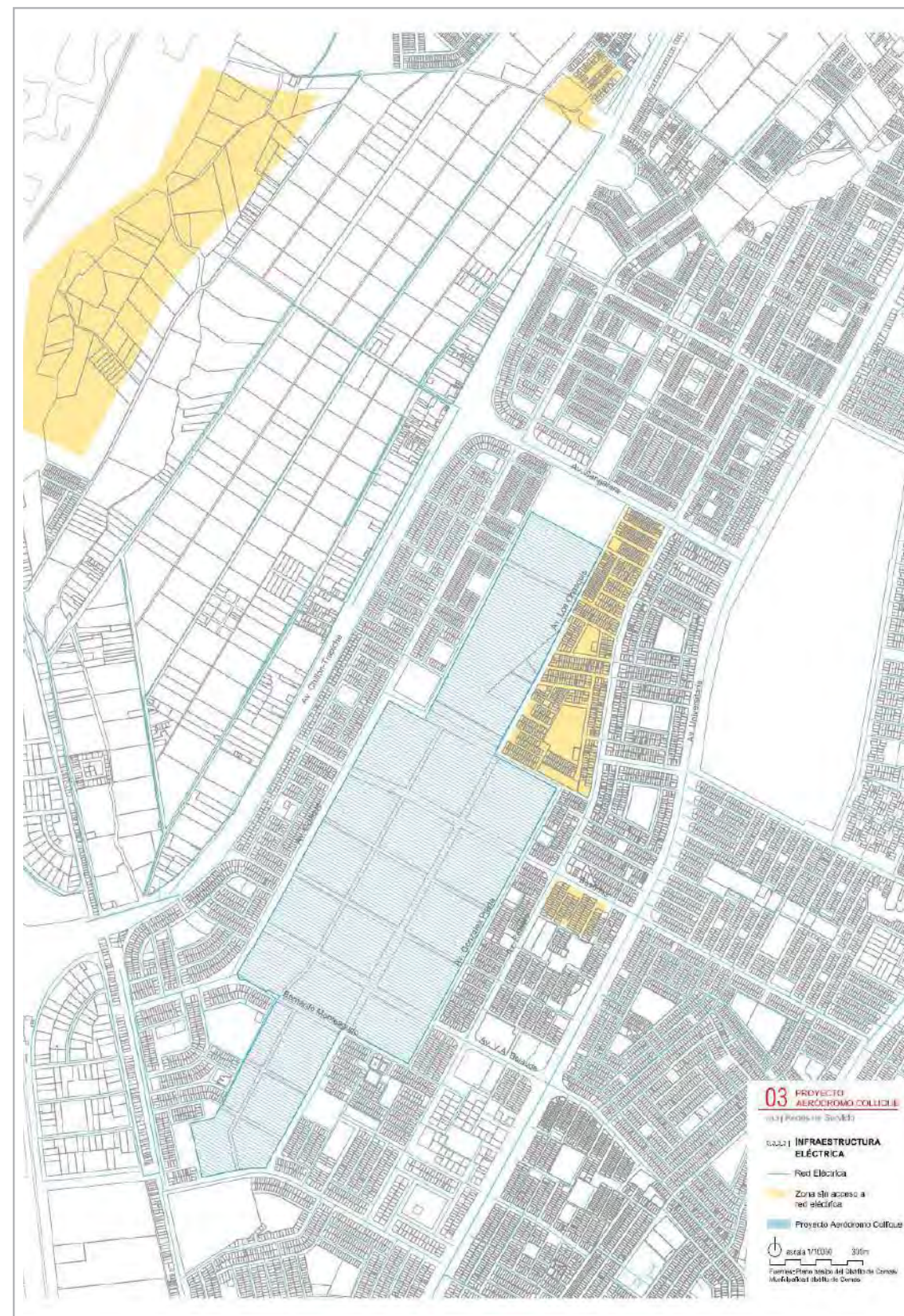




4.4.2 Infraestructura alcantarillado

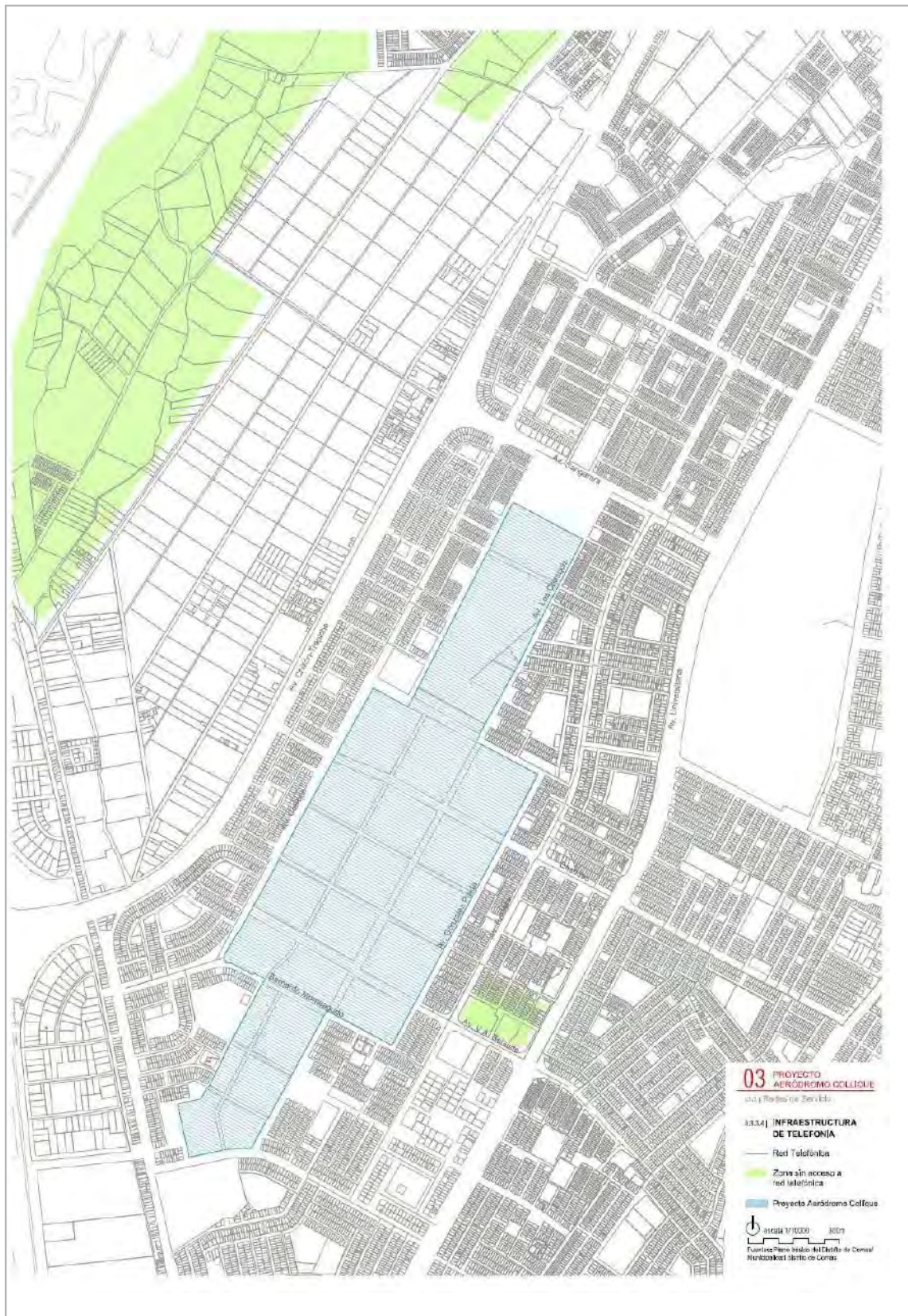


4.4.3 Infraestructura eléctrica





4.4.4 Infraestructura telefonía



4.5 Gestión/Unidades de ejecución





4.6 Organización urbana de los parques de Comas

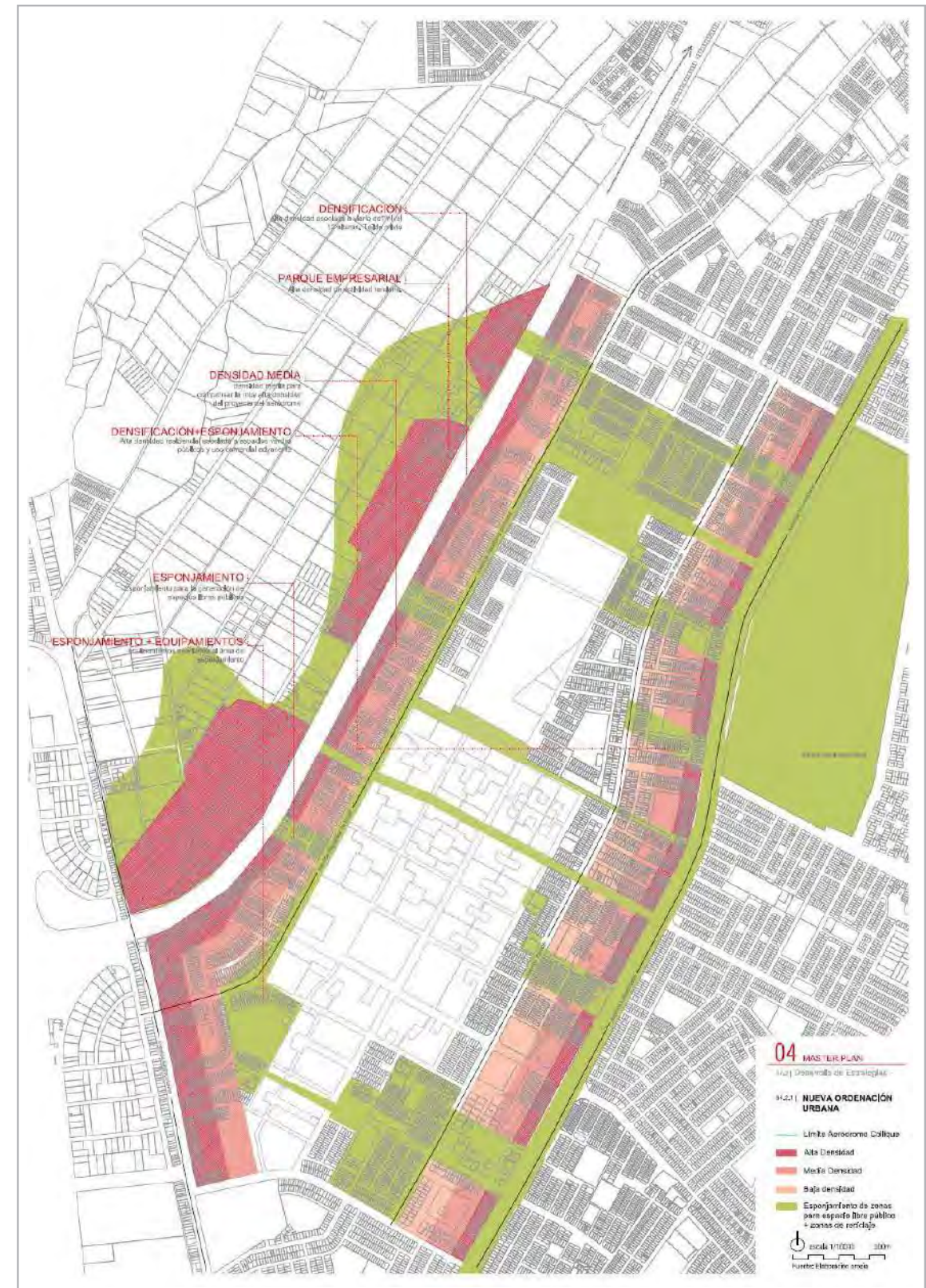


MASTER PLAN

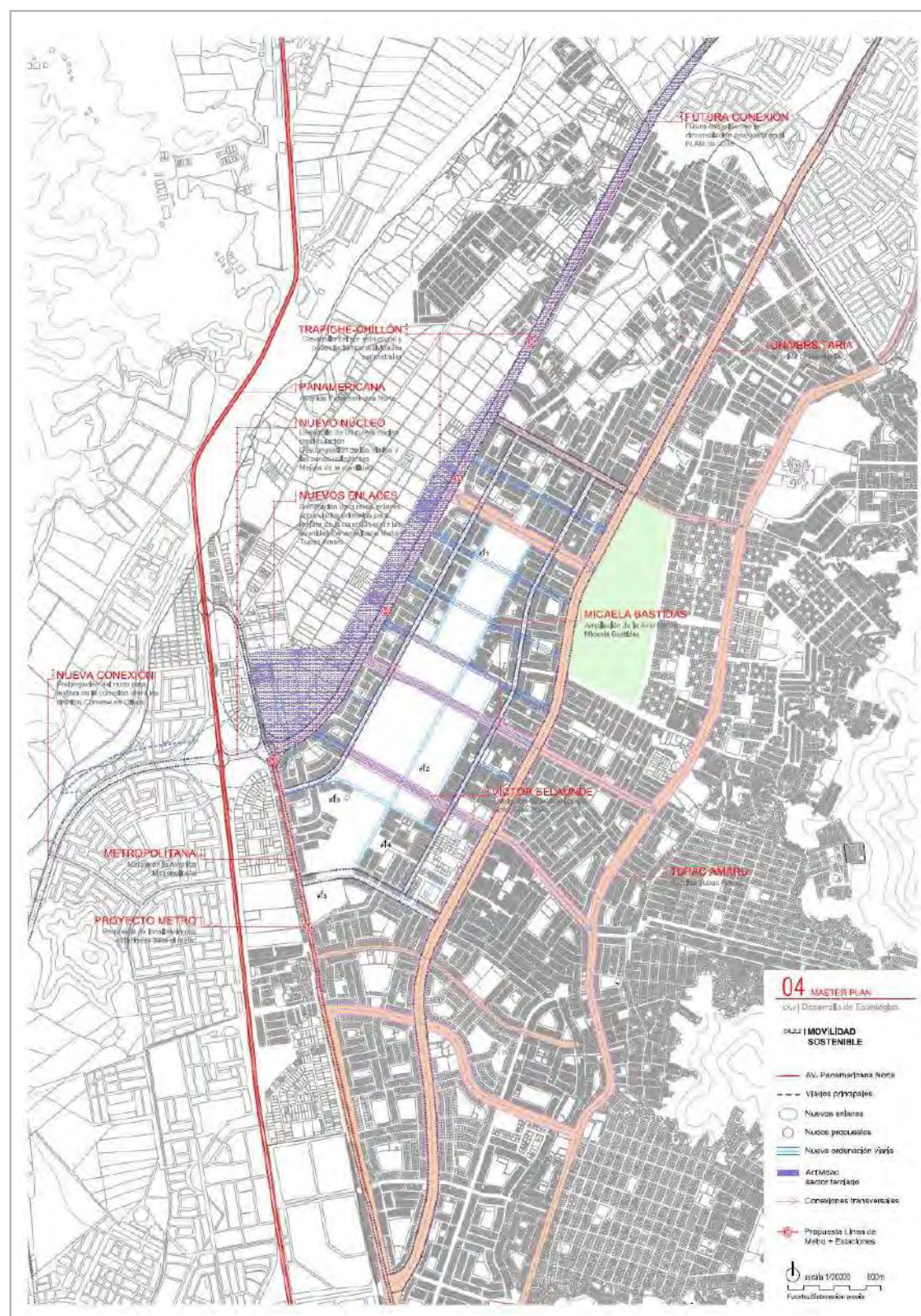


5.1 Estrategias de intervención y desarrollo de estrategias

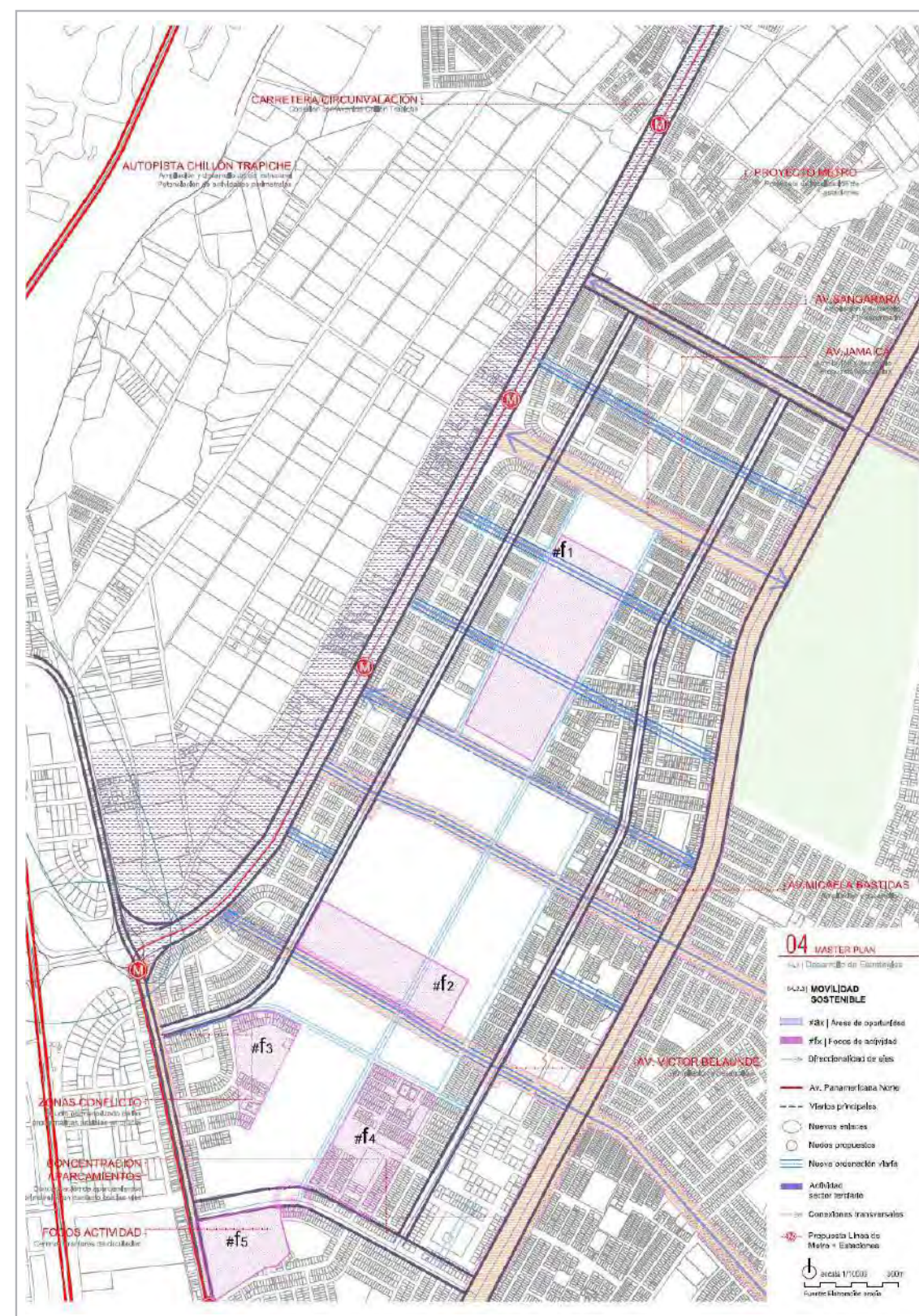
5.1.1 Nueva ordenación urbana



5.1.2 Movilidad sostenible (e 1:20 000)



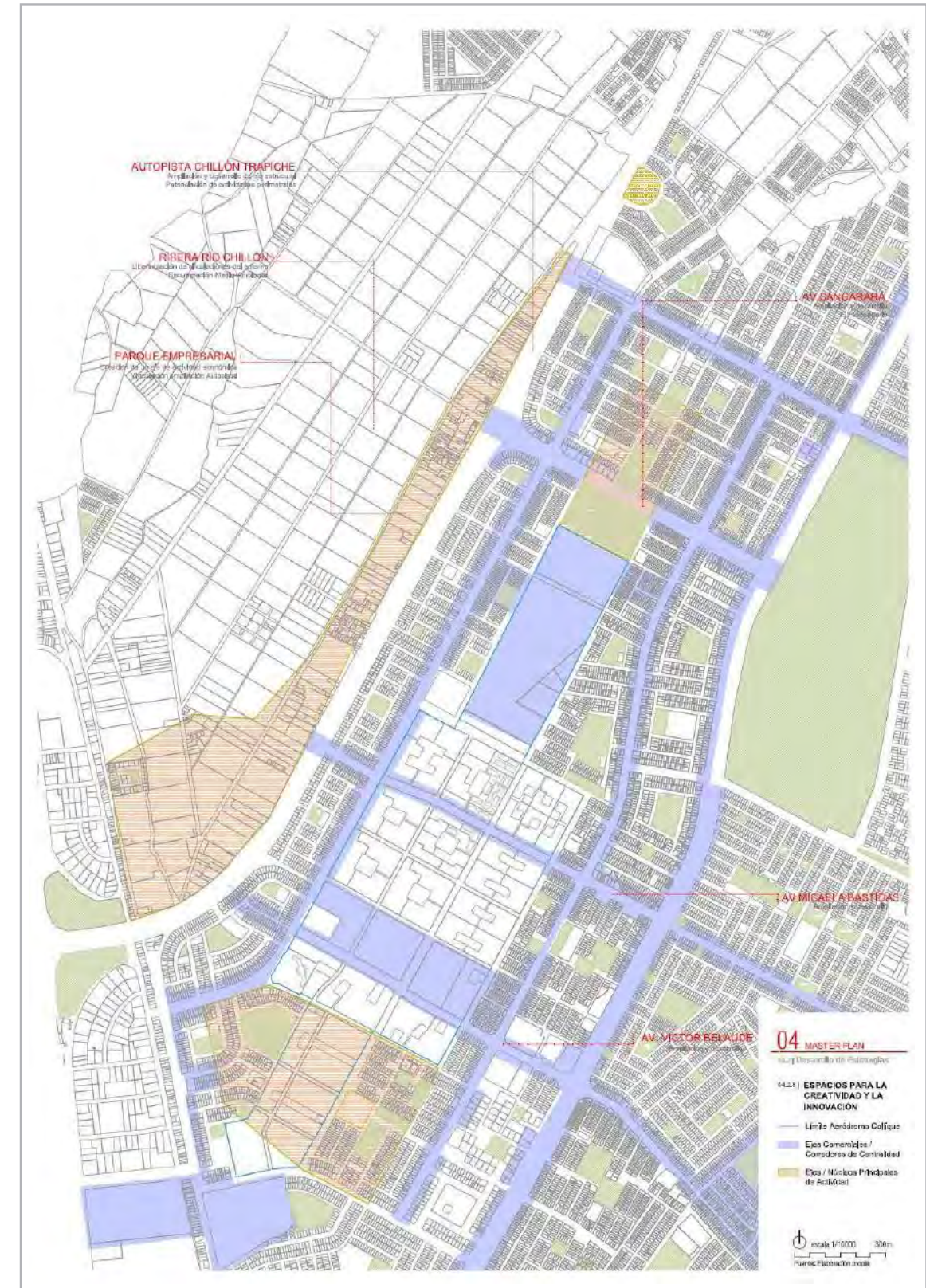
5.1.3 Movilidad sostenible (e 1:10 000)



5.1.4 Naturalización del distrito



5.1.5 Espacios para la creatividad y la innovación

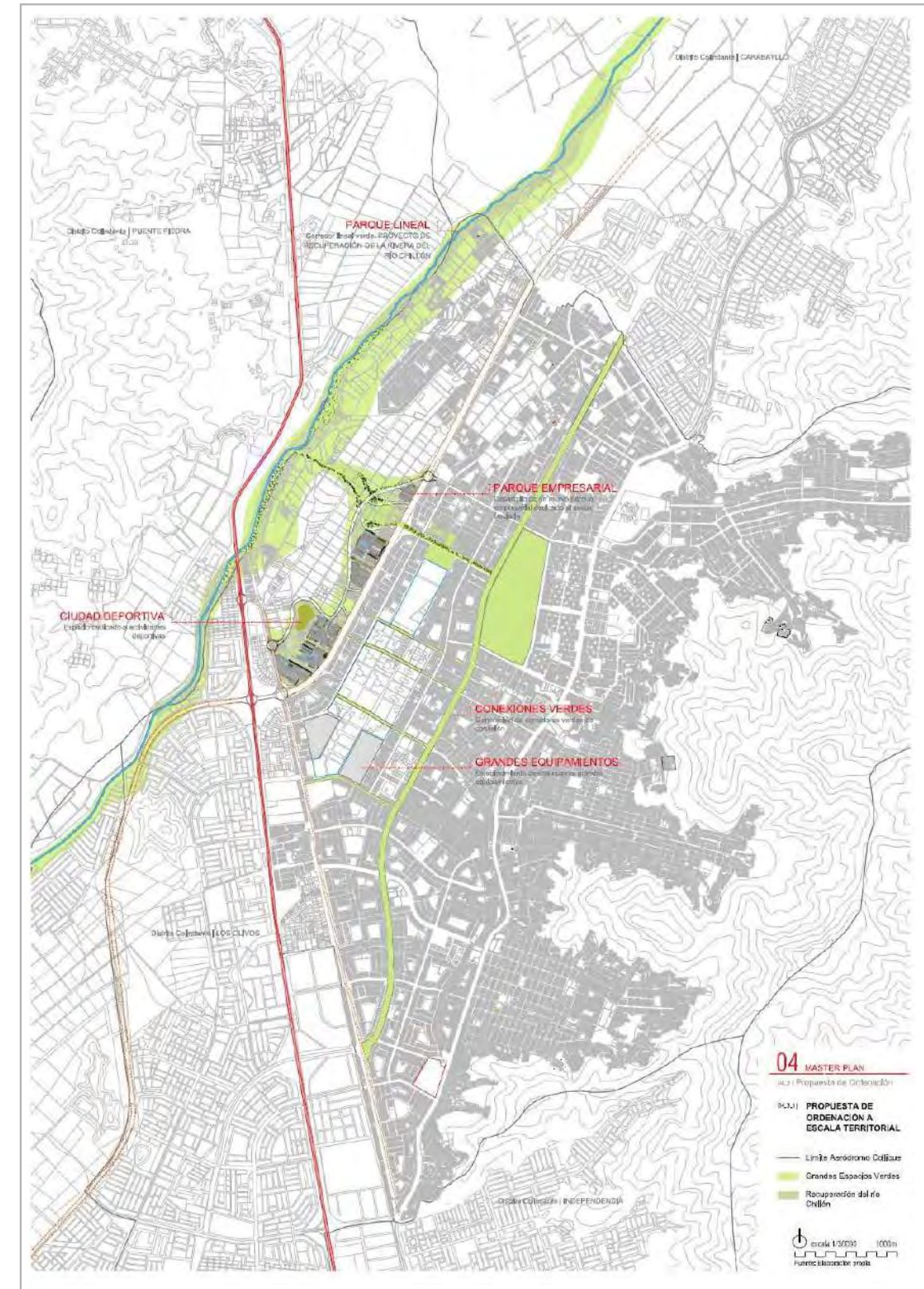


5.1.6 Rehabilitación y reciclaje



5.2 Propuesta de ordenación

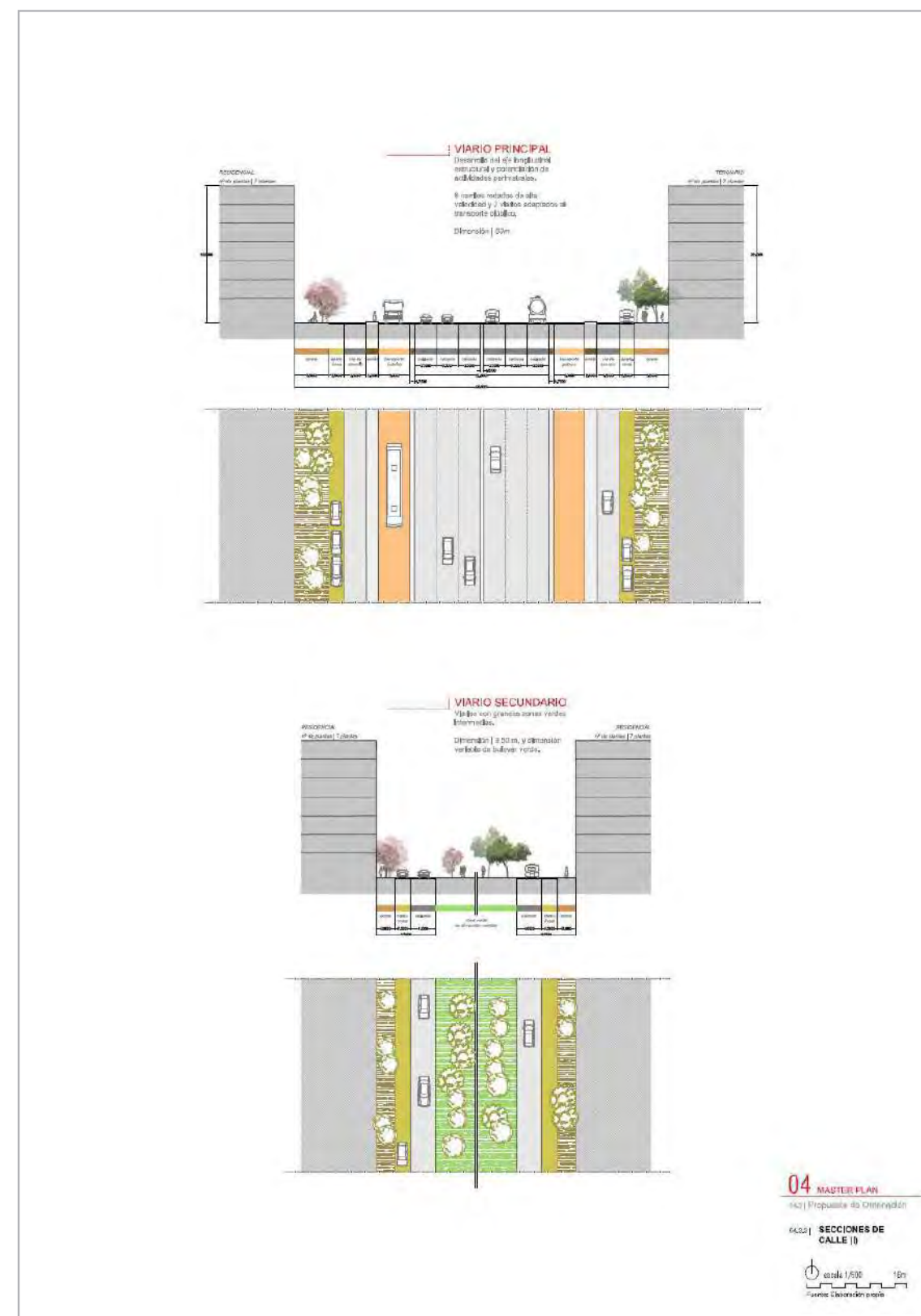
5.2.1 Propuesta de ordenación a escala territorial



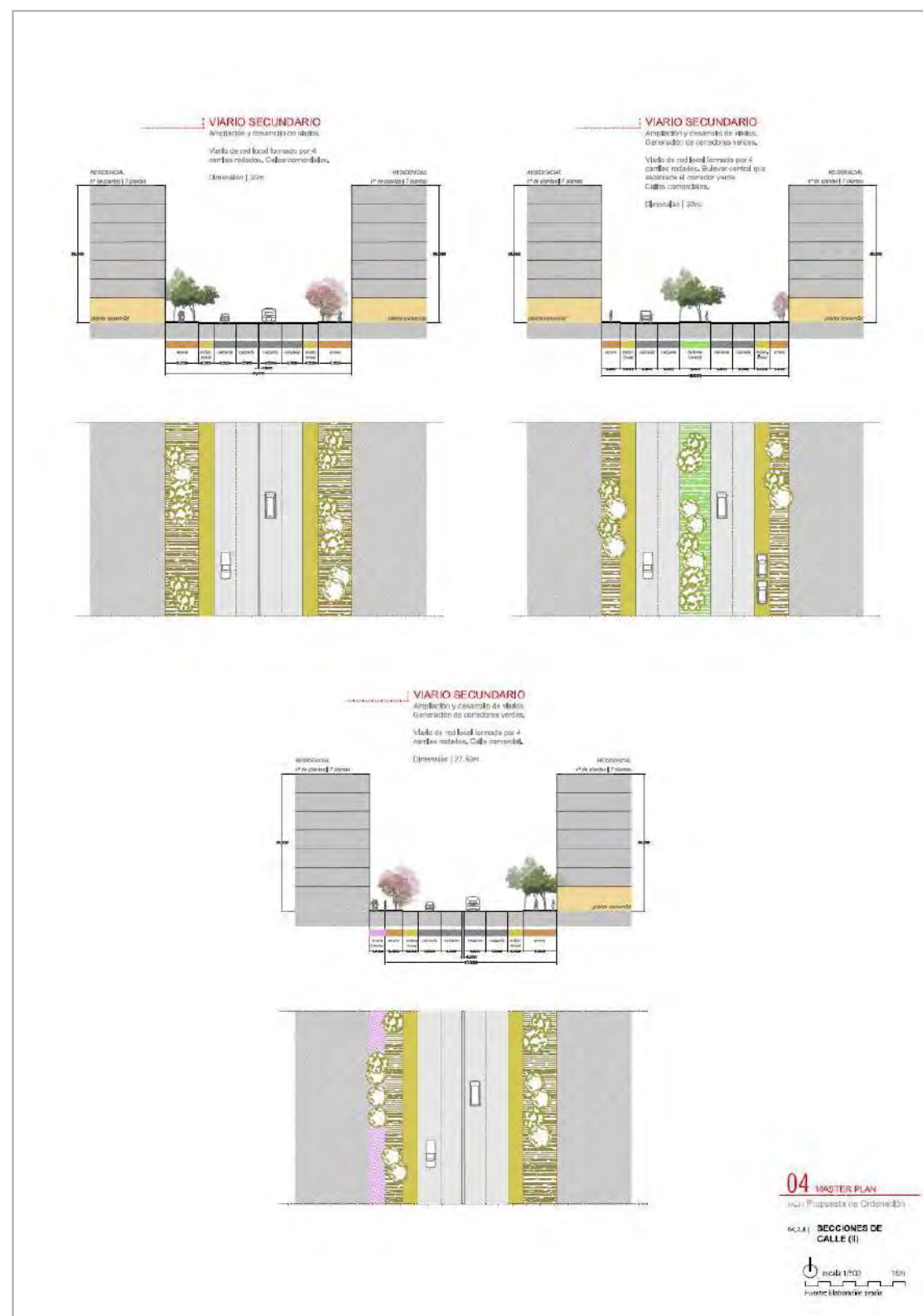
5.2.2 Propuesta de ordenación a escala urbana



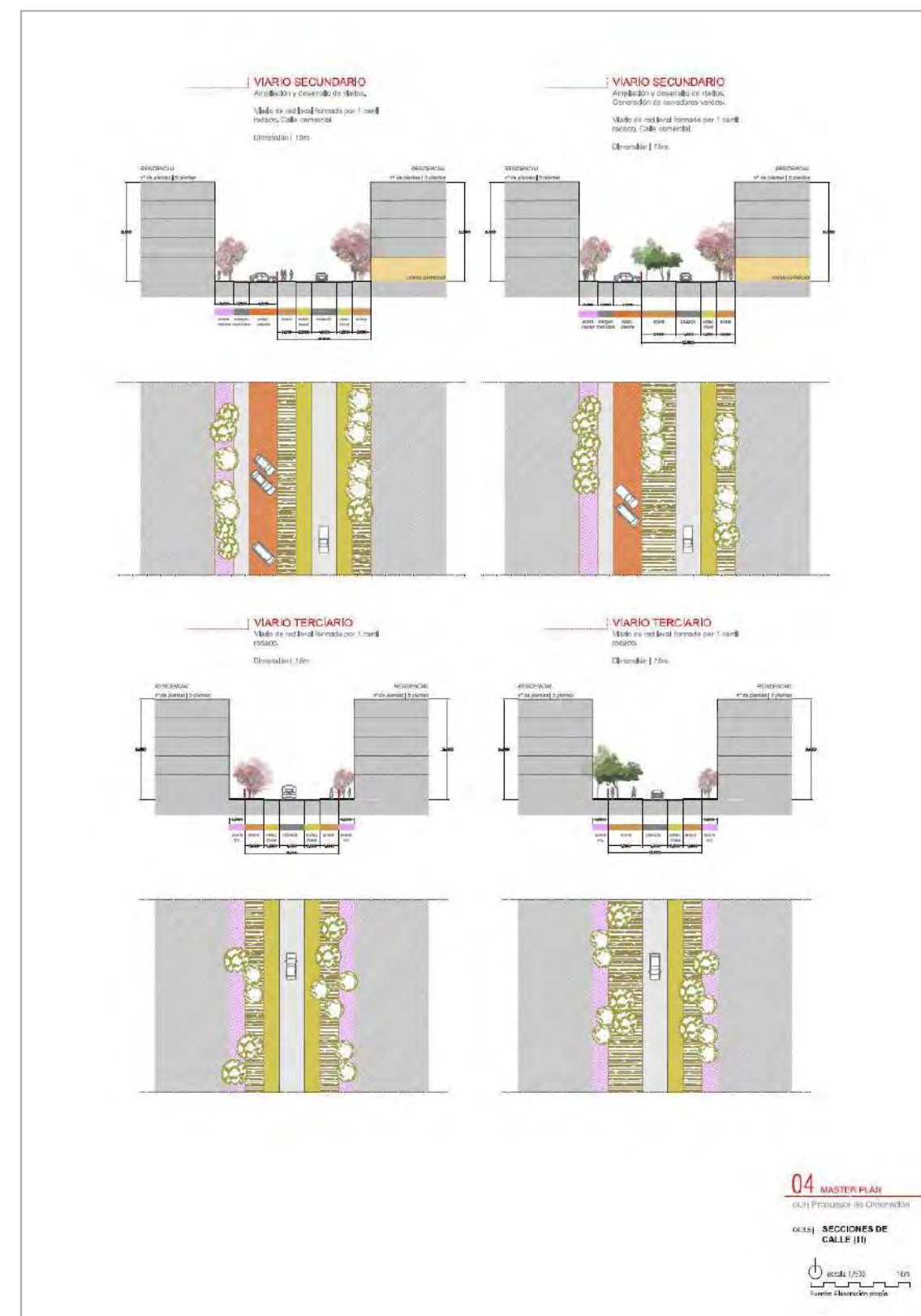
5.2.3 Secciones de calle (I)



5.2.4 Secciones de calle (II)



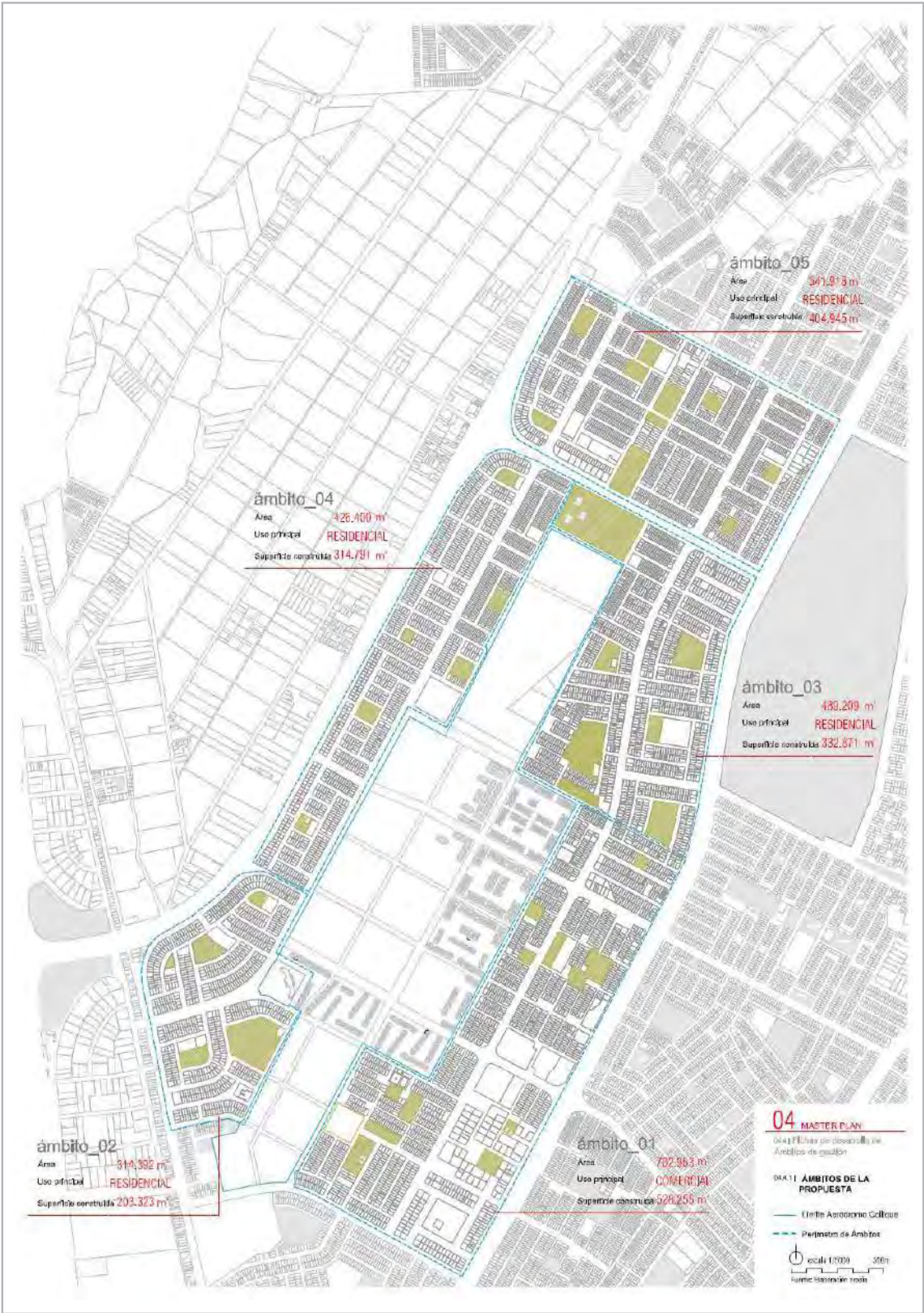
5.2.5 Secciones de calle (II)





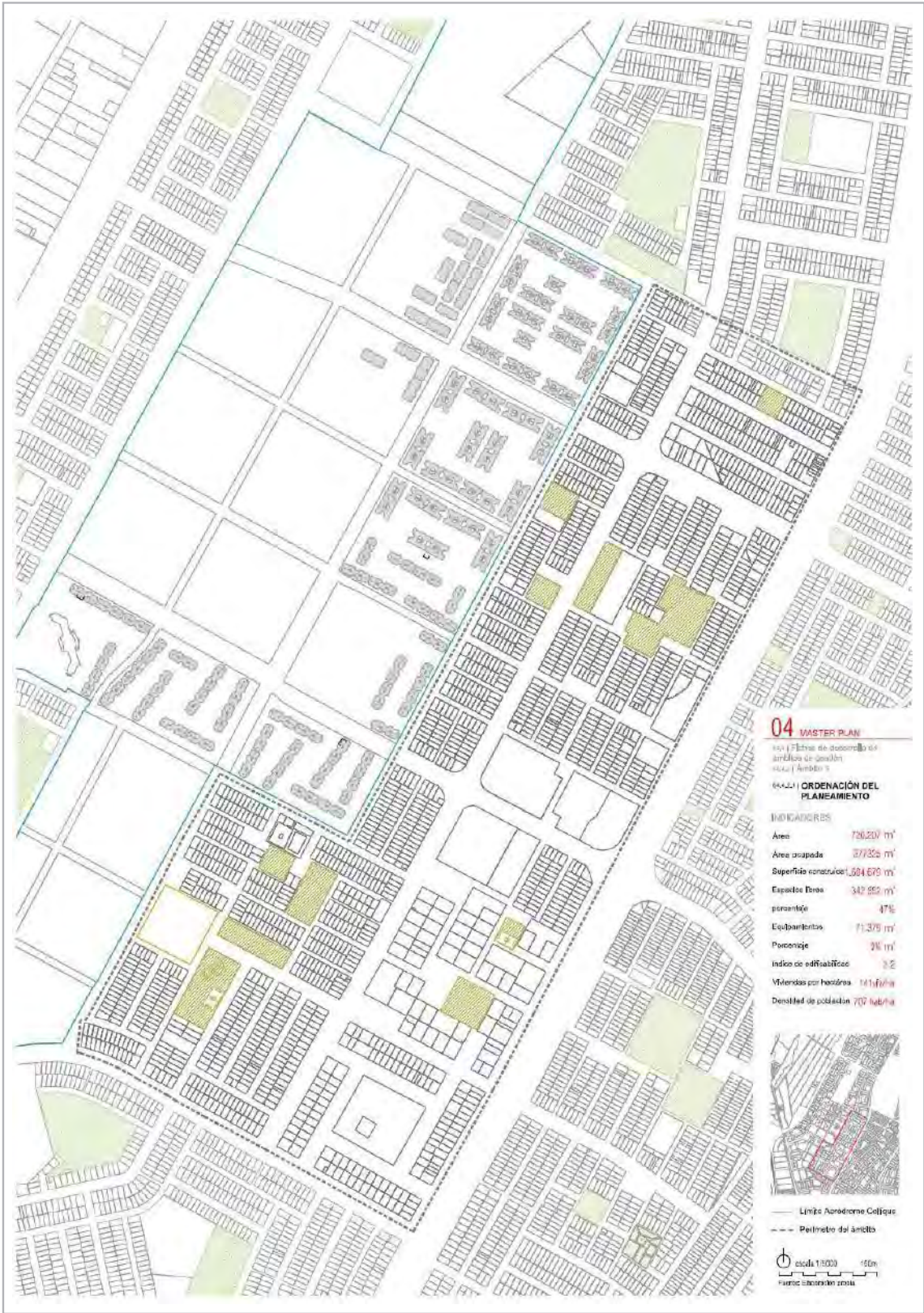
5.3 Fichas de desarrollo de ámbitos de gestión

5.3.1 Ámbitos de la propuesta



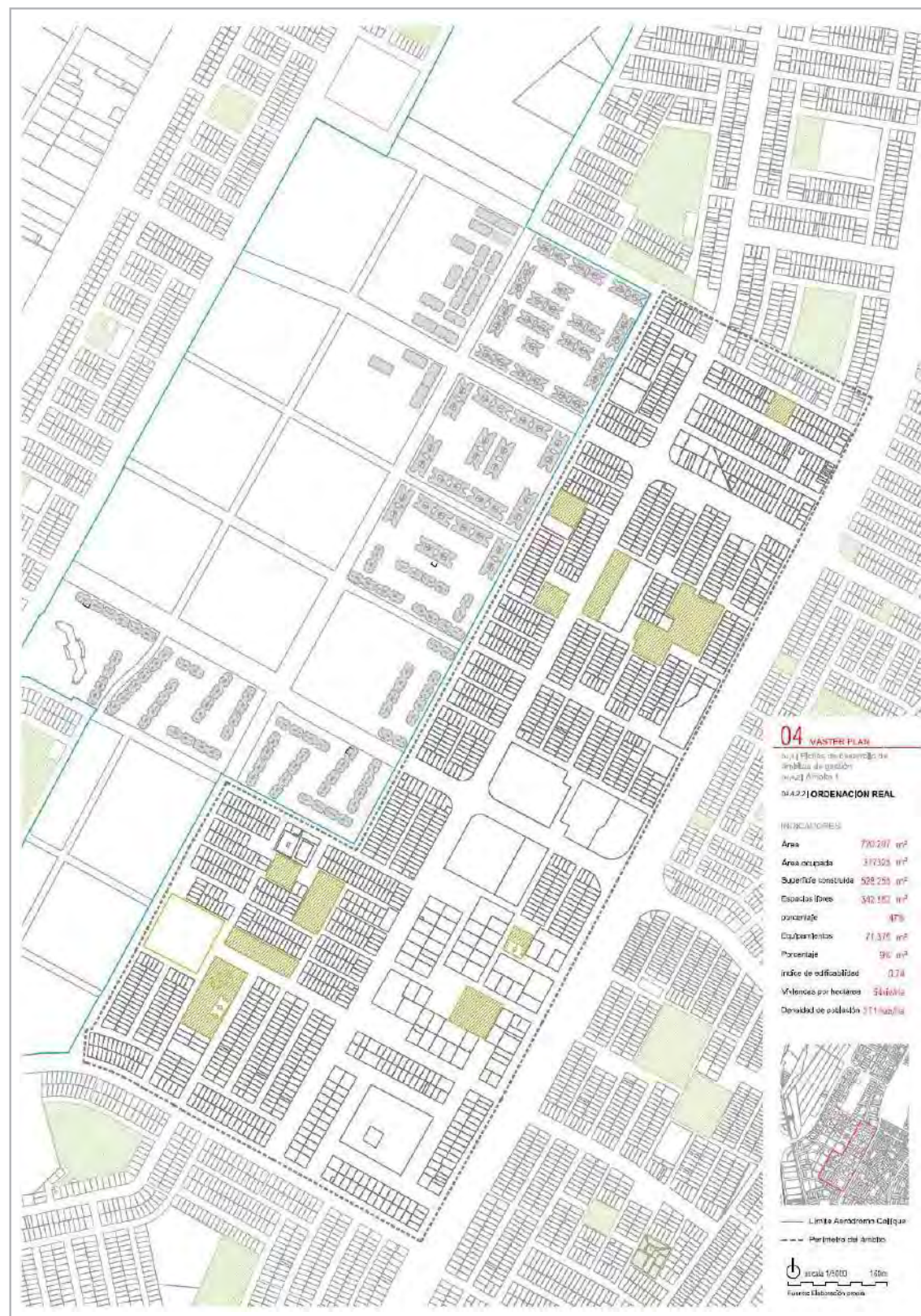
5.3.2 Ámbito 1

- Ordenación prevista en el planeamiento



5.3.2 Ámbito 1

- Ordenación actual existente



5.3.2 Ámbito 1

- Ordenación propuesta



5.3.3 Ámbito 2

- Ordenación prevista en el planeamiento



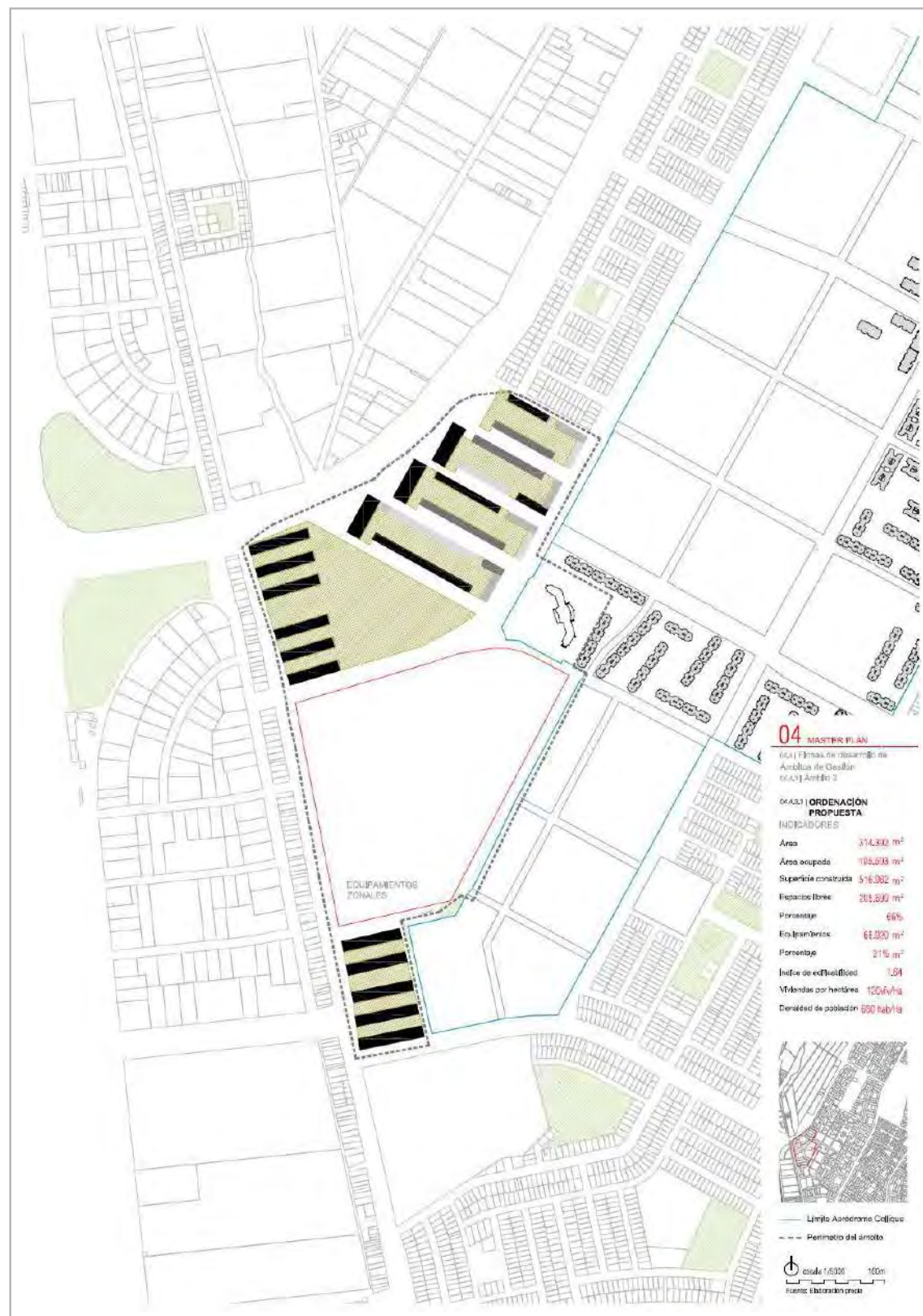
5.3.3 Ámbito 2

- Ordenación actual existente



5.3.3 Ámbito 2

- Ordenación propuesta



5.3.4 Ámbito 3

- Ordenación prevista en el planeamiento



5.3.4 Ámbito 3

- Ordenación actual existente



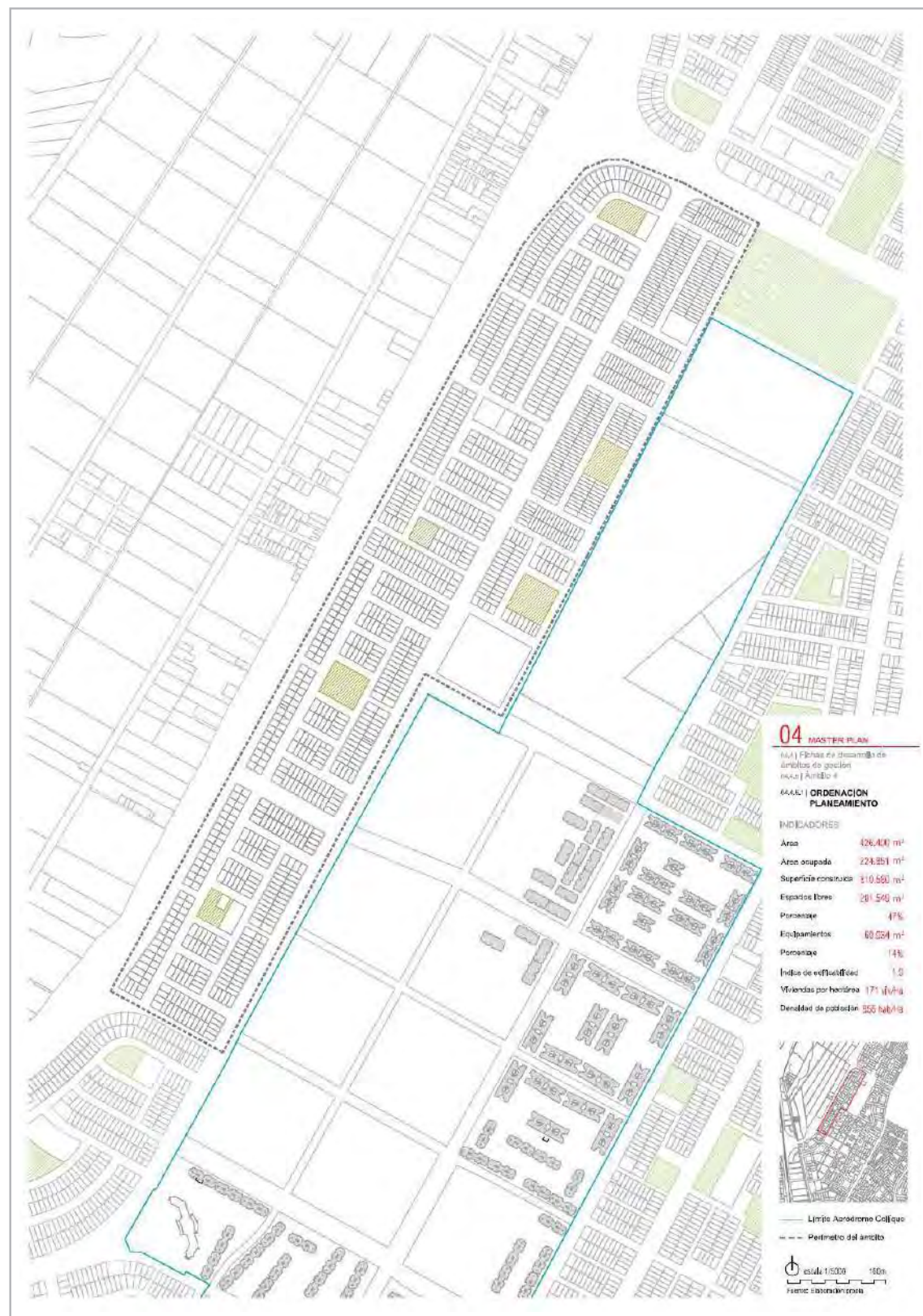
5.3.4 Ámbito 3

- Ordenación propuesta



5.3.5 Ámbito 4

- Ordenación prevista en el planeamiento



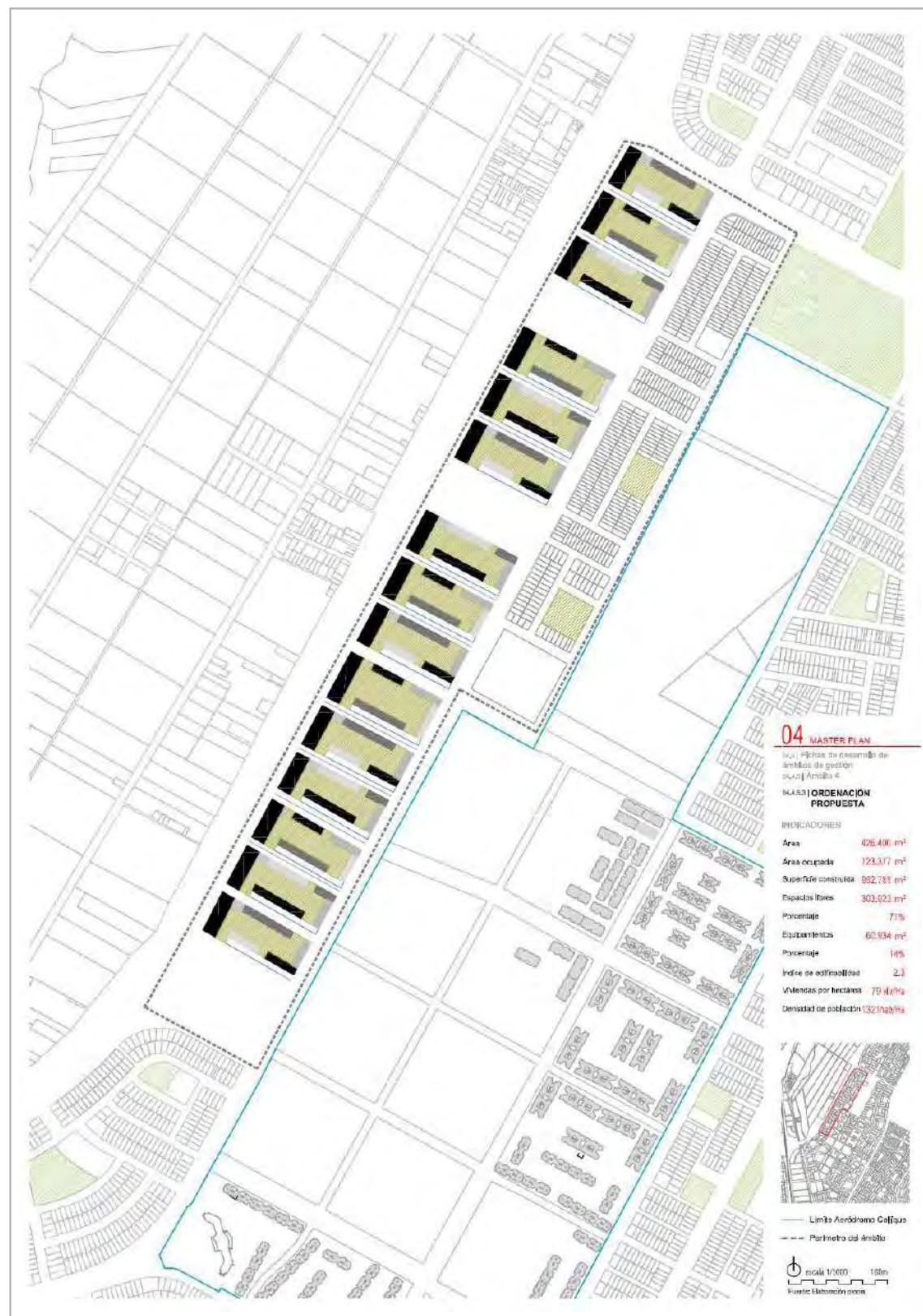
5.3.5 Ámbito 4

- Ordenación actual existente



5.3.5 Ámbito 4

- Ordenación propuesta



5.3.6 Ámbito 5

- Ordenación prevista en el planeamiento



5.3.6 Ámbito 5

- Ordenación actual existente



5.3.6 Ámbito 5

- Ordenación propuesta



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



La financiación de un desarrollo urbano de calidad es una materia en la que la mayor parte de los países de América Latina presentan carencias importantes, provocadas por la dimensión de un proceso de urbanización mucho más acusado que en otras regiones del mundo, que ha sobrepasado la capacidad de respuesta de las administraciones. Desde la década de los cincuenta se produce un alto crecimiento de la población de las ciudades, suma de un número muy relevante de habitantes que se trasladan del campo a la ciudad, y unas altísimas tasas de crecimiento vegetativo, lo que ha dado lugar a un proceso de urbanización insólito y que se ha mostrado irrefrenable. Esto ha dado lugar a que sea América Latina la región del mundo con mayor porcentaje de población urbana, que ya supera el 75%, y aunque es un proceso que se ha ralentizado en los últimos años, es necesario abordar la corrección de los problemas urbanos asociados a la escasez de servicios públicos, la degradación medioambiental, la inequidad, la pobreza, la segmentación social y el hacinamiento.

La recuperación de plusvalías del desarrollo urbano puede constituir un elemento de corrección y mejora sustancial de la ciudad, a través de una herramienta de gestión urbanística que se sustenta en el principio de favorecer el interés social sobre el particular, intentando no excluir ni limitar el potencial de la inversión privada, pero buscando su consecuencia con los intereses de la ciudad y de la comunidad.

Los procesos de urbanización en América Latina se caracterizan por la existencia de importantes desigualdades sociales, que se traducen en la apropiación del suelo por limitadas manos, y de los incrementos de valor del suelo por parte de los propietarios de este, sin que muchas veces se traduzca en un beneficio real para la ciudad. Durante muchos años, los urbanizadores han captado todas las plusvalías del suelo sin devolver nada a la ciudad, aprovechando el esfuerzo de las administraciones y de toda la comunidad para su propio enriquecimiento.

Así, en algunos países de América Latina no existen fórmulas de ninguna clase para la recuperación de plusvalías, por lo que las municipalidades incurren en costos de urbanización importantes que benefician a propietarios sin una contrapartida de retorno a la ciudad, lo que desequilibra los ya exigüos presupuestos municipales.

En el caso de Perú existen algunos elementos de recuperación de plusvalía de carácter tributario o fiscal, así como una obligación de aportes de habilitación urbana gratuitos, pero entre las carencias actuales está la ausencia de sistemas de distribución equitativa de beneficios y cargas, o sistemas que permitan la obtención de suelos para vivienda social en ámbitos centrales. El impuesto inmobiliario nunca ha sido un instrumento eficaz para la recuperación de plusvalías, pues su tarifa es generalmente baja y la base gravable está constituida por las evaluaciones del valor catastral (denominados avalúos catastrales en una parte importante de países de la región), que siempre han estado muy por debajo del valor comercial. Solo en muy pocas oportunidades se han realizado actualizaciones catastrales que, además, muchas veces no han involucrado a todos los predios de la ciudad, pues es un procedimiento costoso para la administración pública y que necesita de una importante coordinación interdistrital. A la vez, este es un impuesto sin destino específico, cuyos recursos se integran de manera general al presupuesto municipal y no tienen como finalidad óptima el financiamiento del desarrollo urbano y mejora urbana.

Los aportes de habilitación urbana gratuitos han sido más eficaces, pero más como un instrumento de financiación de obras como tal y no como un mecanismo específico para recuperar plusvalías. Sin embargo, si no existieran esas contribuciones, la calidad urbana se hubiera resentido profundamente, y las futuras plusvalías habrían sido captadas en su totalidad por los propietarios de los terrenos que se benefician con el desarrollo urbano, y que sin duda se financiarían con recursos de la comunidad en su conjunto. Sin embargo, este



instrumento ha sido poco utilizado por las municipalidades y pasa casi inadvertido en las finanzas públicas municipales.

La preocupación por el tema urbano y el mejoramiento de las ciudades que habitamos es un aspecto fundamental del desarrollo, y crece cada día, por lo que es necesario fortalecer la conciencia de la necesidad de planificar la ciudad y de buscar mecanismos de financiación para programas, obras y proyectos de contenido urbano que ayuden al desarrollo de las ciudades para los responsables públicos, pero esencialmente para todos y cada uno de los ciudadanos, ya sean grandes o pequeños propietarios, o cualquier actor implicado en el desarrollo urbano. Para ello, resultan necesarias las políticas de gestión urbanística orientadas a la recuperación de plusvalías, al ordenamiento urbano, a la inclusión de la función social y ambiental de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el colectivo, y la concepción del espacio público como derecho colectivo fundamental.

El objeto de la consultoría es generar una experiencia viable de superación de estas carencias a través de un caso real replicable en otros lugares con problemática similar, entendiendo como tal no solo el marco normativo y los propios condicionantes básicos del emplazamiento del proyecto, sino también el juego de actores implicados en el proceso de transformación urbana. La mención a la aplicabilidad en supuestos que van de la reutilización de áreas ferroviarias o industriales obsoletas a la regeneración y redensificación de áreas consolidadas, pasando por el mejoramiento de desarrollos urbanos informales, implica la posible presencia de actores de diverso tipo y capacidad para condicionar los procesos. La concertación se presenta entonces como una condición básica para el éxito de cualquier proyecto de estas características.

La elaboración de un documento sobre el marco general de referencia en materia de recuperación de plusvalías en el contexto de América Latina y el Caribe, ha permitido en la interlocución con los agentes locales contar con una base para la discusión de las posibles fórmulas de aplicación en el contexto general de Perú, y en específico de la ciudad de Lima, distrito de Comas, área finalmente seleccionada para el proyecto piloto.

El trabajo se ha desarrollado como un ejercicio que combina, en un proyecto urbano de recuperación y transformación de la ciudad, las componentes de diseño y de gestión. Las condiciones del diseño dependerán de la posibilidad de lograr una mejora sustancial respecto a las condiciones habituales de los aportes de habilitación urbana establecidos en la norma GH 020 (Componentes de Diseño Urbano), por lo que el diseño solo será posible al definirse las medidas de gestión

necesarias para la transformación urbana. Y, por otra parte, la experiencia muestra que puede haber decisiones de gestión condicionadas por determinaciones de diseño, por lo que se tratan ambos enfoques atendiendo a su interdependencia.

Así, este estudio se enmarca dentro del análisis de las políticas de planificación urbana, desde la perspectiva del diseño de la ciudad, y como elemento garante de la equidad espacial urbana. Atiende la creación de espacios urbanos que provean de los servicios necesarios al ciudadano, pero que también aseguren que estos servicios pueden mantenerse en el tiempo. Eso implica que sea necesario adaptar la planificación y las políticas locales a cada realidad urbana.

El Master Plan o Plan Maestro Urbano debe constituirse como un instrumento de diseño capaz de poner en relación las distintas acciones de intervención sobre este territorio para la creación de condiciones ideales para la actuación sobre un conjunto urbano existente, como propuesta integral de ocupación espacial del territorio para el mejoramiento del conjunto total. Debe convertirse en un marco amplio de actuación para los diversos actores que participan de manera continua en la iniciativa, integrar acciones de diferente escala y cobertura, establecer unas condiciones de participación ciudadana necesarias (apoyo-oposición), y desarrollarse sobre unas condiciones políticas, financieras e instrumentales concretas.

Es un elemento que supera la “planificación tradicional planteando un esquema de gestión o gerenciamiento, donde se establecen criterios orientadores de la acción, gestión, e inversiones, en pos de la materialización de una visión de desarrollo para el área de estudio. Se plantea desde el marco conceptual de la planificación estratégica, cuya lógica proposicional del destino, uso y visión de desarrollo para el territorio de intervención nace de una evaluación de las potencialidades y limitaciones que forman parte del proyecto.

El Plan Maestro corresponde a una definición de acciones o gestión por etapas, dilatada en el tiempo, cambiante en objetivos proyectuales, pero con una clara estrategia de posicionamiento e implementación, fuertemente vinculada a la respuesta de las condicionantes negativas o limitaciones que signifiquen riesgos para la materialización del proyecto, así como al aprovechamiento de las cualidades del terreno y su entorno, para el éxito de la operación. Supone elementos como estrategias de inversión, de etapas, estudio de escenarios o cambios normativos necesarios, inclusive, lineamientos sobre cómo deben estructurarse los aparatos de gestión o estructuras institucionales para el éxito de la iniciativa.



Foto 46. Espacio público en Lima Metropolitana, Perú

El Master Plan ha de generar los medios en este territorio para que se integre en la dinámica de la ciudad deseada, lo cual implica que debe incluir a los diversos actores como responsables de los cambios necesarios de aspectos normativos, legales, jurisdiccionales, económicos, ambientales, de diseño, gestión y participación, y, especialmente, éticos para la consecución de una propuesta adecuada de ciudad para el futuro. Se debe entender desde la lógica de un proceso y no un proyecto “imagen objetivo”; una lógica que el mismo se establece desde la posibilidad de realojar a la población existente durante el proceso de transformación urbana y edilicia.

La imagen objetivo que se presenta, en términos físicos, o imagen urbana deseada, pasa a ser tan solo un referente ilustrativo de lo que podría hacerse en este territorio, pero queda relegada a un mero instrumento de “comunicación” que permite al aparato gestor, cumplir con su rol de motivador del proyecto. Sin embargo, dada la definición por etapas y los niveles de flexibilidad que puede albergar la propuesta definitiva, es posible que decisiones posteriores afecten o modifiquen la imagen señalada, pero sin que se alteren los elementos estructurales que en él se contemplan, sin afectar, a la vez, las distintas propuestas de ejecución de la gestión urbanística.

6.1 Reflexiones sobre la recuperación de plusvalías

6.1.1 El concepto de plusvalía y su recuperación en el desarrollo urbano

La construcción de la ciudad se produce por una sucesión de acciones de multitud de agentes públicos y privados. El valor del suelo refleja el resultado de esta secuencia, en la que el propietario de una parcela solo ha aportado una parte de los recursos que la cualifican, mientras que el resto se debe a otros agentes, ya sea con inversión económica directa o mediante decisiones administrativas que modifican las posibilidades de desarrollo.

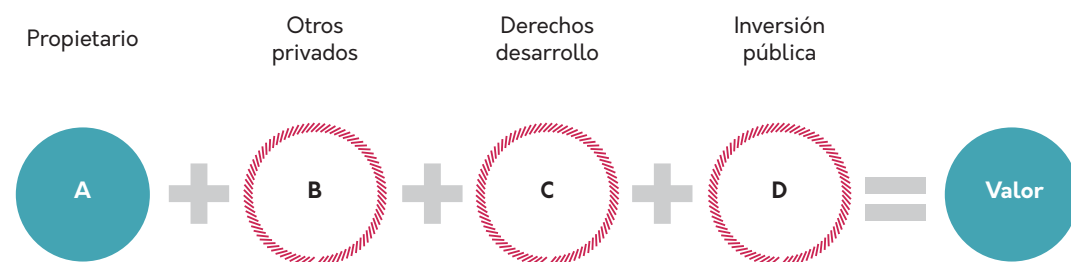


Figura 23. Componentes del valor de suelo urbano

Podemos definir plusvalía como el beneficio obtenido como resultado de una diferencia positiva entre el precio al que se compró un bien y el precio de su venta, en una operación o transacción económica. En el sentido urbano, la plusvalía es el incremento del precio del suelo que se genera por acciones externas al propietario; es un aumento de valor que por causas ajenas recibe el suelo o inmueble, independientemente de cualquier acción que hubiera desarrollado sobre él.¹

Así, el propietario del suelo obtiene una plusvalía o incremento de valor no por la mejora que haya realizado sobre el suelo, que puede ser menos costosa que el beneficio que produce,² sino por una causa extrínseca a la misma; cuando el

¹ Maldonado Copello, M. M., Pinilla Pineda, J. F. y otros. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy, Bogotá, 2006.

² Smolka, Martim O. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina-Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, febrero de 2014.



terreno ve incrementada su capacidad constructiva, esto es consecuencia de una decisión adoptada por una autoridad administrativa, en aras de los intereses del conjunto de ciudadanos.

Esto faculta a la administración para recuperar una parte de esa plusvalía, que puede emplearse para el desarrollo de acciones en beneficio de la comunidad, reduciendo la necesidad de aumentar los impuestos o de endeudarse para estos fines. En función del sistema jurídico de cada país, pueden definirse o no estos ingresos por recuperación de plusvalías como una partida con una finalidad concreta. En la mayoría de los casos las legislaciones imponen una vinculación directa entre el origen urbanístico de esos bienes o cuantías y su destino a un patrimonio municipal del suelo, a obras de urbanización o a la construcción de vivienda social.

Smolka define la recuperación de plusvalías de la siguiente forma, e incluye estas obligaciones citadas sobre la propiedad en lo que denomina “mejoras locales”:

“La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los esfuerzos de la comunidad más que a las acciones de los propietarios. La recuperación de estos incrementos inmerecidos puede hacerse indirectamente mediante su conversión en ingresos públicos en forma de impuestos, contribuciones, exacciones y otros mecanismos fiscales, o mediante su inversión en mejoras locales para beneficio de toda la comunidad.”

Por tanto, la recuperación de la plusvalía se articula entre dos agentes: el sujeto activo o beneficiario, quien tiene derecho a la recuperación en plusvalías por ser “entidad pública” como el municipio y sus entidades descentralizadas, y entre cuyas funciones está la de desarrollar acciones urbanísticas; y el sujeto pasivo sobre quien recae la obligación, tributaria o de naturaleza urbanística, esto es, el propietario o poseedor del terreno en relación con el cual se dan las acciones urbanísticas que generan un incremento en los precios del suelo.

Pueden identificarse dos modalidades básicas de recuperación de la plusvalía en los casos analizados:

- ◆ Recuperación vinculada al planeamiento urbanístico: se produce cuando el administrado decide incrementar el aprovechamiento edificatorio de su suelo de acuerdo con las posibilidades del planeamiento, que incorpora un mecanismo de recuperación de parte

de la plusvalía generada. Se grava el ejercicio de un derecho atribuido por el planeamiento y controlado por la administración, no el propio derecho. Se toman dos valores como base medible para el incremento del valor del suelo: uno previo a la acción urbanística generadora de plusvalía y un segundo posterior a dicha acción, que toma en cuenta la edificabilidad adicional autorizada y considera como referencia el uso de mayor valor. La diferencia entre ambos precios multiplicada por el área total del terreno donde se produce el incremento de superficie edificable arroja el efecto total de plusvalía, sobre la que se produciría la obligación de recuperación.

- ◆ Recuperación en el tráfico inmobiliario: ocurre cuando se produce una compraventa, donde la diferencia de valor entre el precio de compra anterior y el nuevo precio de venta refleja las variaciones de valor del suelo que son resultado de acciones públicas y de agentes privados del entorno sucedidas a lo largo del tiempo; el sistema fiscal incorpora un impuesto específico que grava la compraventa.

Existe una amplia gama de formas de pago de la plusvalía a la municipalidad: dinero en efectivo; la transferencia a la municipalidad de una porción del predio objeto del impuesto con un monto equivalente a la tarifa resultante, que puede a su vez ser canjeable por un terreno localizado en otra zona de área urbana cuyo valor sea equivalente; valores equivalentes a la tarifa en forma de urbanización sobre un predio determinado; la ejecución de obras de infraestructura vial específicas; ejecución de obras para los servicios públicos; construcción de elementos de equipamiento recreativo y deportivo; apoyo para la consolidación y mejora de asentamientos irregulares, etc. Se toma como referencia el monto de la tarifa y se utilizan estos modos de pago de manera selectiva, alternada o combinada.

El destino de los recursos económicos provenientes de la recuperación de plusvalías es tan amplio como las formas de pago; legislaciones como la española establecen la obligación de que estos recursos se destinen a fines que además de ser declarados de interés público, estén directamente relacionados con la actividad urbanística, mediante un principio de caja separada del gasto general del municipio.



Foto 47. Puerto Norte, en Rosario, Argentina. Parte de una operación de transformación urbana que ha incluido recuperación de plusvalías en el marco de un gran proyecto urbano.



6.2 El estado de la cuestión en materia de recuperación de plusvalías

Las políticas de recuperación de plusvalías han tenido históricamente un desarrollo más intenso en los países europeos y en América del Norte que en América Latina, tanto por la presencia de administraciones más consolidadas y con mayores índices de presión fiscal, como por la existencia de culturas de planificación que han incorporado este concepto desde hace décadas. Esto no ha sido impedimento para que se aprecie un creciente interés por la materia en América Latina, que ha llevado al desarrollo de un gran número de iniciativas; estas adolecen en muchos casos de la ausencia de marcos legales nacionales que las respalden, o bien de una complejidad en su aplicación que disuade de su uso generalizado, configurando a menudo experiencias localmente relevantes pero difícilmente trasladables a otras localidades dentro de un mismo país.

6.2.1 La vía fiscal

La recuperación por vía fiscal debe entenderse en el contexto más amplio de la fiscalidad de la propiedad inmueble, que puede caracterizarse en tres familias: los impuestos periódicos “ordinarios” a la propiedad, una familia reciente de impuestos “innovadores” en los que el sostenimiento de las arcas públicas parece menos relevante que el fomento de un desarrollo urbano sostenible, y los instrumentos específicamente destinados a la recuperación de plusvalías.

Mientras en Europa los impuestos “ordinarios” a la propiedad inmobiliaria representan en promedio el 1% del PIB³ y pueden llegar a suponer entre un cuarto y el total de los ingresos municipales, en los países de América Latina la mediana es del 0,32% para el total de los impuestos a la propiedad. Los impuestos “ordinarios” (generalmente anuales) a la propiedad inmueble gravan la titularidad de los derechos de propiedad y el uso del suelo, tenga o no edificaciones, con fórmulas diferentes según el país, tanto en América Latina como en otros países analizados. En el caso peruano, el impuesto predial, recaudado anualmente por las municipalidades distritales, se aplica a predios urbanos y rústicos, cuyo valor total, calculado con valores arancelarios de terrenos y edificación, constituye la base imponible. La disponibilidad de sistemas catastrales actualizados y de una buena gestión de la recaudación es determinante: en ciudades latinoamericanas con debilidades en esta materia la recaudación puede llegar a ser la mitad, o incluso menos, de la teóricamente esperable.⁴

³ Possible reforms of real estate taxation: criteria for successful policies, Comisión Europea, 2012.

⁴ De acuerdo con datos de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID y datos sobre ciudades mexicanas.

Junto a los impuestos inmobiliarios “ordinarios” han surgido en los últimos años una serie de instrumentos innovadores desde la vía fiscal, que aun sin incidir directamente sobre la cuestión de la plusvalía, tratan de encauzar las dinámicas urbanas interviniendo sobre el mercado de manera decidida. Es el caso de los impuestos sobre la vivienda vacante, sobre las pequeñas viviendas de alquiler elevado, sobre los baldíos comerciales o sobre la urbanización de baja densidad en el caso de Francia, o el impuesto de propiedad progresivo a las propiedades vacantes o subutilizadas en Brasil. Estas figuras tratan de favorecer ciertas formas de desarrollo al reducir de hecho la presión fiscal sobre las mismas; requieren la existencia de sistemas de control rigurosos como, por ejemplo, para el seguimiento de las viviendas vacantes, de compleja cuantificación.

Existe un tercer cuerpo que sí tiene por objeto esencial la recuperación fiscal de plusvalías, y casi sin excepción gravan los actos de compraventa; se tiene en cuenta el incremento de valor bruto, el tiempo que ha transcurrido desde la última compraventa (suelen penalizarse las compraventas sucesivas en cortos períodos de tiempo), y se plantean complejos modelos de deducciones y exenciones adaptadas a las culturas locales; el carácter municipal de estos instrumentos en la mayoría de los casos multiplica la casuística. En el caso español, el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, gestionado a nivel municipal, supuso en 2010 el 7,8% de los ingresos fiscales de los ayuntamientos del país; en su cálculo se tiene en cuenta el incremento de valor desde la última compraventa por un período máximo de 20 años. En el caso francés se establece un impuesto sobre la renta relativo a la plusvalía inmobiliaria, recaudado por el Estado, que se calcula partiendo de la plusvalía bruta, y un impuesto municipal sobre la transmisión onerosa de terrenos que han devenido edificables. En el Reino Unido se utiliza el Capital Gains Tax, gestionado a nivel nacional y que grava la plusvalía. En los Estados Unidos se sigue igualmente la corriente general de gravar las compraventas con diversas figuras locales. Las figuras latinoamericanas, como el Imposto de Transmissao de Bens Imoveis Inter-Vivos de Brasil, suelen ser municipales y ligados a la compraventa. En Perú, el impuesto de alcabala, de gestión municipal, grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, en cualquiera de sus modalidades; se complementa con el Impuesto a la Renta de Segunda Categoría, que grava las ganancias de capital provenientes de la venta de inmuebles distintos a la casa habitación.

6.2.2 La vía urbanística

La vía urbanística de recuperación de plusvalías debe analizarse desde el problema más amplio de los mecanismos de justo reparto de beneficios y cargas derivados



de la urbanización. Estos se articulan en torno a los conceptos de función social de la propiedad, que puede limitar el alcance de este derecho, y de prevalencia del interés general sobre el particular. Se presentan diferentes modelos en función de la asociación entre derecho de propiedad del suelo y derecho a edificar, y del beneficiario de las plusvalías producidas:

1. Para un primer modelo, el *ius aedificandi* o derecho a edificar va anexo al derecho de propiedad, aunque con limitaciones; la actividad urbanizadora corresponde al sector público, y las plusvalías se distribuyen entre los propietarios y la comunidad equilibradamente. Es el clásico caso de la ley francesa de 31 de diciembre de 1975, que vinculaba el derecho a edificar a la propiedad del suelo, pero solo hasta alcanzar un umbral (plafond legal de densité), por encima del cual se debe adquirir el derecho a edificar comprándolo a la colectividad.
2. En un segundo modelo la propiedad nunca lleva consigo el derecho a edificar, ya que ese derecho pertenece a la comunidad, a la colectividad, y es esta quien lo confiere en cada momento, a través de una concesión o licencia para construir. Consecuentemente, la actividad urbanizadora depende siempre de la administración y es a la comunidad a quien revierten siempre las plusvalías. Es el caso de la ley italiana de 28 de enero de 1977.
3. Como tercer modelo podríamos recoger aquel en que, si bien la propiedad lleva consigo la edificación, esta se controla por la administración, que es quien previsoramente va adquiriendo terreno al precio de su destino actual. La Community Land Act británica de 1974 estableció un sistema de obra pública monopólica para el proceso de urbanización, y en virtud de aquella ley, el municipio debería adquirir todo el suelo urbanizable para atender las necesidades de desarrollo por diez años, pagando su valor en uso o destino actual, es decir sin consideración alguna de sus expectativas urbanísticas y nuevo valor.
4. El modelo español sería un modelo mixto, que, con similitudes al italiano, mantiene un concepto de propiedad urbana que lleva incorporado el *ius aedificandi*, o derecho a edificar; para su ejercicio se precisa una licencia previa en la que las plusvalías se reparten entre los propietarios del suelo y la comunidad a través de sistemas de distribución, con desarrollo privado bajo control público, surgiendo sistemas singulares de ejecución: urbanismo concertado; de ejecución forzosa; agente urbanizador, etc.

El proceso de atribución a propietarios y promotores del coste de las infraestructuras de urbanización, concepto separado del de recuperación de plusvalías, pues se refiere a una inversión necesaria para viabilizar el producto inmobiliario, se puede articular de dos formas:

1. Recuperación de los costes directos de acciones que benefician especialmente a un grupo de propiedades próximas; se recauda para la financiación de la obra, con independencia de que los propietarios decidan realizar ninguna actuación en su propia parcela. Es el caso de las contribuciones especiales españolas, la Contribución a los Gastos de Equipamientos Públicos francesa y los sistemas de Financiación por Incremento de Impuestos de Estados Unidos, y también el de la Contribuição de Melhoria brasileña, la Contribución de Valorización colombiana, y diferentes figuras en otros países de América Latina. En el caso peruano, la Contribución Especial de Obras Públicas juega un papel similar. El carácter facultativo de estos instrumentos y su impopularidad entre los administrados hace que su uso no sea todo lo frecuente que podría.
2. Asunción por los promotores del desarrollo urbano de los costes asignados por la legislación y los planes como deberes vinculados a las actuaciones. Estos costes pueden incluir tanto la infraestructura física como la cesión gratuita de suelos para equipamientos, zonas verdes e infraestructuras, y los realojos e indemnizaciones a los previos ocupantes de la zona urbanizada. Este sistema se aplica comúnmente en España a través del planeamiento parcial y especial, en Francia mediante las ZAC, el sistema Developer Contributions en el Reino Unido, las Operaciones Urbanas Consorciadas brasileñas, o la aplicación de los principios de equidistribución incorporados a las leyes urbanísticas colombianas y uruguayas. En Perú, el Reglamento Nacional de Edificaciones establece las condiciones para los aportes de habilitación urbana, y se formula una obligación genérica de distribución equitativa de beneficios y cargas, que no se articula; el Proyecto de Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible define el concepto de Unidad de Gestión Urbanística, que podría facilitar la aplicación de estos principios.

El proceso de recuperación de la plusvalía, como concepto separado del coste de la infraestructura de urbanización, se articula en el caso español a través de cesiones gratuitas a la administración de suelo libre de cargas correspondiente a un porcentaje de entre el 5 y el 15% de la edificabilidad media ponderada. En el caso francés se aborda a través de una fiscalidad urbanística específica. En el caso británico no hay un tratamiento específico en el marco legal de la recuperación



de plusvalías, pero cabe entender que las mencionadas Developer Contributions, objeto de negociaciones en cuanto a su alcance, ya incorporan este concepto. En los Estados Unidos existe una profusión de sistemas, propia de un país con multitud de configuraciones legales en materia de urbanismo, como las transferencias de derechos de aprovechamiento, los derechos de superficie y los sistemas de colaboración público-privada.

En América Latina los ejemplos más ambiciosos de legislación sobre recuperación de plusvalías están en Colombia (Ley 388) y en Brasil (Estatuto da Cidade). En el caso colombiano, la ley determina que los consejos municipales o distritales establecerán la recuperación de plusvalías entre 30 y 50% del incremento de valor, y la posibilidad de la adquisición pública de tierras a precios de mercado anteriores al anuncio de un proyecto. En Brasil, los consorcios para operaciones urbanas permiten a la administración controlar las operaciones y recuperar las plusvalías. En el caso uruguayo (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible), la recuperación de valorización exige recuperar como mínimo el 15% del incremento derivado de las acciones públicas, aplicado sobre la totalidad del valor adicional de la propiedad. En Argentina hay iniciativas municipales, como la de Trenque Lauquen, que exigen la cesión del 12% de los lotes en nuevas subdivisiones en borde urbano, para construcción de vivienda social; la Ley de Acceso Justo al Hábitat, de la provincia de Buenos Aires, exige la contribución de al menos el 10% del incremento de valor del suelo en los proyectos de urbanización de más de 5 000 m². En el caso peruano, el artículo 56 del Proyecto del Rtdus incluye entre los lineamientos generales para las actuaciones e intervenciones en las áreas urbanas, en su apartado d), la participación en las plusvalías generadas por la actuación del Estado en beneficio de la comunidad.

6.3 Instrumentación efectiva de la recuperación de plusvalías

La instrumentación efectiva de la recuperación de plusvalías del desarrollo urbano puede plantearse a través de la vía fiscal, de la urbanística o de ambas, lo que constituye el caso más frecuente. La coexistencia de ambas vías obedece a que la plusvalía puede producirse por dos grandes causas:

1. Una acción de transformación urbana o mejora de ámbito mayor que la parcela. Aquí se podría aplicar un instrumento basado en el planeamiento, como los brasileños, o uno fiscal, como las contribuciones de valorización de Colombia. En estos sistemas es relevante el papel que juega la administración pública, que puede ir desde el mero control del cumplimiento de las condiciones del

planeamiento y recepción de cesiones en especie o en metálico en concepto de plusvalía, hasta la intervención directa mediante la expropiación del suelo y la asunción de su desarrollo, recuperándose la plusvalía a través de su posterior comercialización.

2. La acumulación de acciones públicas o privadas en el entorno de la parcela individual con el paso del tiempo entre transacciones, sin necesidad de que se produzca una actuación urbanística concreta. Es el caso de los clásicos impuestos de plusvalía que gravan las compraventas y gradúan la base imponible teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la adquisición anterior del inmueble.

La utilización de estos sistemas requiere, junto con una legislación habilitante adecuada, la existencia de una administración con suficientes medios técnicos y humanos. En ausencia de un marco legal común a escala nacional, los sistemas de recuperación de escala municipal suelen ser ejemplos aislados, más débiles que legislaciones estatales a la hora de la seguridad jurídica de administraciones y administrados.

Los sistemas en los que el cálculo de la plusvalía se define como un porcentaje de una cuantía cierta, como la cesión de un porcentaje fijo del aprovechamiento total en el caso español, pueden ser más ágiles que aquellos, comunes en América Latina, en los que se realiza un cálculo específico de la plusvalía para cada operación.



6.4 La necesidad de establecer un modelo de recuperación de plusvalías

En primer lugar, se hace necesario en Perú que se lleven a cabo reformas legales que habiliten la recuperación de plusvalías con orientación finalista, es decir, con objetivo inicial de ejecución de mejoras específicas en los ámbitos en los que estas se obtienen; y es igualmente recomendable que los procesos de recuperación de plusvalías sean modelos sencillos y de fácil cálculo. En otros países de América Latina, como por ejemplo Colombia, la plusvalía se calcula como una proporción de la diferencia de valor entre el antes de la operación de desarrollo y el inmediatamente después (concepto literal de plusvalías), sistema que obliga a modelos complejos de cálculo que ha de desarrollar la propia administración, que debe constituir una administración fuerte, y con un presupuesto específico para garantizar la actualización de información y ejecución del impuesto.

Como un primer elemento de trabajo es necesaria la implementación de un sistema sencillo que inicialmente sea fruto de un acuerdo con los actores del desarrollo urbano, que delimite la parte posible de recuperación de plusvalía, digamos lo que se podría llegar a pagar, y esta se referenciara a una contribución porcentual sobre el conjunto del desarrollo: un porcentaje fijo de los nuevos derechos edificatorios.

Una vez que la plusvalía se constituye, el marco jurídico debe igualmente proteger a los actores de desarrollo urbano asegurando la garantía de estabilidad sobre esta plusvalía. El Estado ha de convertirse en garante de la situación urbanística, limitando la posibilidad de cambios arbitrarios, y constituyendo garantías indemnizatorias y se suceden cambios en el planeamiento una vez abonadas las contribuciones. La recuperación de plusvalías constituye una nueva obligación, pero se le dota de estabilidad y certeza en el desarrollo del planeamiento, como garantía inicial al promotor. La posibilidad de recuperación de plusvalías como un elemento impositivo, necesitará de coordinación u obligatoriedad de que estas se reinviertan en el espacio que contribuyó a ellas, por lo que necesitarán de una definición específica por ley que las hagan diferentes del impuesto predial, en razón de su constitución como parte del desarrollo urbano, una única vez en el momento en el que se ejecuta el planeamiento y se produzcan las mejoras del entorno, o cambio de uso, redensificación de un uso existente, etc., y por consecuencia el aumento de valor de los predios en relación con la edificabilidad que estos puedan ejecutar.

A modo de síntesis se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Procurar una mayor unificación en la legislación relativa al planeamiento y gestión urbanística, limitando la dispersión de contenidos a nivel regional y local, para incrementar la eficacia del sistema. Aplicando una terminología anglosajona, el contexto actual es más de *zoning* (atribución de contenidos edificatorios al derecho de propiedad en función de un diseño espacial) que de *planning* (concepción integral del modelo territorial desde el punto de vista del desarrollo sostenible). La unificación no debe entenderse como una mera compilación de criterios dispersos, sino que debe estar al servicio de una mejora cualitativa de la calidad de vida de los ciudadanos, y, en el caso de los procedimientos de gestión, de una más justa atribución de las cargas del desarrollo urbano. Los diversos borradores de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano Sostenible y la Ley General de Desarrollo Urbano suponen una muestra de la voluntad de llenar un vacío normativo, constituyendo un marco adecuado para la construcción jurídica de la recuperación de plusvalías del desarrollo urbano, junto con otros contenidos.
2. Concretar los cambios legales prefigurados en el proyecto de Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, que introduce tres conceptos relevantes no definidos en la legislación vigente: la plusvalía urbana, la participación en plusvalía urbana, y la forma de recaudación, administración y gestión de la plusvalía. Lógicamente, esta propuesta debería coordinarse con el desarrollo de la anterior relativa a la unificación de contenidos legislativos.



Foto 48. Distrito de Miraflores, Lima, Perú

- a) La propuesta plantea el cálculo de la plusvalía de forma específica para cada proyecto, a través de dos tasaciones, previa y posterior a la actuación urbanística, y articula la recaudación mediante la Contribución Especial de obras públicas, “entre otras que se pudieran implementar”. Este sistema es sin duda, cuando los cálculos son precisos, el más justo, pero también es de aplicación compleja. Es aconsejable, como se ha explicado previamente, implementar un sistema como el español, que fija como plusvalía recuperable una cuantía de cálculo sencillo (un porcentaje de la superficie edificable permitida por el plan); esto permite simplificar la generalización a todas las operaciones urbanas de la recuperación de plusvalías, sin necesidad de realizar para cada proyecto las dos tasaciones, que podrían ser, en función de la redacción final, objeto de recursos que prolongaran los procesos de gestión.

- b) Es aconsejable avanzar en la definición de las diferentes formas de articulación de los agentes privados que intervienen en los procesos de urbanización, y en las modalidades bajo las cuales los agentes públicos pueden participar en estos procesos, del mero control hasta la expropiación pasando por formas de actuación convenidas. Hay países en los que estos procesos no forman parte de la rama administrativa del derecho salvo en lo concerniente a las expropiaciones, sino que se articulan a través del derecho mercantil como guía para la relación entre inversores en el proceso de urbanización. En el caso peruano esto es aconsejable por la importante necesidad de actuaciones de mejoramiento de asentamientos y otros supuestos en los que la propiedad está muy repartida y las necesidades de intervención sobre tejidos con cierto grado de consolidación hacen que las operaciones no sean necesariamente atractivas para los inversores profesionales.
- c) Reforzar el sistema catastral para mejorar la información a disposición de los ayuntamientos para la recuperación de plusvalías resultantes de operaciones urbanísticas y compraventas. En el caso de que finalmente se adoptara un sistema de cálculo de plusvalías por aplicación de dos tasaciones pre-actuación y post-actuación, si la zona no está catastrada o los datos no están actualizados, son precisos trabajos específicos que ralentizan los procesos. En el caso de que se aplicara, como se sugiere, un sistema de cálculo de plusvalía basado en una cuantía de cálculo sencillo, en todo caso las actividades municipales de planificación se beneficiarían de la disponibilidad de datos actualizados. De igual manera, un catastro adecuadamente desarrollado es más fácilmente contrastable con el registro de la propiedad, otra herramienta importante para las operaciones urbanas.

PROPUESTA DE GESTIÓN URBANÍSTICA



La gestión urbanística es el conjunto de actividades que despliegan los poderes públicos (sin perjuicio de la iniciativa y colaboración del sector privado) para poner en práctica la ejecución del planeamiento, tanto desde un punto de vista jurídico (aprobación de los instrumentos) como configuradores de derechos de los propietarios orientados básicamente a la distribución igualitaria de beneficios y cargas (retorno de plusvalías), y para poder materializar los usos y sus índices que determinan los planes, así como para la consecución de aspectos materiales como la realización de las obras de urbanización.

La gestión urbanística en sentido estricto, como sinónimo de ejecución urbanística, es el conjunto de operaciones y procedimientos diseñados legalmente para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en el desarrollo de los planes.

Una componente fundamental e imprescindible en proyectos como este es conseguir activar procesos que impliquen a los ciudadanos, especialmente en los contenidos de gestión urbanística. Se necesita negociación y consenso y la posibilidad concreta de contar con la aprobación del proceso desde los pequeños propietarios, y desde la ciudadanía. Habría también que activar un proceso de generación de confianza en el desarrollo de un proyecto tan importante que es imposible desarrollarse en su totalidad desde una instancia exterior; tiene que hacerse con los propios habitantes, juntos con la municipalidad.

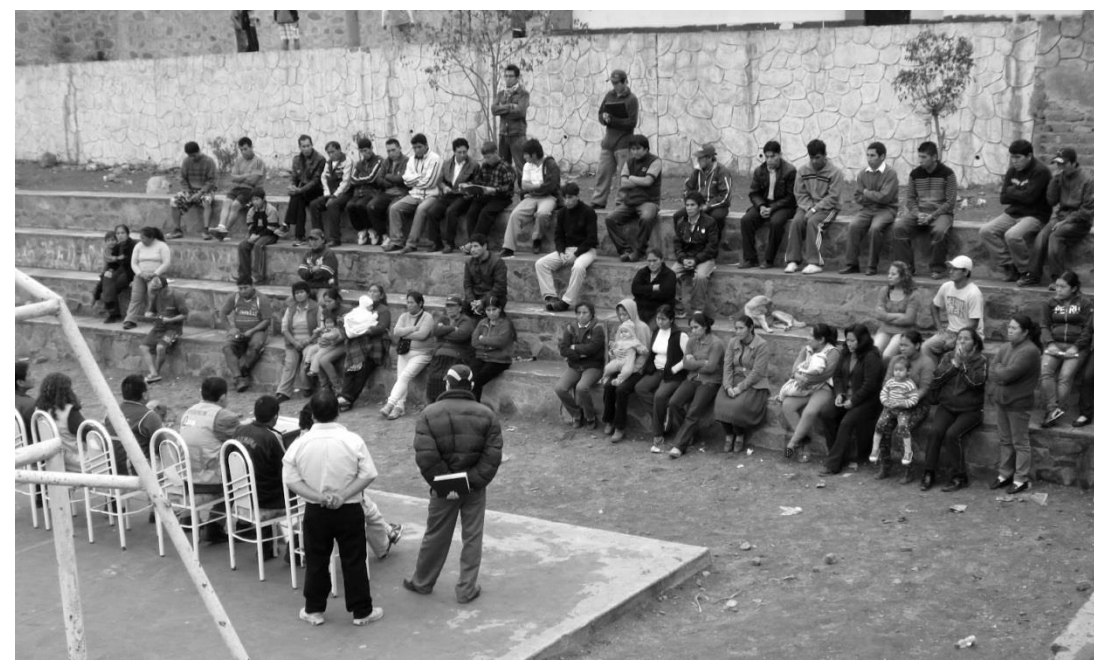


Foto 49. Promotores de Lima Centro con la población de Amancaes, Rímac, Lima, Perú



7.1 Definición de los actores públicos y privados implicados

Hay que construir el consenso entre administraciones: el distrito de Comas y la Municipalidad de Lima estarían dispuestos a trabajar en este concreto proceso de mejoramiento. A medio plazo deben plantearse otras operaciones que sean trasladables al conjunto del área metropolitana. Incluso, el Master Plan recoge actividades económicas y equipamientos de carácter metropolitano, al objeto de que constituyan una oportunidad de que alguna institución gubernamental o metropolitana se sitúe en el ámbito y que pudiera actuar de locomotora y desencadenante de un área de oportunidad metropolitana.

En primer lugar hay que identificar a los moradores y espacios más adecuados para el desarrollo de intervenciones piloto, que permitan generar semillas trasladables a lo largo y ancho del Master Plan para su concreto desarrollo. Para esto resulta necesario un laborioso proceso de titulación del suelo, si fuera el caso, y actualización del catastro.

Debe, desde el inicio del proyecto, contarse con los promotores/constructores/ desarrolladores para que su implicación en el proyecto sea efectiva, y la factibilidad del mismo esté siempre presente. La adopción del modelo urbano propuesto en el Master Plan hace necesario, para que sea posible su ejecución, que elimine o modifique la ordenanza existente, eliminando para todos los predios afectados, la posible aplicación de la misma, en aras de la seguridad jurídica de cualquier inversión inmobiliaria en el ámbito.

7.2 Reordenación de fincas (proceso reparcelatorio)

La ejecución del Master Plan solo es posible desde la reordenación de fincas (reparcelación), ya sea desde el acuerdo de los propietarios, como desde la adopción de un sistema de ejecución liderado por la administración, sistema de ejecución pública actualmente no contenido expresamente en la legislación.

Según el concepto de reparcelación, las fincas comprendidas en la unidad o ámbito sobre el que se actúa tendrían que ser agrupadas para su nueva división realizada conforme al planeamiento urbanístico, adjudicando posteriormente las nuevas parcelas resultantes, una vez realizadas las cesiones obligatorias de terrenos a los primitivos propietarios en proporción a sus derechos (propiedad original), y la administración en función a las prescripciones del planeamiento y la legislación urbanística. Después de esto habría que formular un proyecto que

permita distribuir adecuadamente beneficios y cargas entre los propietarios de la unidad de actuación, entendiendo los beneficios como los derechos edificatorios, y las cargas los costes de urbanización y cesión de las parcelas de equipamientos y zonas verdes.

Un sistema de ejecución público significa que el Estado, administración regional/provincial si este delegara en ella, o el municipio podría actuar de “promotor inmobiliario”, ya sea mediante la figura de agente desarrollador representante de los propietarios a los que pagará con los beneficios de la operación, o la compra directa de los suelos a valor de mercado por compra forzosa (expropiación); posteriormente desarrollará el suelo (construcción de infraestructuras, urbanización y cesión de lotes para equipamientos y zonas verdes), y volvería a colocar en el mercado las parcelas resultantes, una vez garantizado el realojo a los habitantes, si fuera necesario.

En este caso la administración actuante tendría la ventaja de quedarse con las plusvalías, las cuales deberían destinarse al realojo, en la proporción deseable, y otra en las necesarias mejoras de espacios de entorno, ya sea reurbanización como mejora en equipamientos y servicios a la población.

Se debería realizar, al menos, una operación piloto de estas características que sirviera de ejemplo para los desarrolladores, una fase piloto como una estrategia de gestión posible que incluyera todos los aspectos necesarios, entre ellos la expropiación forzosa de los predios que no se unieran voluntariamente al desarrollo, y que permitiera la replicabilidad del proceso de la mano de la iniciativa privada, independientemente del control que considerara establecer la administración pública responsable.



7.3 Regularización de procesos informales

En un contexto los nuevos proyectos tendría que intentar una sustancial mejora del espacio público y las infraestructuras existentes (hay que establecer un mínimo de calidad), para que los propietarios, generalmente de bajos ingresos, puedan ser capaces de conseguir para su predio los requisitos establecidos por la ordenación sin necesitar muchos recursos externos. Esto significa tratar de mejorar el territorio con los propios recursos de los propietarios y, al mismo tiempo, lograr la regularización de una situación difícil dentro del marco jurídico de los derechos sobre el suelo de los procesos de ocupación irregular, o de aquellas compraventas de suelo nunca titulizadas.

La regularización de la ciudad informal aparece hoy como un asunto importante y prioritario en el ámbito del desarrollo urbano. Los programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la irregularidad/ilegalidad/informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano; es una forma de su reconocimiento, de registrar que grandes porciones de la ciudad existen y se rigen por sus propias reglas, que son distintas de aquellas de la formalidad.

Lo informal, definido como lo no integrado al sistema que se considera convencional, en muchos casos no cuestiona abiertamente a la formalidad y se conecta claramente con ella de muy diversas formas. Es frecuente que sea el sistema formal el que produce la informalidad. Si se es informal respecto de un sistema que es el establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de las reglas convencionales de la llamada formalidad. Por lo tanto, es absolutamente necesario conocer el alcance de la informalidad para poder asistir el proceso de regularización.

Los resultados de estudios y evaluaciones revelaron que la regularización de la propiedad del suelo es un proceso costoso y obstaculizador de los logros de los proyectos urbanos. No se ha conseguido normalmente recuperar los costes en la forma inicialmente proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual afectó negativamente su potencial para ser replicados y sostenidos en el tiempo.



Foto 50. Un aspecto de Comas, Lima, Perú



Foto 51. Asentamientos informales en Lima, Perú

7.4 La unidad de actuación o delimitación del ámbito de gestión urbanística

La Unidad de Actuación es una superficie de territorio dentro de un área de proyecto en el que se lleva a cabo la urbanización, cesión y equidistribución (reparto igualitario en función de la propiedad inicialmente aportada) de beneficios (edificabilidad) y cargas (urbanización y cesiones) entre sus propietarios.

Su conformación, objetivamente, debe satisfacer las siguientes condiciones:

- ◆ Reunir un área suficiente para un desarrollo coherente con los propósitos establecidos para ella en la estrategia del Master Plan, y por eso contar con una solución urbanística y arquitectónica concorde con los criterios y parámetros establecidos;
- ◆ Sustentada en estudios de factibilidad técnica, financiera, económica y social que establezcan su viabilidad y conveniencia desde los puntos de vista privado y público;
- ◆ Contar con el respaldo institucional adecuado, ya sea público o privado, para asegurar su ejecución;
- ◆ Debe incorporar, además de las áreas privadas que puedan ser objeto de urbanización o construcción, los sistemas estructurantes de viario e infraestructuras de distribución, el espacio público y los equipamientos colectivos, de conformidad con los criterios adoptados en el Master Plan.

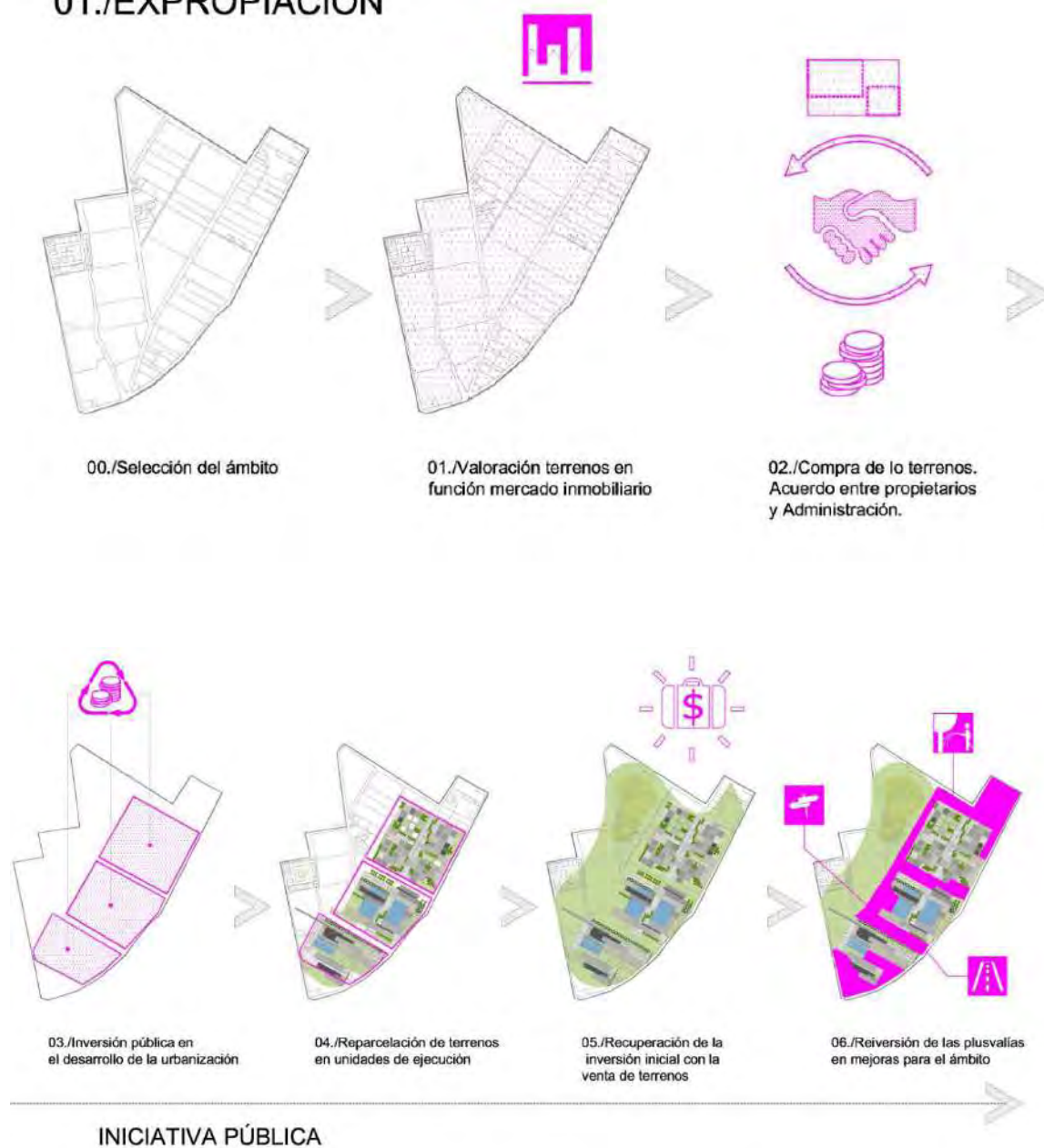
Las unidades de actuación se delimitan para permitir el cumplimiento conjunto de las cargas de cesión y urbanización de la totalidad de su superficie, mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios entre sus propietarios. La delimitación definitiva del ámbito de gestión urbanística será elaborada por las autoridades competentes o por los particulares interesados de acuerdo con los parámetros previstos en el Master Plan. Todas las unidades de actuación deberán contemplar el reparto equitativo de cargas y beneficios entre los propietarios de los inmuebles incluidos en la delimitación. Este reparto consiste en la distribución de los costes de la actuación en proporción directa al área de los inmuebles de cada propietario, los cuales están considerados en conjunto independientemente de dónde estén señalados los predios edificables y las zonas de cesión obligatoria dentro del proyecto urbanístico y arquitectónico de la unidad.

7.5 Diferentes tipologías de gestión en función de la propuesta de desarrollo

Se desarrollan a continuación diferentes modalidades de gestión urbanística, que se aplican en los distintos proyectos que como sumatorio constituyen la propuesta del Master Plan.

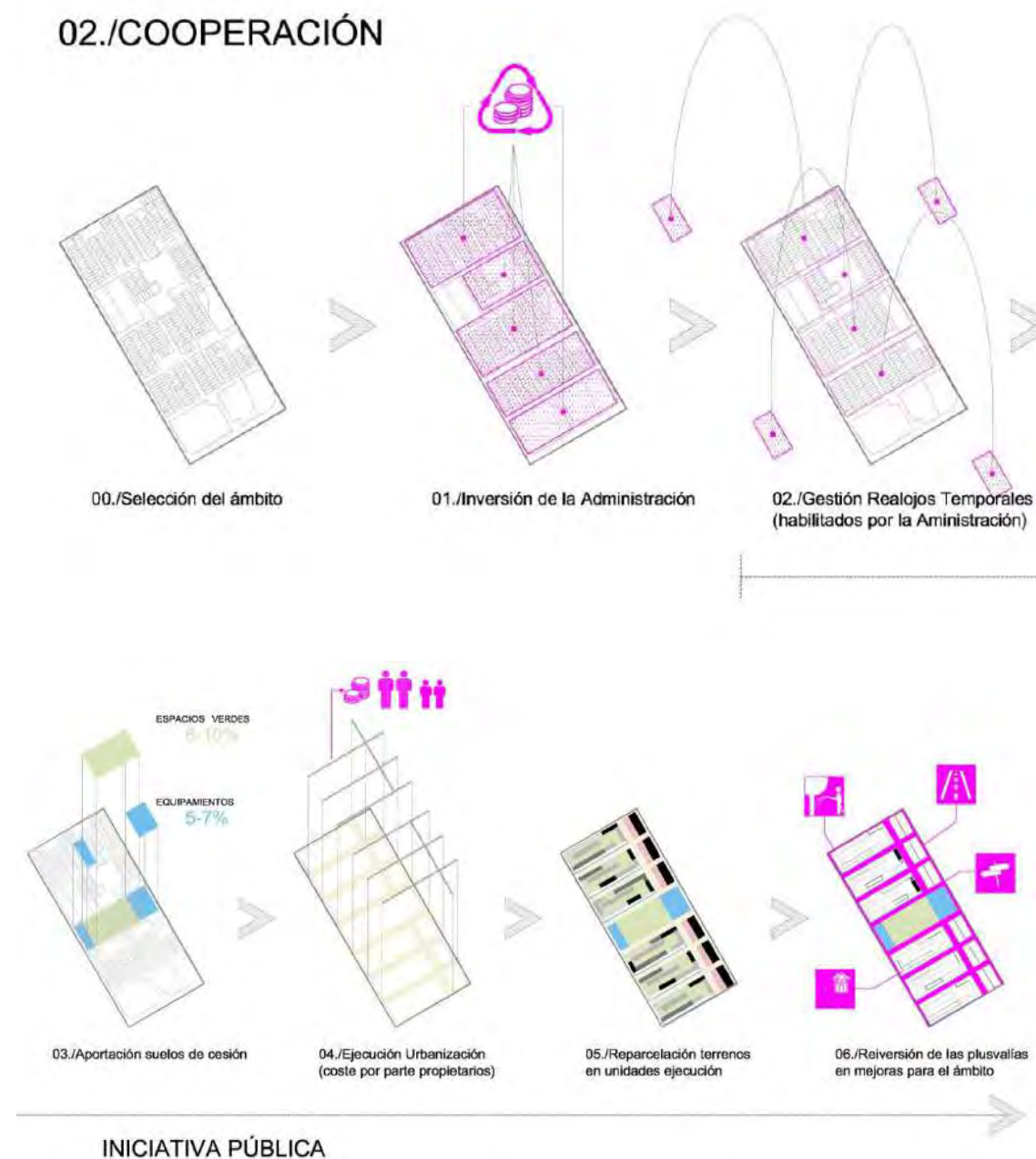
1. Iniciativa pública: Convenio de gestión urbanística entre administración y propietarios; Expropiación convenida: se pacta el precio de mercado con los expropiados, y se negocia con ellos la posibilidad de que este se abone en derechos edificatorios asociados a parcelas/lotés edificables. Se propone que se desarrolle este proceso en el ámbito denominado de innovación productiva, al constituir las parcelas elementos de mayor tamaño, y que todavía no han sido, en su mayoría, edificados.

01./EXPROPIACIÓN



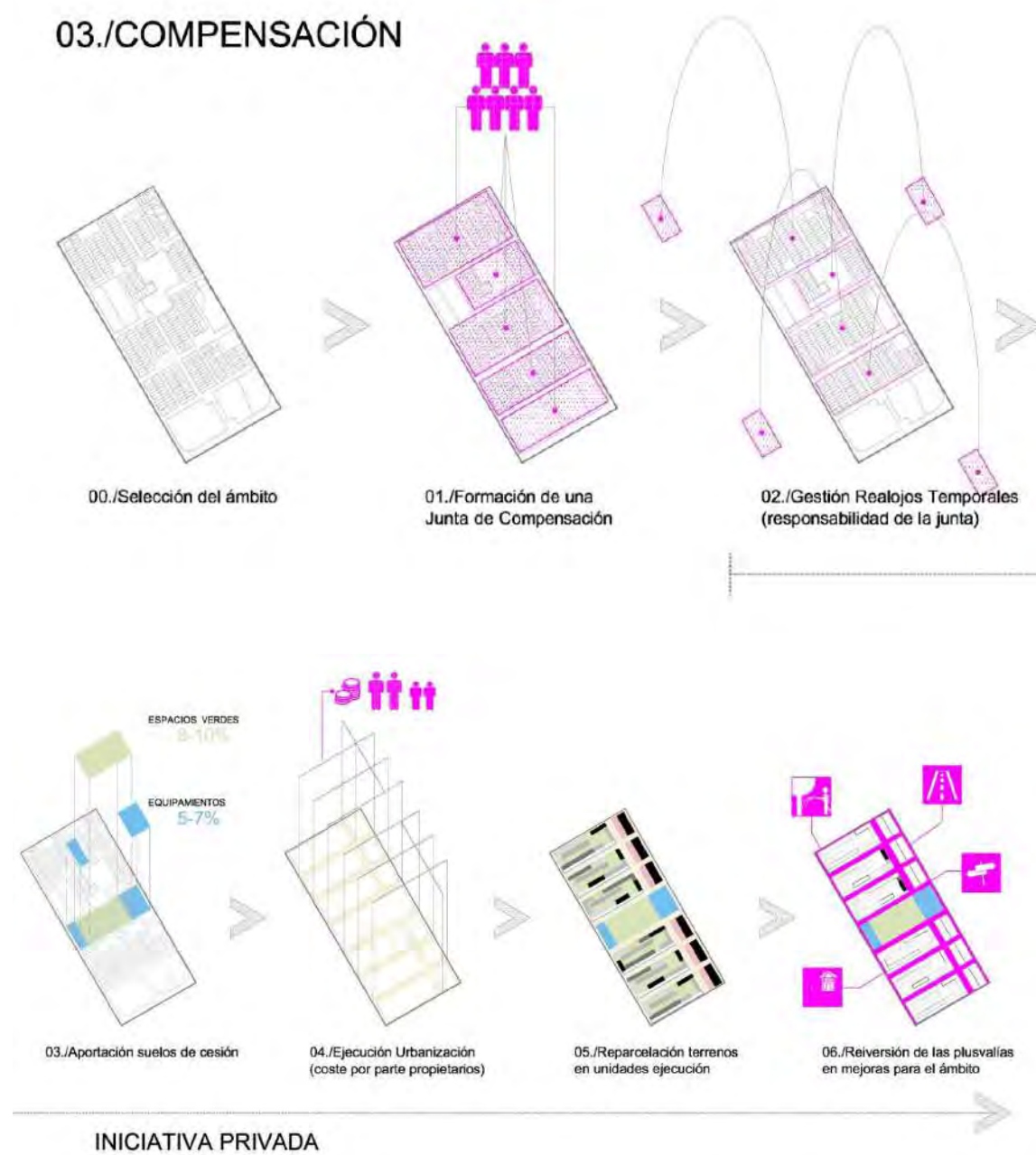
2. Iniciativa pública: Ejecución (urbanización) del planeamiento directamente por la administración; cooperación con los propietarios de suelo, siendo la administración el ente ejecutor, quien cargará directamente los costes de esta ejecución a los propietarios que abonarán los mismos, y que serán quienes obtengan los derechos edificatorios.

02./COOPERACIÓN



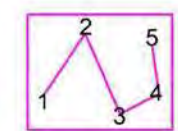
3. Iniciativa privada para el reajuste de suelos en áreas urbanas aptas para su consolidación sometidas a procesos de reforma y renovación por compensación, los propietarios llevan a cabo la ejecución (urbanización) de toda la unidad de ejecución o ámbito de gestión, aportando los terrenos de cesión obligatoria, con solidaridad de beneficios y cargas, dando lugar a un supuesto de autoadministración.

03./COMPENSACIÓN

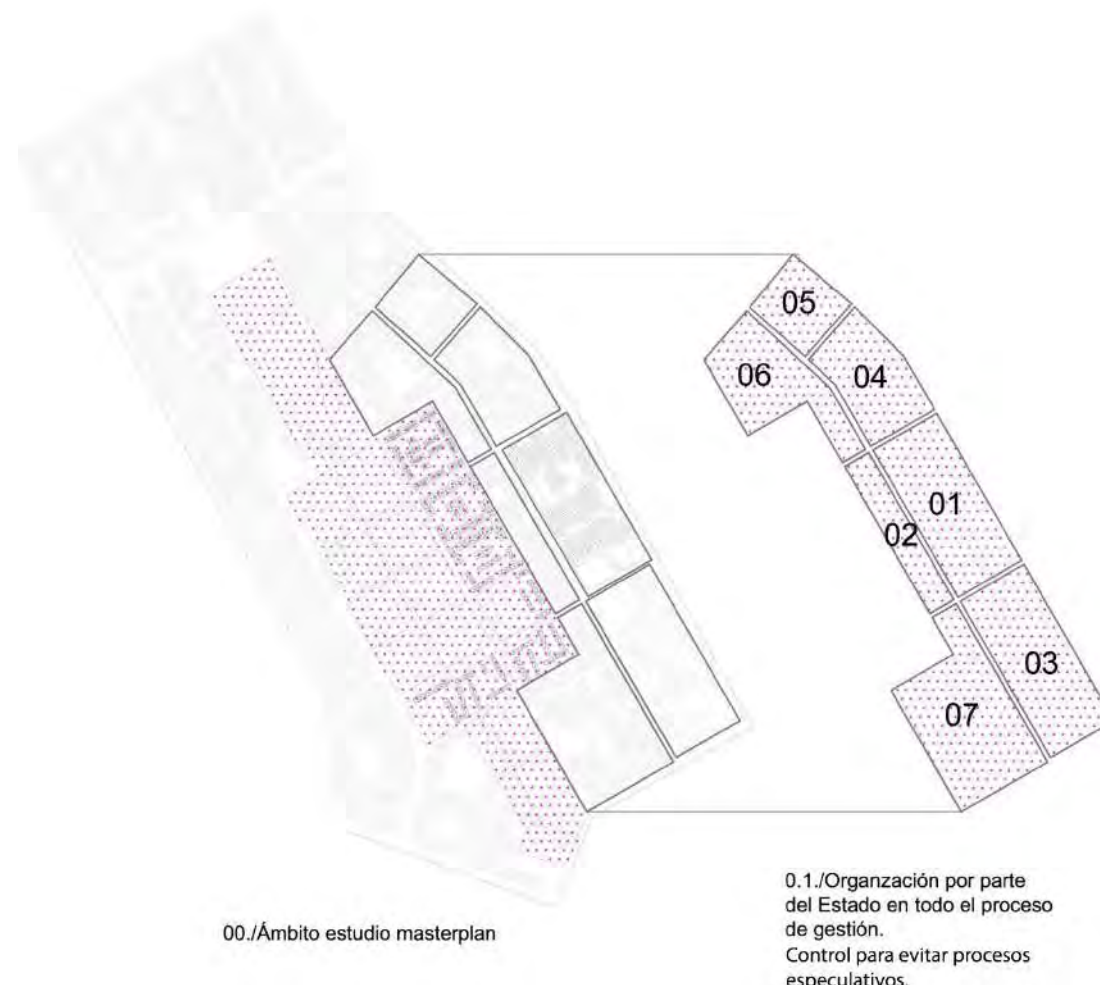


7.6 Fases de desarrollo del Master Plan

FASE 0_ CONTROL DEL PROCESO DE GESTIÓN POR PARTE DEL ESTADO

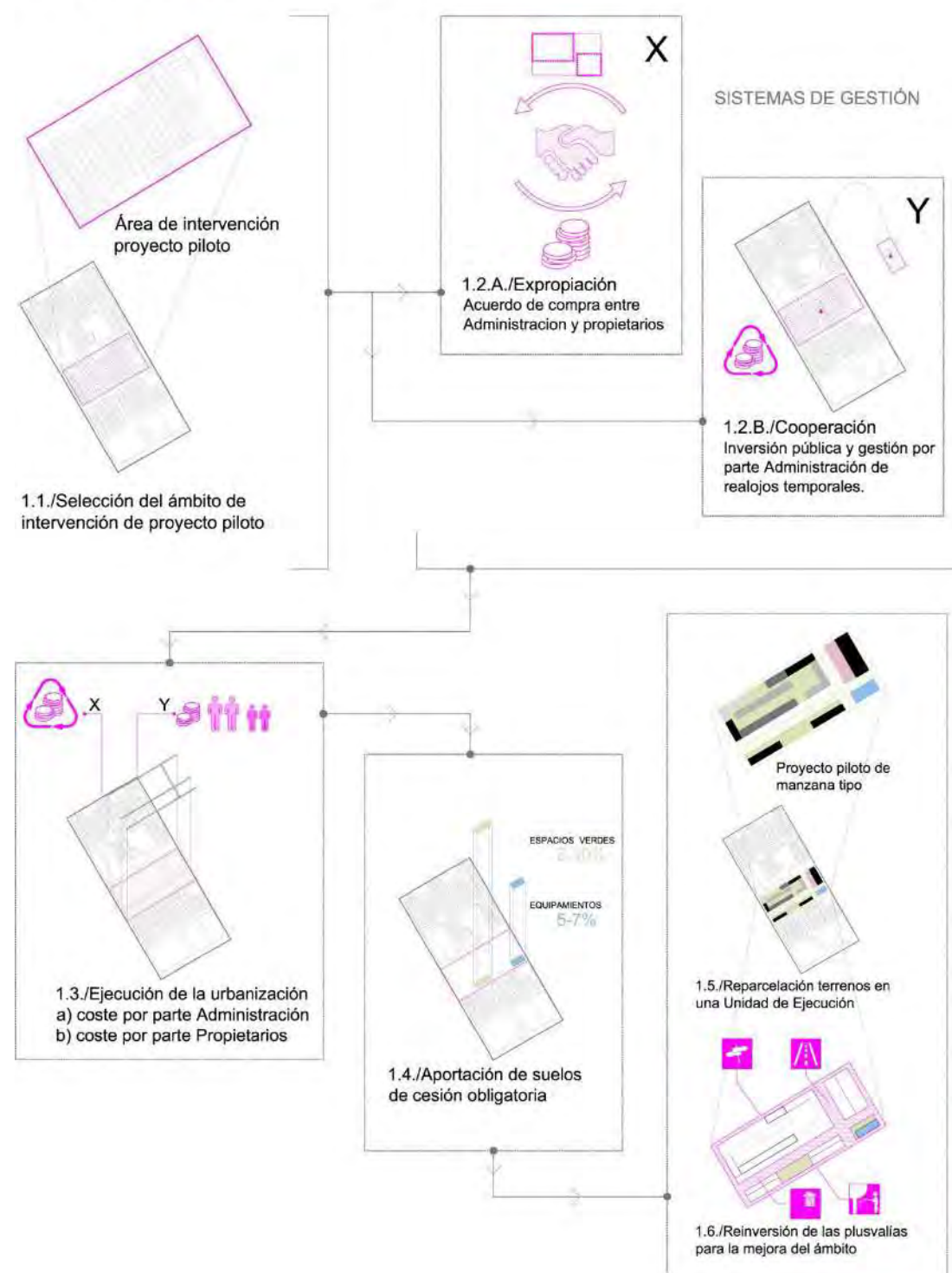


00./Funciones que debe asumir la Administración previamente para el éxito de la transformación urbana





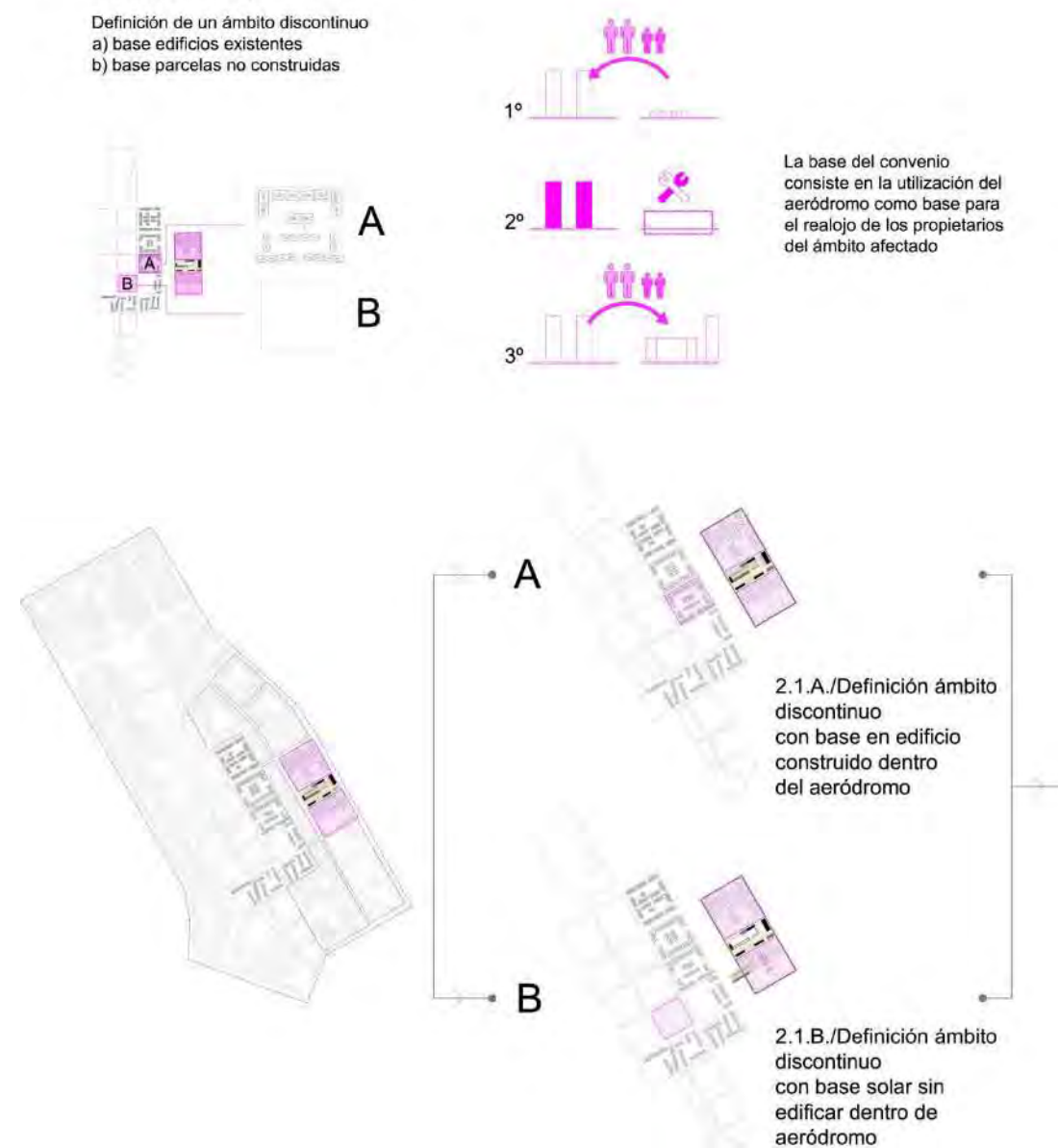
FASE 1_ SISTEMA DE EJECUCIÓN PÚBLICA

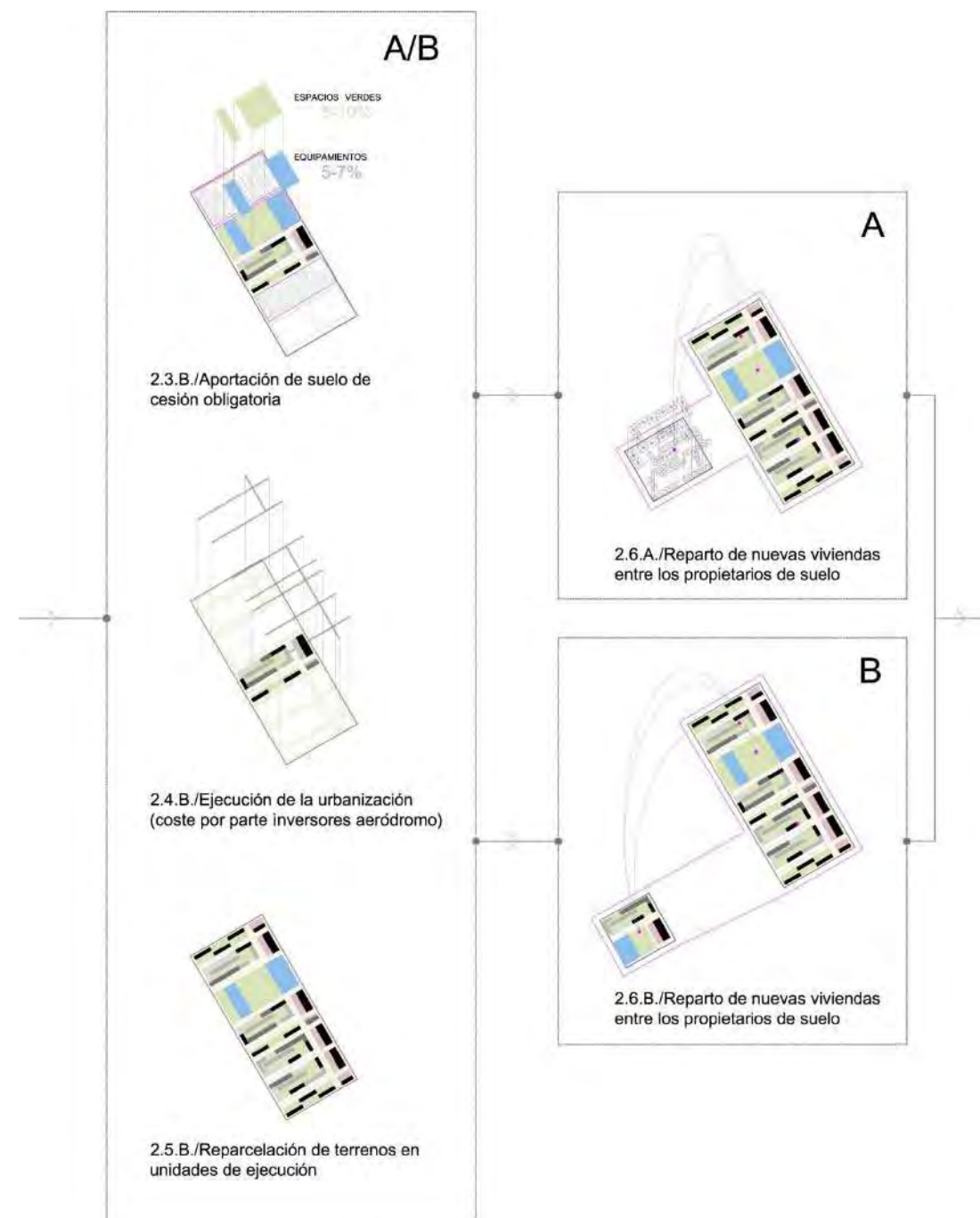
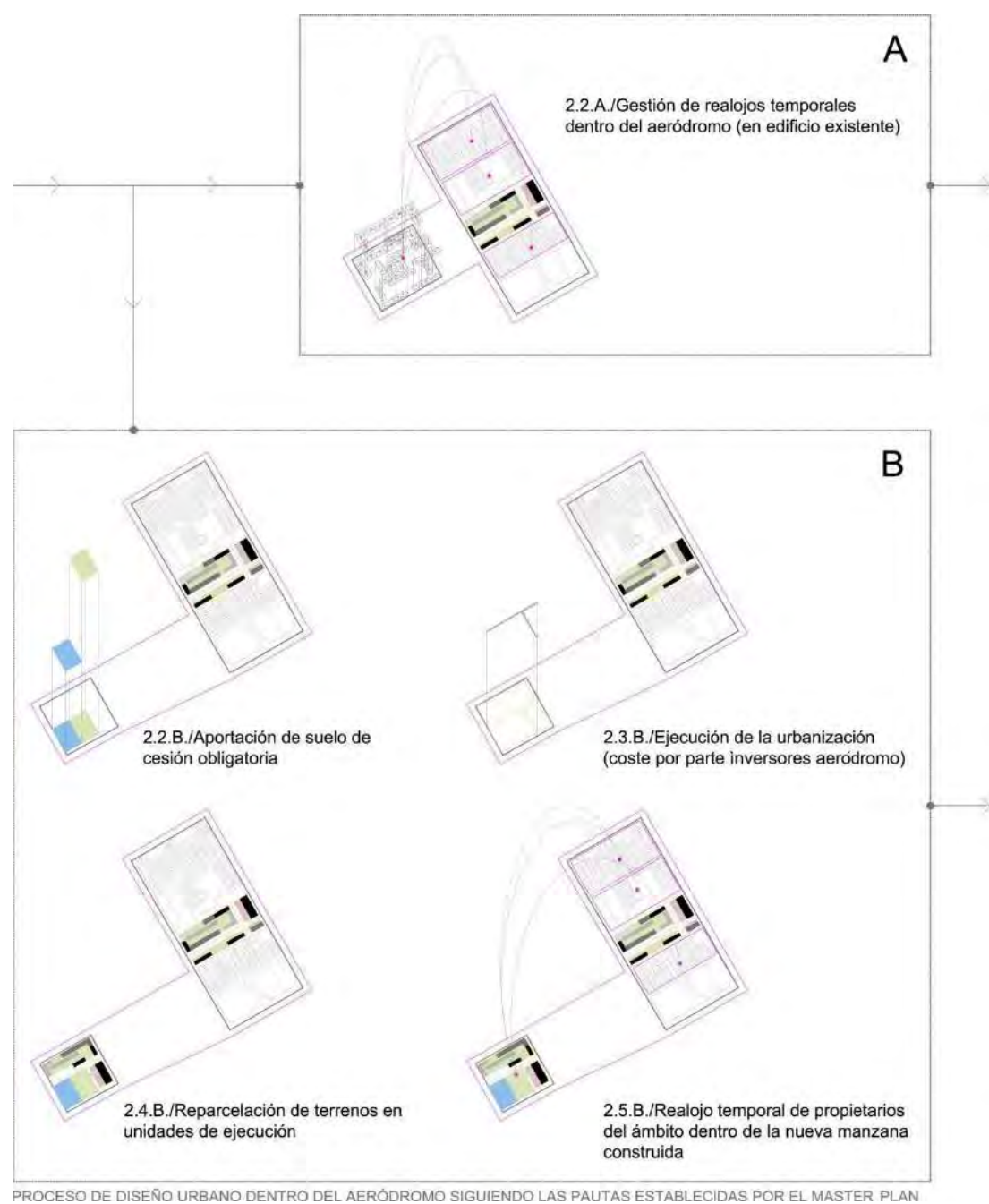


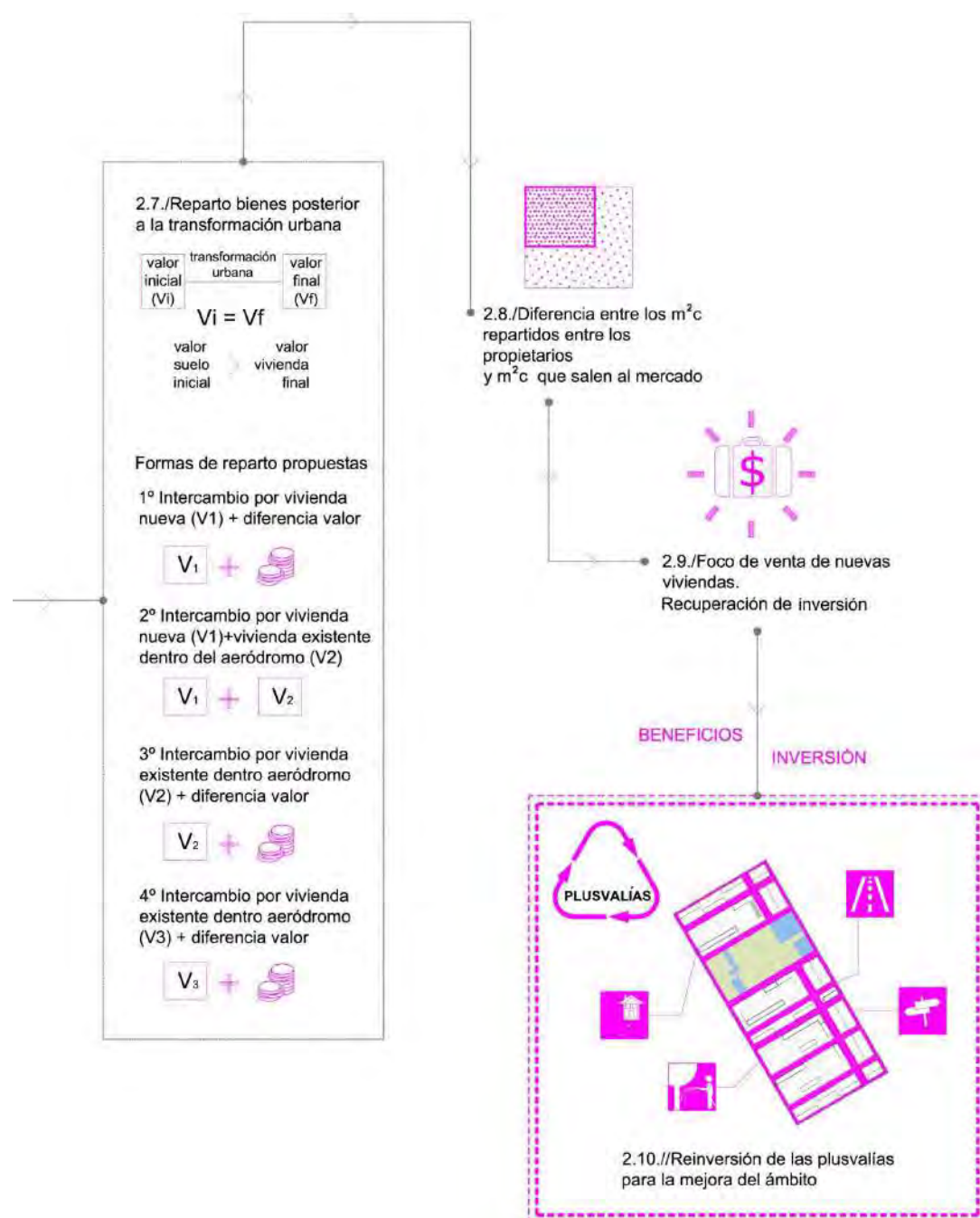
FASE 2_ CONVENIO CON LOS PROPIETARIOS DE COLLIQUE

2.0 Inversión privada para la reactivación de los ámbitos del master plan

Definición de un ámbito discontinuo
a) base edificios existentes
b) base parcelas no construidas







7.7 Capacidad de inversión de los distintos actores

El estudio económico o de factibilidad del Master Plan a ejecutar, se concibe como un documento instrumental y de apoyo. En él se recoge una planificación económica viable de la actividad urbanística, en función de la estimación de la capacidad inversora de los diferentes agentes económicos, públicos y privados, que intervienen en el desarrollo. La programación temporal de la ejecución del

Master Plan debe realizarse de forma realista, adecuándose a las posibilidades económicas y financieras de los agentes implicados. Las actuaciones se planifican temporalmente diferenciando las actuaciones más urgentes o inmediatas y las que no tienen carácter prioritario. Por tanto, será un documento de trabajo útil en la medida en que logren alcanzar los siguientes objetivos:

- ◆ Recogida de voluntades de los diferentes organismos públicos y una estimación realista de la capacidad de inversión de los actores privados implicados (empresarios, grandes propietarios, pequeños propietarios y moradores, entre otros).
- ◆ Estudio de las capacidades inversoras de cada uno de ellos.
- ◆ Análisis de los ingresos y gastos originados por las acciones urbanísticas.
- ◆ Coordinación en el marco inversión-financiación de las acciones.

Por otra parte, el sector privado tiene un papel ineludible en el desarrollo urbanístico. En lo referente a la financiación de las acciones urbanísticas por parte de la administración, su intervención procederá de los recursos que genere una vez que se realicen las mismas (impuestos municipales, tasas, etc.) y especialmente de la recuperación de plusvalías.



Foto 52. Fiesta patronal de San Jerónimo, en el centro de Lima, Perú



7.8 Recomendaciones trasladables a otros lugares de América Latina y el Caribe

1. Completar el marco jurídico nacional para facilitar los procesos de gestión urbanística

La revisión del marco latinoamericano vigente en materia de planificación y gestión urbana muestra condiciones que ya se han apreciado en el caso peruano: la debilidad de las administraciones locales y los déficits de los marcos legales nacionales en materia de planificación urbana, hacen que las experiencias de recuperación de plusvalías en la mayoría de los casos sean más una colección de casos aislados que una cultura consolidada e integrada en la práctica administrativa corriente. Los marcos jurídicos vigentes deberían completarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- ◆ Definición del concepto de plusvalía urbanística de una forma sencilla e inequívoca, en el marco de una definición exhaustiva del cuadro de derechos y deberes de los promotores de las intervenciones urbanas. En particular, es necesario deslindar claramente el concepto de plusvalía de las operaciones de urbanización y de cesión de los suelos necesarios para los equipamientos al servicio de las operaciones, incluyendo las conexiones a redes de servicios exteriores al ámbito, que en todo caso deben ser sufragadas por los promotores para asegurar la conversión de los terrenos en suelo urbano apto para la edificación.
- ◆ Cuantificación de la plusvalía que debe ser recuperada por la administración pública de acuerdo con fórmulas sencillas; la aplicación universal del criterio legal, ante la debilidad de las administraciones locales, es más sencilla cuando este se ve sujeto al menor número de posibles opciones, como las que abren los sistemas de tasaciones pre y post intervención. El objetivo es universalizar el proceso de recuperación de plusvalías, aun a costa de que en algunos casos la plusvalía recuperada sea inferior a la que en alguna hipótesis sería calculable, máxime cuando cualquier tasación a futuro es incierta.
- ◆ Refuerzo de las administraciones locales para asumir el incremento de la carga de trabajo que supone la recuperación de plusvalías, tanto con elementos técnicos (catastro y sistemas de información) como humanos (capacitación).

2. Orientar la recuperación de plusvalías a la sustancial mejora de la ciudad existente y a la cualificación de la nueva

La recuperación de plusvalías debe destinarse a la mejora de la ciudad existente y a la cualificación de los nuevos tejidos urbanos. Para esto es interesante establecer el concepto de “caja separada”, de tal manera que los ingresos y el suelo obtenido de los procesos de desarrollo urbano por concepto de recuperación de plusvalía se dediquen al desarrollo urbano, tanto fortaleciendo los medios de las administraciones locales como propiciando obras de mejora de infraestructuras y espacios públicos, o utilizando los suelos para la construcción de vivienda de interés social. La adecuada incardinación de este proceso requiere:

- ◆ Planes de desarrollo urbano de carácter integral, que vayan más allá de la mera asignación de derechos a los promotores del suelo para integrar el concepto global de desarrollo sostenible, y que permitan encauzar la inversión de los recursos obtenidos de la recuperación de plusvalías de acuerdo con un modelo urbano coherente.
- ◆ Una planificación plurianual de las inversiones urbanas inscrita en los presupuestos municipales, y vinculada a la programación de acciones de los planes de desarrollo urbano. Esto requiere generar consensos políticos en torno al futuro de los municipios, y permitiría dar una estabilidad a las políticas de mejora de la ciudad existente y de crecimiento urbano. La experiencia muestra que no siempre es posible calcular el ritmo de materialización de las expectativas urbanísticas que permite recuperar plusvalías, por lo que estas programaciones deberían partir de una visión estratégica y flexible, adaptable a la evolución de la coyuntura teniendo en cuenta reglas de prelación entre los diferentes elementos propuestos.
- ◆ El refuerzo de los sistemas catastrales, de tal manera que las políticas urbanas también se coordinen con la fiscalidad “ordinaria” de la propiedad del suelo.

3. Desarrollar operaciones piloto de iniciativa pública

Las acciones piloto permiten verificar la adaptación de las propuestas de ordenamiento jurídico y de planificación a la realidad local. Su objetivo es, más allá de su utilización como instrumento necesario de difusión de nuevas prácticas, detectar las mejoras que pueden introducirse en la regulación vigente. Las acciones desarrolladas directamente por la iniciativa pública, o, en su caso, en coordinación con la iniciativa privada, deben inscribirse dentro de un programa que siga la ejecución y la posterior vida del nuevo tejido urbano creado; deben evaluarse tanto en términos de gestión como de resultados sociales de las operaciones y de impacto sobre su entorno, desde un punto de vista integral

4. Planificar la densidad

La densidad urbana no es un objetivo en sí mismo, sino una variable de proyecto que debe graduarse en función de un modelo urbano coherente. Ciertamente la ciudad difusa dificulta una mínima viabilidad económica de su mantenimiento y operación, pero una densidad excesiva, especialmente en proyectos con una componente elevada o casi exclusiva de vivienda de interés social puede ser igualmente contraproducente, como muestran algunos ejemplos de Europa y de América del Norte o del Sur. La densidad debe graduarse de acuerdo con un proyecto de calidad urbana y arquitectónica, con un nivel adecuado de proximidad a servicios necesarios como el comercio, y con la introducción de elementos que permitan crear en un entorno relativamente cercano una mínima base de empleo local, todo adecuadamente conectado con el resto del tejido urbano.

5. La participación pública

Una componente fundamental e imprescindible en proyectos como este es conseguir activar procesos que impliquen a los ciudadanos. Se necesitan negociación y consenso, o sea la posibilidad concreta de contar con la gente. Para que procesos como este tengan éxito es imprescindible la colaboración entre el distrito de Comas y los habitantes, quienes tienen que entender lo que para ellos es un beneficio real y comprometerse para garantizar su colaboración a un resultado positivo.



Foto 53. Fiesta en el sector de Choqué, Lima, Perú

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ACUÑA VIGIL, Percy Cayetano. “El Urbanismo y la Plusvalías Urbana”, Urbano Perú, <<http://www.urbanoperu.com/ElUrbanismoylaPlusvaliaUrbana>>. Lima, Perú, julio 2012.

AZEVEDO, Heloisa et al. “Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributarios para o desenvolvimento urbano—Uma análise da sua implantação no Distrito Federal”. 1962—Texto para discussão. Governo Federal—Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República—Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Rio de Janeiro, Brasil, 2014.

BORRERO OCHOA, Oscar. “Efectos de las políticas del suelo en el precio de los terrenos urbanos en Bogotá”. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, USA, 2007.

BORRERO OCHOA, Oscar. “Evaluación de la contribución de valorización en Colombia”. Lincoln Institute of Land Policy. Revista Land Lines. Cambridge, MA, USA, abril 2011.

CALDERÓN COCKBURN, Julio A. “Official Registration (Formalization) of Property in Peru (1996–2000)”, Coping with informality and illegality in human settlements in developing cities, ESF N AERUS International Workshop, Dynamic of Urban Change. Leuven, Bruselas, Bélgica, mayo 2001.

CARRERAS RUIZ, Sandra. “Análisis de la recuperación de las plusvalías en Cataluña”. Tesis del Master en Gestión y Valoración Urbana de la Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, España, diciembre 2010.

CHION, Miriam. “Dimensión Metropolitana de la Globalización. Lima a fines del siglo XX”, Revista EURE (Santiago) vol. 28, n.º 85. Santiago de Chile, Chile, 2002.

CUENYA, Beatriz, “Grandes proyectos urbanos latinoamericanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”. Cuaderno Urbano Espacio, Cultura, Sociedad, vol. 8, n.º 8, pp. 229–252. Buenos Aires, Argentina, octubre de 2009.

CUENYA, Beatriz, y PUPARELI, Silvia. “Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina”. Revista Medio Ambiente y Urbanización, n.º 65, pp. 81–108. Buenos Aires, Argentina, 2009.

CUENYA, Beatriz, y CORRAL, Manuela. “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. Revista EURE (Santiago) 2011, vol. 37, n.º 111, pp. 25–45. Santiago de Chile, Chile, 2011.

DE MATTEIS, Giuseppe. “Non basta una forte identità, la città vive solo se è un nodo.” Telema N.º 15/Inverno. Milano, Italia, 1998.

DE MATTOS, Carlos A. “Transformación de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?”, Revista EURE (Santiago) vol. 28, n.º 85. Santiago de Chile, Chile, 2002.

DE MATTOS, Carlos A. “Globalización y metamorfosis urbana en América Latina”, Revista de Geografía Norte Grande n.º 47, pp. 163–166. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (Olacchi) y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). Quito, Ecuador, 2010.

DUBÉ, Ryan. “Poseer—Conservar. En riesgo los títulos de propiedad de Perú”, Land Lines. Lima, Perú, abril 2015.



FERNANDES, Edésio. “Regularización de asentamientos informales en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA 2011.

FURTADO, Fernanda y ACOSTA, Claudia. “Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: legislación, instrumentos e implementación”. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, USA, 2012.

GALIANI, Sebastian y SCHARGRODSKY, Ernesto. “Land Property Rights and Resource Allocation”. “Markets, Firms and Property Rights: A Celebration of the Research of Ronald Coase.” Department of Economics, Washington University in St Louis. Saint Luis, Missouri, USA. Abril 2011.

GALIANI, Sebastian y SCHARGRODSKY, Ernesto. “Land De-regularization”, Land Inequality and Conflict Conference (WIDER, Hanoi), Lincoln Institute and IDB seminars. Cambridge, MA, USA, octubre 2013.

GAMARRA HUAYAPA, Margarita. “Experiencia de contribución de mejoras en el Perú”, Infodem (Instituto de Fomento y Desarrollo Municipal) por Lincoln Institute of Land Policy. Lima, Perú, 2001.

GARCÉS MEDRANO, Alex y SALAZAR, Hoover. “La participación en plusvalía urbana como recuperación de costos de inversión e instrumento de redistribución de beneficios”. En Problemas contemporáneos del Derecho, Autora Bustamante Arango, Diana Marcela, Universidad de San Buenaventura Seccional Cali. Cali, Colombia, 2010.

GUZMÁN, Luis A., PÁEZ, Daniel y BORRERO, Oscar. “Value capture strategy for construction financing of first Metro line in Bogotá: tools and potential”. Lincoln Institute of Land Policy. 8.ª Conferencia Regional de la International Federation of Surveyors. Versión en castellano. Montevideo, Uruguay, 2012.

HERCE, Manuel. “Urbanización, precios del suelo y modelo territorial: la evolución reciente del área metropolitana de Barcelona”, Revista EURE, vol. 31, n.º 93, pp. 35-51. Santiago de Chile, Chile, agosto 2005.

HUXLEY, Joe. “Value Capture Finance. Making urban development pay its way”. Urban Land Institute. Londres, Inglaterra, Reino Unido, 2009.

LUCCA, Carlos. “Mecanismos no tradicionales de financiamiento de obras de infraestructura y equipamiento en municipios”, XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina, 2002.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes y PINILLA PINEDA, Juan Felipe. “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, Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá, Colombia, junio de 2006.

MALDONADO COPELLO, María Mercedes. “Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalía en Colombia”, Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia, 2006.

MOLINA, Oswaldo. “Loss of plot formality through unregistered transactions: evidence from a natural experiment in Peru”. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, USA 2014.

MOYSÉS RODRÍGUEZ, Arlete. “Luchas por el derecho a la ciudad”, Scripta Nova-Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. X, n.º 218, p. 91. Barcelona, España, 1 de agosto de 2006.

MUÑOZ GIELEN, Demetrio. “Capturing value increase in urban development. A study on how the economic value increase in urban redevelopment can be used to finance the necessary public infrastructure and other facilities”. Tesis doctoral. Universidad de Radboud-Nijmegen, Documento resumen en castellano. Nijmegen, Holanda, 2010.



MUÑOZ GIELEN, Demetrio. “La influencia de la flexibilidad de las previsiones del planeamiento sobre las contribuciones del privado en el urbanismo de Inglaterra, España y los Países Bajos”. Ciudad y Territorio n.º 167, Ministerio de Fomento. Madrid, España, 2011.

PARNREITER, Christof, “La ciudad de México en la red de ciudades globales”, Anuario de Espacios Urbanos, UAM-Azcapotzalco. Azcapotzalco, México, 2000.

PONS, Bárbara. “Caso de Estudio 4: La captación de plusvalías en la Unidad de Gestión 1 de Puerto Norte, en el frente costero de Rosario (Argentina)”, Caso de estudio sobre la viabilidad y sostenibilidad económica de la regeneración urbana a partir de la recuperación de un corredor fluvial. Rosario, Argentina, 2014.

RAMÍREZ CORZO, Daniel, y RIOFRÍO, Gustavo. “Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: Bien legal, Bien Marginal”. Observatorio Urbano-desco, Estudios Urbanos, n.º 1. Lima, Perú, agosto 2006.

ROMANA MEDDA, Francesca y MODELEWSKA, Marta. “Land value capture as a funding source for urban investment. The Warsaw metrosystem”. Sprawne Państwo, program Ernst & Young. Varsovia, Polonia, 2011.

SANDRONI, Paulo Henrique. “Experiencias recientes con la recuperación de plusvalías en Sao Paulo, Brasil”. Lincoln Institute of Land Policy. Revista Land Lines. Cambridge, MA, USA, julio 2011.

SANDRONI, Paulo. Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia. Cámara Argentina de la Construcción, Área de Pensamiento Estratégico. Fodeco. Buenos Aires, Argentina, 2013.

SASSEN, Saskia. The Global City. New York, London, Tokyo”. Princeton University Press. Princeton, New Jersey, USA, 1991.

SMOLKA, Martim O. y AMBORSKI, David. “Recuperación de Plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana”. Revista EURE (Santiago), vol. 29, n.º 88. Santiago de Chile, Chile, diciembre 2003.

SMOLKA, Martim O. y MULLAHY, Laura. Perspectivas Urbanas: Temas críticos em Políticas de solo en América Latina. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, USA, 2007.

SMOLKA, Martim O. Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano. The Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA, USA, 2013.

SUSSER, Ida. La sociología urbana de Manuel Castells. Alianza editorial (pp. 489-526). Madrid, España, 2001.

SUZUKI, Hiroaki, MURAKAMI, Jin, HONG, Yu-Hung, y TAMAYOSE, Beth. “Financing transit oriented development with land values. Adapting land value capture in developing countries”. Overview Urban Development Series 92250, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, World Bank Group. Washington D. C., USA, 2015.

TERRAZA, Horacio, PONS, Bárbara, SOULIER FAURE, Martín y JUAN, Andrés. 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”. Banco Interamericano de Desarrollo. Rosario, Argentina, 2015.

VEJARANO, María Clara. “Bogotá, D. C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de desarrollo territorial”, Departamento de Urbanismo, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia, ACE (Arquitectura, Ciudad y Entorno), año III, n.º 7. Bogotá, Colombia, junio 2008.

ZAGURY TOURINHO, Helena Lucía. Outorga onerosa do direito de construir: a experiência de Belém. Belém, Brasil, 2011.

