

Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana

© 2000

Martim O. Smolka and David Amborski

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy.

After printing the initial complimentary copy, please do not reproduce this paper in any form without the permission of the author(s). Contact the author(s) directly with all questions or requests for permission.

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente opiniones oficiales y políticas del Lincoln Institute of Land Policy.

Después de imprimir la copia de cortesía inicial, por favor no reproducir este documento en ningún formato sin permiso del(os) autor(es). Contactar directamente al(os) autor(es) para preguntas o peticiones de permiso.

Martim O. Smolka
Senior Fellow
Lincoln Institute of Land Policy
113 Brattle St.
Cambridge, MA 02138
Phone: (617) 661.3016 ex. 155
msmolka@lincolninst.edu

LP00Z19

Resumen

Resumen—Los gobiernos locales diseñaron una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias que han sido inspiradas en la idea de que el incremento del valor de la tierra puede ser movilizado en beneficio de la comunidad—este es el concepto de captura del valor de la tierra. Este trabajo compara las experiencias de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina en el uso de herramientas de captura de plusvalías, discute las razones por las cuales diferentes políticas han sido elegidas, y los diferentes resultados y niveles de éxito obtenidos en su implementación. Focalizándose en una categoría amplia de políticas de captura de plusvalías, la primera parte de este trabajo compara el desempeño general y/o la experiencia de las dos regiones con la captura del incremento del valor de la tierra a través de impuestos convencionales, tasas e instrumentos de política de regulación urbana. La segunda parte del trabajo muestra que el mismo “principio de captura de plusvalías” para abordar distintos problemas (para profundizar la aplicación de impuestos al valor de la tierra; para financiar infraestructura urbana; y para controlar el uso de la tierra) produce diferentes resultados (a veces inclusive resultados opuestos) en diferentes contextos, más notablemente en aquellos que se presentan en América del Norte y América Latina, respectivamente. La conclusión de este trabajo presenta comentarios de evaluación con respecto a la clara brecha que existe entre las intenciones y los resultados de las políticas de captura de plusvalías, según la experiencia de las dos regiones comparadas.

Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana*

*La política de tierra urbana en América del Norte es como dicha política en América Latina, solamente que en realidad es completamente diferente**

Martim O. Smolka^a y David Amborski^b

Mayo, 2000

1. Introducción

Los gobiernos locales diseñan una amplia gama de políticas e instrumentos relacionados con el uso de la tierra y las actividades fiscales. Un cierto número de estas políticas que son regulatorias o fiscales han sido inspiradas en la idea de captura del valor de la tierra.

La captura de plusvalías se refiere al proceso por el cual una porción o todo el incremento del valor de la tierra¹, atribuidas al “esfuerzo de la comunidad”, son recapturadas² por el sector público a través de su reconversión en ingresos públicos, a través de impuestos, tasas, contribuciones obligatorias y otros recursos fiscales, (ver abajo), o más directamente a través de mejorías de la tierra *in situ* para beneficio de la comunidad.

En este sentido, aunque ciertas acciones tomadas directamente por los dueños privados de tierra pueden elevar el valor de la tierra, esta situación es más bien excepcional. La situación más frecuente es que esto último proviene de acciones realizadas por otros actores y no por los dueños privados de tierra, en particular por las acciones del sector público, por ejemplo en los casos en que otorga permisos para el desarrollo de usos específicos de la tierra o densidades, o través de inversiones en infraestructura. El incremento del valor de la tierra también puede darse a través de mecanismos de mercado, como por ejemplo un incremento de la población urbana. En cualquiera de estos casos, queda claro que los dueños de la propiedad no realizaron nada para elevar el valor de la tierra y que puede ser socialmente deseable³ que el sector público capture todo o parte del incremento del valor.

* Los autores agradecen el apoyo recibido de Fernanda Furtado en diferentes etapas de la preparación de este trabajo.

* *“Un caballo es como una bicicleta, sólo que es completamente diferente”*—Aparicio Marinho (o Barao de Itareh)

^a Investigador senior y Director del Lincoln Institute of Land Policy, Programa para América Latina y el Caribe, Cambridge, MA, USA, y Profesor Adjunto (bajo licencia) del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

^b Profesor de la School of Urban and Regional Planning de Ryerson Polytechnic University, Toronto, Canadá.

¹ En América Latina estos incrementos del valor de la tierra son más conocidos como “plusvalías”.

² También conocido como “captura”, “re-captura”, “recuperación”—ref. Furtado (1999).

³ El argumento en favor del contenido ético, de eficiencia, equidad, y sustentabilidad de esta idea, como queda implícito en los escritos de Henry George, se discute en Brown y Smolka, 1997.

El principio de la captura de plusvalías tiene una larga historia y es una idea bien establecida, tanto en términos de su base teórica⁴ como de su aplicación política. Este ha sido el caso tanto en América Latina como en América del Norte, donde a través de los años, y no necesariamente por las mismas razones, diferentes instrumentos han sido elegidos e implementados con diferentes resultados y niveles de éxito.

El objetivo de este trabajo es comparar las experiencias de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina⁵ con la implementación de instrumentos de captura de plusvalías—a través de las cuales los incrementos del valor de la tierra son movilizados directa o indirectamente como instrumentos de política para promover el desarrollo urbano.

Dado que cada jurisdicción tiende a dar su propio énfasis en los instrumentos de captura de plusvalías, lo que lleva a *et pour cause* peculiares que son difíciles de comparar, el foco de este trabajo es en los principios que guían y en los motivos que están detrás de la aplicación de estos instrumentos, dados estos contextos contrastantes (socio-político, fiscal, legal, etc.). Este trabajo está dividido en dos partes principales y un conjunto de comentarios finales, incluyendo lecciones.

En la primera parte de este trabajo presentamos comparaciones del desempeño general y/o la experiencia de las dos regiones con la captura del incremento del valor de la tierra, a través de categorías convencionales para los instrumentos de captura de plusvalías (impuestos, tasas, e instrumentos de política de regulación urbana).

La segunda parte de este trabajo compara algunos de los resultados obtenidos en las dos regiones con el uso del mismo “principio de captura de plusvalías” para resolver problemas similares. En otras palabras, este trabajo se focaliza en cómo diferentes pre-condiciones o contextos urbanos pueden afectar la efectividad de políticas similares de captura de plusvalías. Por lo tanto, este trabajo no se focaliza en los instrumentos en sí mismos, sino en la motivación y en la justificación técnica para aplicar el principio de captura de plusvalías. Tres motivaciones u objetivos para la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías son examinados:

- Captura de plusvalías para profundizar la recaudación impositiva sobre el valor de la tierra
- Captura de plusvalías para financiar infraestructura urbana
- Captura de plusvalías para controlar el uso de la tierra

La sección de conclusiones y comentarios finales resume la discusión y el análisis realizados en las secciones anteriores del trabajo, y provee algunos comentarios

⁴ Una notable convergencia se encuentra (aunque no por la misma razón) entre los economistas provenientes de diferentes “tradiciones o escuelas”, desde Adam Smith a Walras, y pasando por Ricardo, Marx, y más notablemente Henry George.

⁵ Los países incluidos en el proyecto de investigación “La experiencia Latinoamericana con la captura de plusvalías”, desarrollado por el Lincoln Institute of Land Policy bajo la dirección de Martim O. Smolka son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

evaluativos con respecto a la evidente brecha existente entre las intenciones y los resultados de las políticas de captura de plusvalías, tal y cual son experimentadas en las dos regiones.

2. Tipos de instrumentos/herramientas usadas para capturar el incremento del valor de la tierra (captura de plusvalías).

Como ya fue sugerido, las políticas de captura de plusvalías descansan en tres categorías amplias de instrumentos: fiscales (impuestos y tasas) y regulatorias. Las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o tasa que deben ser pagada por el propietario privado de tierra, de modo de facilitar la captura de plusvalías por el sector público. Los instrumentos regulatorios, por otra parte, llevan a alguna forma de beneficio público que el propietario de tierra paga, esencialmente del incremento del valor de la tierra. Esto puede ser impuesto a través de un cierto tipo de contribución “en especie” por los propietarios de tierra privados y para beneficio público.

2.1. Impuestos

Más específicamente, con respecto a los impuestos a la propiedad en general, y al valor de la tierra en particular, se debe destacar desde el comienzo que cualquier impuesto sobre el valor de la tierra es una forma de captura de plusvalías en tanto y en cuanto, por definición, los valores de la tierra están constituidos por incrementos acumulados del valor de la tierra. Por otra parte, dado que un impuesto al valor de la tierra reduce el flujo de ingresos esperados a ser generados por un cierto uso de la tierra, y el efecto de capitalización del valor actual de la tierra que ello produce, pueden asimismo ser vistos como una forma de captura de plusvalías.

A pesar de estas consideraciones, todavía puede discutirse si los **impuestos a la propiedad** pueden ser reconocidos como un instrumento de captura de plusvalías, debido al hecho de que—y siguiendo la definición arriba mencionada—los impuestos no son usualmente asociados con ninguna intervención pública en particular⁶. Este problema de interpretación desaparece en la práctica, una vez que ella es reconocida, particularmente en los casos de América del Norte. En América del Norte, los individuos reciben el conjunto de servicios que una jurisdicción determinada ofrece, sólo a cambio del pago de impuestos a la propiedad, y los individuos evalúan las opciones de servicios vis-a-vis impuestos cuando deciden dónde desean residir⁷. Aunque esta hipótesis de “votar con los pies” es más débil en América Latina, donde la autonomía fiscal es mucho menor a nivel local, tiene cierto peso en los debates alrededor de la emancipación de ciertos barrios. Particularmente en los barrios más ricos, los residentes consideran que el porcentaje de impuestos que deben pagar no se corresponde con los servicios que reciben en la actualidad⁸. Puede ser interesante tomar en cuenta algunos de

⁶ Por definición los impuestos son usualmente considerados como imposiciones sin contrapartida.

⁷ Ver: la celebrada hipótesis de Tiebout-Hamilton; la reinterpretación del impuesto a la propiedad como un “cargo al usuario”, realizada por Netzer; y más recientemente, los trabajos de Fishel (2000).

⁸ Este caso queda bien ilustrado con el abortado movimiento por la emancipación del barrio de clase alta de Barra da Tijuca en Rio de Janeiro, Brasil. El caso de la fragmentación de Santiago, Chile, es otro ejemplo.

los intentos en América Latina (Medellín en Colombia; y Buenos Aires en Argentina) de usar incrementos temporarios en los impuestos a la propiedad para financiar grandes inversiones, como por ejemplo, la construcción de subtes (ver el Apéndice). Los sistemas de impuestos a la propiedad que actualmente existen en los gobiernos locales en Estados Unidos y Canadá tienen una historia relativamente larga y son sistemas bien establecidos. En los Estados Unidos, el impuesto a la propiedad ha sido parte del sistema impositivo desde los tiempos de la colonia. En Canadá, el impuesto a la propiedad se estableció tan pronto como en 1784, en la provincia de Ontario, y ha sido aplicado a lo largo del país desde comienzos del siglo diecinueve. Y aunque la gente en ambos países se queja a cerca de muchos aspectos del impuesto a la propiedad, el mismo es considerado eficiente, tanto en términos de provisión de ingresos para la operación de los gobiernos locales, como en términos de su administración y recaudación. Los sistemas de evaluación del impuesto a la propiedad están altamente desarrollados, así también como los procedimientos de recaudación. Por lo tanto, en América del Norte, uno habitualmente encuentra tasas impositivas de 3 a 4% en valores de propiedad relativamente bien tasados, y el porcentaje de recaudación para el impuesto a la propiedad está por encima del 90% en todos los estados en los Estados Unidos, con la mayoría de ellos casi llegando al 100% (Youngman y Malme, 1994)⁹.

A pesar del hecho de que alguna forma rudimentaria de impuesto a la propiedad también ha existido desde los tiempos de la colonia¹⁰, la anterior descripción contrasta marcadamente con la situación de América Latina, donde estas tasas raramente se encuentran por encima del 1%, y los valores de la propiedad raramente son tasados por encima del 70% de su verdadero valor de mercado¹¹. Chile, donde el impuesto a la propiedad es un ingreso local pero es recaudado por agencias nacionales, constituye una excepción por su sofisticado sistema de información y su mejor récord de recaudación. En marcado contraste con la experiencia de Chile se encuentran las experiencias de Ecuador o El Salvador, donde en el primer caso prácticamente no se recaudan impuestos, y en el segundo, el gobierno aún está en el proceso de implementar un impuesto a la propiedad.

2.2. Tasas

Las tasas impuestas a los propietarios de tierras que se benefician de algún tipo de inversión pública son la forma más reconocida de capturar el incremento al valor de la tierra. En América Latina, la aplicación de estos conceptos puede rastrearse tan atrás como a los tiempos de la colonia. Por ejemplo, las “Ordenações Filipinas” en Portugal en 1562, y en México se remontan a 1607; mientras que en los Estados Unidos y Canadá, la aplicación de este concepto puede remontarse hasta un Acta en la Inglaterra Medieval que permitía una forma de tasa al mejoramiento en el mil cuatrocientos¹².

⁹ En Canadá, este valor está por encima del 95%.

¹⁰ En Brasil, desde 1799, las propiedades ubicadas en las ciudades costeras estaban sujetas a la “Decima Urbana” (MRJ, 1997).

¹¹ El impuesto a la propiedad representa solamente un 12% del PIB de Brasil, o aproximadamente 2,5% de la recaudación impositiva total (Afonso 1996).

¹² El Comité de Expertos en Compensación y Mejoramiento (el reporte de Uthwart) en Inglaterra que reportaba en 1942, indicaba la existencia de esta temprana legislación.

Casi todos los países latinoamericanos tienen preceptos legales nacionales que permiten alguna versión de una tasa o cargo de valorización (**Contribución de Mejoras o Evaluación Especial**) para permitir al sector público que capture los incrementos del valor de la tierra directamente asociados a la inversión pública. Esto puede o no estar limitado al costo de la inversión, si éste último no es mayor que incremento del valor de la tierra asociado a la inversión¹³. Efectivamente, América Latina tiene una larga historia de intentos de implementación de evaluaciones especiales o de beneficios (Ver: Manon y Macoon, 1977). Una versión más moderada o más leve, en la cual sólo los incrementos en el valor de la tierra están directamente asociados con la inversión pública, y limitados al costo de la inversión en sí misma, ha sido realmente implementada en algunas situaciones particulares. Estas situaciones van desde el caso de Colombia, donde ha sido más frecuentemente utilizada, hasta experiencias locales o regionales promovidas por agencias multilaterales, a través de su introducción como “condicionalidad” en programas financieros para infraestructura¹⁴, a través de otros expedientes débilmente conectados con ese principio (pero frecuentemente usados en su nombre) como en el **Programa de Pavimentos Participativos** para las áreas pobres de Chile (Galilea y Guzmán 1996), o en un nivel más general, en la pavimentación de calles en Córdoba, Argentina, y en muchos otros países latinoamericanos.

En América del Norte este tipo de cargos y tasas han sido ampliamente aplicados en los Estados Unidos y tienen una historia de aplicación en Canadá que data desde fines de los años 1950 (Altshuler y Gómez-Ibáñez, 1993; Amborski, 1988). La forma más común que éstos toman es a través de **tasas de impacto/cargos por desarrollo**, que son impuestos para ayudar a pagar por todo o parte del costo del capital de infraestructura que puede estar fuera del lugar, pero aún así ser necesario para el nuevo proyecto¹⁵.

Estas tasas se diferencian en varios aspectos del caso latinoamericano, en el cual una forma que combina evaluaciones especiales y cargos por mejoramiento parece predominar. De hecho, estos cargos/tasas norteamericanas que tienen una base legal a nivel estadual/provincial, en vez de a través de la legislación a nivel nacional, tienden a ser aplicadas en áreas urbanas de alto crecimiento¹⁶, mientras que en América Latina la atención con respecto a la tasa de valorización tiende a concentrarse en áreas que ya están ocupadas. En comparación, estas tasas tienden también a imponerse más regularmente en América del Norte que en América Latina. De hecho, y nuevamente

¹³ Inclusive en El Salvador, donde impuestos a la propiedad en toda su dimensión, todavía no han sido introducidos, la Constitución permite recaudar “Contribuciones Especiales” afines (Lungo 1996). En Perú, la “Contribución de Mejoras” fue introducida recién en 1985. Mientras tanto, en Brasil, se encuentra explícitamente en la Constitución desde 1934.

¹⁴ Para una interesante evaluación de un programa para mejorar la recuperación del costo, a través de cargos por beneficios en ciudades del estado de Paraná, en Brasil, ver: Goelzer y Saad (1999).

¹⁵ Tasas de impacto y cargos para el desarrollo son dos términos utilizados para referirse a básicamente el mismo tipo de instrumento de captura del valor de la tierra. Ellos son pagos requeridos al **desarrollador/constructor** de las nuevas instalaciones de todo o parte de los costos de capital de la infraestructura que están asociados con la construcción que ellos efectúan.

¹⁶ Este es el caso de California, Florida y Georgia en los Estados Unidos, y de Ontario y British Columbia en Canadá.

considerando la experiencia latinoamericana en su mejor expresión, en Colombia, en 1968, en el auge de su uso, 45% del total de gasto público total en Medellín, y cerca del 16% en Bogotá fueron financiados por una “**Contribución de Valorización**”¹⁷. A partir de ese momento, la recaudación ha oscilado, alcanzando una proporción de sólo 0,5% en 1992, y alcanzando después 6,6% en 1996 después de otra alza de 14,6% en 1993! (Vejarano 2000). En contraste con esta situación, durante cuarenta años, las municipalidades de Ontario en el área de Toronto han llegado a depender amplia y regularmente del desarrollo de cargas como fuente de ingresos para ser utilizada en los gastos de capital. De hecho, una encuesta de treinta jurisdicciones en el área del gran Toronto mostró que 86% de las municipalidades las aplicaban desde 1979, y una encuesta realizada en 1985 de más de cien municipalidades indicó que eran usadas por 79% de las municipalidades¹⁸. No sólo son ampliamente aplicadas, sino que en algunas áreas de alto crecimiento, ha sido documentado que representan una fuente extremadamente significativa de financiamiento para el presupuesto general de capital. Durante un período de tres años, a fines de los 1980s, la provincia reportó que dos de las municipalidades de mayor crecimiento en el área financiaban 90% y 70% de sus gastos de capital utilizando los ingresos provenientes de los ingresos por cargas.

2.3. Instrumentos regulatorios

El uso de instrumentos regulatorios abarcan una amplia gama de aplicaciones en las cuales los incrementos en el valor de la tierra que resultan de cambios en regulaciones urbanas, pueden ser transferidos nuevamente al sector público a través de alguna forma de contribución “en especie” que debe realizar el propietario beneficiado. Esta contribución puede ser requerida por un desarrollador de tierra, o un constructor de estructuras realizadas en la tierra; o puede resultar en el sector público compartiendo parte o todo del incremento en valores de la tierra. En el primer caso, existen ejemplos en los cuales el instrumento regulatorio puede permitir, ya sea a discreción del gobierno o del propietario de tierra, que la contribución se realice en dinero en lugar de hacerlo “en especie”. En estos casos, el instrumento se parece a una tasa, excepto por el hecho de que puede no estar basado en tasas establecidas con vencimientos fijos, sino más bien reflejar un pago negociado caso por caso. El último caso puede resultar a través de propiedad pública o adquisición de parte o toda la tierra.

Las **contribuciones obligatorias**¹⁹ proveen un ejemplo de cómo los dueños de tierra pueden ser obligados a hacer contribuciones “en especie” a cambio de conseguir aprobaciones o permisos para desarrollar o construir en la tierra. Estos pueden ser estipulados a través de acuerdos de subdivisión, a través de alguna norma o expectativa, o pueden ser negociados individualmente. Por ejemplo, en la provincia de Ontario, Canadá, el Acta de Planificación establece que los nuevos proyectos inmobiliarios tienen

¹⁷ Para una evaluación de la experiencia colombiana, véase Furtado 2000, Jaramillo 1998, Vejarano 2000.

¹⁸ Estas encuestas son reportadas por Amborski (1988).

¹⁹ Dado que ciertas tasas pueden, rigurosamente hablando, ser también consideradas como una forma de contribución obligatoria, los autores reconocen que el uso del término puede llevar a confusión. A falta de un mejor término, sin embargo, lo usamos aquí para designar todos los tipos de contribuciones, en especie o en efectivo, asociados a provisiones regulatorias.

que realizar una contribución de 5% del terreno para parques públicos, aunque el gobierno local puede optar por el equivalente en efectivo²⁰. Además, el acuerdo de subdivisión requerirá que el desarrollador instale todos los servicios necesarios al interior de la subdivisión, de acuerdo a los estándares municipales predominantes. Más aún, requerimientos adicionales, como por ejemplo la mejoría de las calles lindantes o las intersecciones pueden también ser negociadas. Regulaciones similares se aplican en América Latina, en la forma de donaciones de tierra para instalaciones, calles, parques, etc. Un ejemplo de estas contribuciones obligatorias es la ley 6766 en Brasil, que fue aprobada en 1979, y que requiere al que realiza la subdivisión que deje 35% del área para usos públicos²¹.

Las formas negociadas de captura de plusvalías a través de regulaciones ocurren, por ejemplo, cuando los desarrolladores se ponen de acuerdo para dar o devolver a la comunidad algo de las ganancias extraordinarias (“plusvalías”) obtenidas, a través del cambio de las regulaciones del uso de la tierra (relajando o flexibilizando las regulaciones existentes), obteniendo, a su vez, aprobaciones para proyectos especiales o derechos de desarrollo adicionales. Supuestamente los cambios mejoran el valor de la propiedad, ya sea incrementando el valor del potencial producto final en la tierra, o acercándolo al momento cuando podría ser desarrollado y, por lo tanto, cuando una ganancia será realizada. Cualquiera de estos resultados llevarán a un valor de la tierra mejorado, con respecto al valor que la tierra poseía antes del desarrollo.

La principal diferencia entre las dos regiones, en cuanto a la aplicación de los instrumentos regulatorios para capturar el incremento del valor de la tierra, es que en el caso de América del Norte estos instrumentos están generalmente asociados con el establecimiento de un ambiente que promueve abiertamente los negocios. En estas aplicaciones, una vez que las “reglas” están establecidas, tienden a ser aplicadas y obedecidas. En América Latina, a diferencia de lo que establece el discurso público/oficial (aunque no la práctica oficial), y en nombre de algún principio distributivo, usualmente se tiende a ser más “mojigato” en cuanto a promover los negocios privados pero, y más importante aún, los niveles observados del cumplimiento de las normas son mucho más bajos²². Además, los grandes desarrolladores en América Latina parecen ser relativamente más poderosos que la administración local, en comparación con sus pares en América del Norte, y por lo tanto, están mejor posicionados para negociar “permisos especiales” dentro de las estrictas regulaciones existentes.

Las herramientas regulatorias en América del Norte tienen un enfoque que favorece los negocios, en tanto y en cuanto ellas garantizan la provisión de infraestructura necesaria, para asegurar que los futuros negocios serán apoyados por los gobiernos. Una vez que las políticas para los distintos tipos de instrumentos de captura de plusvalías son establecidas

²⁰ La municipalidad tiene la discreción de aceptar el efectivo en lugar de la tierra cuando existe un pequeño desarrollo o parcelas fragmentadas que no pueden ofrecer tierra utilizable en parques o espacios abiertos.

²¹ Esta ley está actualmente siendo reemplazada por la ley 9785, al día 29/1/1999.

²² La falta de cumplimiento de las normas y regulaciones urbanísticas es de hecho una característica emblemática del mercado urbano de tierras en América Latina.

en América del Norte, éstas tienden a ser aplicadas en forma uniforme a todos los tipos y tamaños de empresas. Al interior de la industria, existe la expectativa de que todas las empresas serán tratadas como iguales con respecto a la contribución obligatoria, o a las políticas de extracción de valor. Habitualmente esto se asegura a través de la legislación estadual o provincial, que especifica el uso y la aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías y el acuerdo de desarrollo²³. Esto contrasta con lo que algunos sugieren opera en algunas de las jurisdicciones latinoamericanas; “para los amigos todo, para los enemigos...la ley”.

2.4. Evaluación

De la discusión arriba mencionada y una revisión de los instrumentos descritos en el Apéndice, uno puede inferir que a pesar de las diferencias a nivel de leyes comunes vs. ley Romana, el tipo de administración pública (descentralizada o centralizada), etc., la principal diferencia entre las dos regiones no radica en la existencia de limitaciones legales e institucionales. Efectivamente, el universo de posibilidades con respecto a la utilización de instrumentos de captura de plusvalías parece ser bastante semejante. Pero ello no significa que los instrumentos de captura de plusvalías hayan sido usados con la misma intensidad, con el mismo nivel de generación de ingresos, y con el mismo nivel de cumplimiento.

Más específicamente, y juzgándolo estrictamente desde la categoría amplia de instrumentos de captura de plusvalías que existen actualmente, parecería que con respecto a la situación que existe en América Latina, los impuestos a la propiedad en América del Norte tienden a ser más elevados, las tasas son usadas en forma más consistente, aunque aplicadas a una gama más restringida de circunstancias (nuevas áreas de desarrollo), y el ambiente regulatorio tiene mayores oportunidades de ser modificado, pero con un nivel más alta de aplicación y cumplimiento. En términos generales, parecería que las políticas de captura de plusvalías en América del Norte están dirigidas hacia contribuciones pequeñas que son tratadas como parte del “costo de hacer negocios”, mientras que en América Latina los políticos tienden a preocuparse más por casos más localizados de ganancias extraordinarias en el valor de la tierra (a menudo obscenas)²⁴. Además, la preocupación con las ganancias extraordinarias ha llevado a considerar alguna noción de redistribución, por lo menos a nivel del discurso público. En otras palabras, los contrastes pueden ser caricaturizados como una situación en la cual las jurisdicciones de América del Norte parecen adoptar una estrategia de captura de pequeñas

²³ Por ejemplo, el Acta de Planificación de Ontario provee una guía legislativa para la aplicación de acuerdos de desarrollo y en British Columbia, Canadá, una guía es provista en los casos de entrega de bonificación por densidad “Provisiones del Acta Municipal para la entrega de bonificaciones por densidad: Una guía y Modelo Legal”, preparado por el Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda, Victoria, 1997.

²⁴ Efectivamente la justificación para la introducción del instrumento de la “Participación en las Plusvalías” en Colombia se refiere explícitamente a casos como Dezepaz, Manizales y otros, en los cuales puros actos administrativos fueron considerados como casos de aumento de los precios de la tierra por encima de 10.000% (o 100 veces más) antes de que ningún uso de la tierra se hubiera realizado. (Botero 1995; Smolka y Rojas 1997).

cantidades/porcentajes del incremento del valor de la tierra “de todos”, mientras que en América Latina el esfuerzo está dirigido hacia la captura de “de mucho de unos pocos”!

Llevando este análisis un paso más adelante, podría sugerirse, como una hipótesis que necesita ser verificada empíricamente, que como resultado del enfoque adoptado, una cantidad mayor de las “plusvalías” (o incrementos del valor de la tierra “indebidos”) podrían ser efectivamente capturadas en las aplicaciones en América del Norte con respecto a las realizadas en América Latina. Este resultado es particularmente llamativo una vez que se realiza que América del Norte tiene un enfoque más pro-negocios, un ambiente más complaciente con la apropiación privada de “plusvalías”, mientras que América Latina tiene una desvergonzada asimilación oficial (o facilidad) del discurso de las anti “plusvalías” (o la necesidad de “socialización o redistribución de “plusvalías”) tanto en la ley escrita como el discurso oficial de los planificadores urbanos!

Independientemente de la dirección que tome la hipótesis señalada más arriba, debe quedar claro que no debe inferirse ningún juicio de valor de los resultados, en tanto y en cuanto, las diferencias en los respectivos contextos de política urbana afectan considerablemente los grados de libertad efectivamente existentes para aplicar dichas políticas. La siguiente sección debería clarificar este punto.

Parte II

3. Captura de plusvalías y los objetivos de planificación: algunos resultados no anticipados

Esta sección del trabajo se focaliza en cómo, a pesar de la existencia de motivaciones similares para aplicar una cierta categoría de instrumentos de captura de plusvalías en distintos contextos (urbanos, socioeconómicos, políticos, legales, etc.) buscando lograr la misma “solución”, se pueden alcanzar resultados o implicaciones completamente diferentes, o inclusive opuestas. Cualquier semejanza en el uso y en los resultados de los instrumentos podría conducir a apreciaciones erróneas. Existen tres diferentes, pero íntimamente relacionados, aspectos o motivaciones que se discuten más abajo. Ellos son captura de plusvalías y gravación impositiva del valor de la tierra, captura de plusvalías y la provisión de infraestructura urbana, y captura de plusvalías y control del uso de la tierra.

3.1. Captura de plusvalías y gravación impositiva del valor de la tierra

En la medida en que la mayoría de los instrumentos de captura de plusvalías involucran, por definición, la apropiación de un incremento del valor de la tierra, se sigue inmediatamente la conclusión de que dichos instrumentos contribuyen a profundizar la gravación impositiva del valor de la tierra. Por razones que tienen que ver con la existencia de una sensación de que la carga de los impuestos a la propiedad es muy pesada, en muchas jurisdicciones, tanto en América del Norte como en América Latina, se han fijado topes a la recaudación de impuestos a la propiedad, que han llevado a las autoridades locales a buscar fuentes alternativas de ingresos. Por lo tanto, ellos han

aplicado instrumentos fiscales de captura de plusvalías. (Como se dijo anteriormente en este trabajo, el lector debe recordar que el valor de la tierra se captura a través de impuestos a la propiedad. Por lo tanto, nosotros nos referimos aquí a la captura de plusvalías en el sentido restringido de captura del incremento del valor de la tierra, que está asociado con intervenciones públicas específicas).

El argumento que queremos proponer en esta sub-sección es que a pesar del similar atractivo de los instrumentos de captura de plusvalías, el resultado final con respecto al nivel general de recuperación fiscal o gravación impositiva del valor de la tierra, no es el mismo para todas las aplicaciones. Los resultados pueden inclusive ser opuestos; es decir, el uso de instrumentos de captura de plusvalías puede llevar a resultados perversos. Efectivamente, los mismos factores técnicos y socio-económicos que motivan el establecimiento de un tope político, contribuyen al bajo nivel de recaudación de impuestos a la propiedad, al mismo tiempo que comprometen la efectividad de los instrumentos de captura de plusvalías implementados. Además, es necesario introducir un argumento en la medida en que las iniciativas de captura de plusvalías pueden representar un desvío o una distracción de las tan necesarias mejoras en la recaudación de impuestos a la propiedad.

Como se mencionó anteriormente, los Estados Unidos y Canadá tienen una base de recaudación del impuesto a la propiedad estable y eficiente en términos generales, lo cual provee la base de los gastos de los gobiernos locales. Principalmente porque existe una sensación de que la recaudación de impuestos a la propiedad es demasiado alta, es decir, que ha alcanzado un límite soportable²⁵, es que se han usado diversos instrumentos de captura de plusvalías para mejorar el nivel general de recaudación en estos países. Esto se ha puesto de manifiesto a través de “revueltas impositivas” en California, la Proposición 13, y en Massachusetts, Proposición 2 ½, a través de las cuales los votantes han efectivamente limitado los aumentos de impuestos. La extensión lógica de estos movimientos es que el nuevo crecimiento debe pagarse a sí mismo (sus propios costos), en lugar de ser pagado por los actuales contribuyentes del impuesto a la propiedad. Inclusive si no se aprobara una nueva legislación que pusiera un tope a los impuestos a la propiedad, los consejos locales, cuando toman decisiones presupuestarias, tenderían a minimizar los aumentos a los impuestos a la propiedad, en un esfuerzo por mejorar su habilidad de ser reelectos en las siguientes elecciones.

En América Latina, de la misma manera, algunos de los factores que llevan a popularizar la captura de plusvalías son, en gran medida, las dificultades técnicas y políticas con las que se encuentran las iniciativas de aumentar la recaudación de impuestos a la propiedad. Además de la imposición de penalidades a los evasores de impuestos y/o delincuentes, las alternativas que las autoridades locales poseen son incrementar la recaudación, incluyendo una actualización de los catastros, una actualización de los mapas de valores (incluyendo la redefinición de zonas fiscales), y la modificación de tasas impositivas.

²⁵ Este “límite soportable” es, por supuesto, políticamente definido, es decir, depende de la percepción que la gente tiene de los impuestos, los gobiernos, etc.

En este sentido, para el caso latinoamericano, la búsqueda de un tope a la tolerancia impositiva, no se da porque se recauda demasiado, sino más bien porque se recauda muy poco²⁶. Las administraciones locales a lo largo de toda América Latina se encuentran usualmente atrapadas en un círculo vicioso a través del cual los impuestos a la propiedad son desatendidos dada su pequeña contribución a los ingresos locales, y precisamente porque reciben poca atención tienen una muy mala recaudación! Por lo tanto, existe un desincentivo para las administraciones locales para invertir más seriamente en impuestos a la propiedad que sean más eficientes (Holstein, 1990, p.13). Esto no significa que no se pongan topes para mantener los impuestos a la propiedad en un nivel bajo, aunque muchas veces por razones opuestas.

El siguiente caso ilustra la economía política de la negociación y aprobación dentro de los consejos de la ciudad²⁷ involucrados en el establecimiento de estos topes. En 1993, la administración de la ciudad de Santo André (Brasil) aprobó una ley que otorgaba un descuento del 40% sobre el impuesto a la tierra, que se suponía válido sólo por ese año. No obstante, esta reducción se ha mantenido como resultado de varias cláusulas legales que determinaban que el valor del impuesto en el presente año no podía exceder su valor en el año anterior, con lo cual se establecía un tope impositivo. La justificación era que si los impuestos se incrementaban, los segmentos más pobres de la población serían los más negativamente afectados (Jeroen Klink, Luis Carlos Afonse y Irineu Bagnariolli JR., 1999.)

Como resultado de este tipo de dificultades técnicas y políticas, normalmente la captura de plusvalías surge como un sustituto o reemplazo de la recaudación del impuesto a la propiedad, dada la mala recaudación del mismo. El atractivo de esta “opción” se resalta cuando, debido a la oposición política del consejo de la ciudad, la administración local se encuentra en una situación financiera delicada, en la cual no puede incrementar sus propios ingresos fiscales, mucho menos promover planes de inversión, particularmente en programas sociales²⁸. La posibilidad de destinar fondos especiales de fuentes no presupuestarias—como es el caso de ciertos instrumentos de captura de plusvalías—para dichos programas aparece normalmente como la única opción pragmática.

El problema, sin embargo, es que la implementación efectiva de los instrumentos de captura de plusvalías requieren como mínimo:

- i. una adecuada actualización de los catastros. Aún cuando esto pueda parecer simple, en la práctica representa problemas formidables, como aquellos relacionados con la tenencia y el monitoreo de los cambios en los usos de la

²⁶ Como ya se señaló, la recaudación del impuesto a la propiedad es muy baja, tanto en comparación con estándares internacionales, como en comparación con América del Norte.

²⁷ En las ciudades brasileñas, cualquier alteración en el valor por metro cuadrado de tierra tiene que ser aprobado por el Consejo Municipal. Esto normalmente dificulta la capacidad de la administración de la ciudad de gravación impuestos a la propiedad inmobiliaria de acuerdo con su valor de mercado.

²⁸ El argumento sólo se aplica a otras fuentes de ingresos (transferencias, etc.), y a gobiernos locales que son administrados por partidos opuestos a niveles superiores de la administración (estados, nivel central, etc.).

- tierra, en un contexto en el cual la informalidad caracteriza a la mayoría de los nuevos proyectos inmobiliarios en las ciudades;
- ii. la capacidad técnica para evaluar adecuadamente el incremento de valor que será parcial o totalmente capturado. No resulta tan fácil aislar los efectos de las tendencias generales de precios (inflación) y/o otros movimientos seculares que pertenecen al mercado de propiedades, de los cambios de valores observados en parcelas específicas. También existen las habituales dificultades de utilizar el método comparativo de evaluación, cuando además de que los proyectos de desarrollo de tierra no son replicables, los valores reales de mercado no son reportados o no están directamente disponibles;
 - iii. la capacidad política y administrativa (y la voluntad) de realmente aplicar el instrumento de captura de plusvalías. Ello involucra cuestiones que van desde la capacidad de notificar al dueño de la propiedad/contribuyente de las sanciones impuestas en el caso de no cumplimiento/evasión, etc., a otras cuestiones asociadas con el método de pago en sí mismo.

No debería sorprendernos, entonces, que estos requerimientos se aplican, en gran medida, a la recolección efectiva de impuestos a la propiedad! Por lo tanto, aunque en apariencia los instrumentos de captura del valor de la tierra pueden ser usados para generar ingresos que se suman al impuesto a la tierra, es decir, que sirven para expandir la fuentes de ingresos derivados del valor de la tierra, en la práctica, y demasiado frecuentemente, sirven como un desvío o encubrimiento para compensar por la recaudación ineficiente del impuesto a la propiedad. En el mejor de los casos, estos instrumentos pueden ser considerados como medios pragmáticos para generar fondos no presupuestarios, para ser utilizados, por ejemplo, en programas sociales de emergencia. En ambos casos, ellos terminan representando o sirviendo como una interesante alternativa a las reformas más fundamentales, o mejorías en el impuesto a la propiedad, que serían tan necesarias.

Como resultado, en lugar de reforzar o profundizar la gravación impositiva del valor de la tierra, las iniciativas de captura de plusvalías pueden contribuir al descuido fiscal de los impuestos a la propiedad, y por lo tanto, ser contraproducentes con respecto a la efectividad fiscal. La respuesta de política más apropiada podría ser mejorar el impuesto a la propiedad. Esta puede ser una importante pre-condición para aplicar instrumentos de captura de plusvalías dado que, como recién vimos, una aplicación más sistemática y abarcativa de los instrumentos de captura de plusvalías requieren la misma base técnica que es responsable por la recaudación ineficiente del impuesto a la propiedad!²⁹ Esto podría explicar por qué los casos más exitosos de implementación de captura de plusvalías en América Latina han ocurridos en casos *ad hoc*, que no utilizan una base técnica sofisticada, ni utilizan instrumentos comunes. La desventaja principal de la utilización *ad hoc* de instrumentos de captura de

²⁹ Ref. Smolka (1991) para argumentos similares usados en los vibrantes debates políticos a cerca de la implementation de Solo Criado. Se ha visto que en el caso de la ciudad de Rio de Janeiro, en un año de boom de la propiedad, Solo Criado puede en el mejor de los casos generar fondos equivalentes al 8% de los ingresos generados por el impuesto a la propiedad, cuando pequeñas mejoras en la recaudación de dicho impuesto podrían fácilmente incrementarlo en por lo menos un 20%.

plusvalías es, por supuesto, los problemas de transparencia (corrupción) que pueden suscitarse. Esto es especialmente cierto en la medida en que las aplicaciones *ad hoc* son generalmente negociadas, dado que no siguen un cuerpo de reglas ya establecidas en políticas existentes.

En resumen, mientras que en América del Norte la captura de plusvalías está pensada como un *complemento* a los impuestos a la propiedad, en América Latina aparece más como un *suplemento* o reemplazo de la recaudación del impuesto a la propiedad. En ambos casos, aparentemente existe el mismo objetivo, de profundizar la gravación impositiva a los valores de la tierra, pero los resultados que se obtienen son opuestos, dado que la captura de plusvalías puede reforzar o generar ingresos públicos discrecionales, pero no necesariamente más ingresos fiscales basados en la tierra. La cuestión que se plantea es si uno necesita seguir el enfoque norteamericano, es decir, tener un buen sistema de impuestos a la propiedad como una pre-condición para la captura de plusvalías. O alternatively, si la aplicación de captura de plusvalías puede tener un rol pedagógico positivo en crear una cierta cultura, o construir una base de apoyo para mejorar la gravación impositiva del valor de la tierra en general, y por lo tanto, su aplicación podría abrir el camino a las tan necesarias mejoras en el impuesto a la propiedad.

3.2. Captura de plusvalías y provisión de infraestructura urbana

Los nuevos desarrollos de tierra o residenciales necesitan ser apoyados con una adecuada provisión de infraestructura urbana. Dado que estas inversiones tienden a, por lo menos en parte³⁰, generar incrementos en el valor de la tierra, los planificadores en América del Norte, así también como en América Latina consideran no sólo justo, sino también económica y financieramente sensato, diseñar instrumentos a través de los cuales el incremento del valor de la tierra pueda ser usado para facilitar la provisión de la infraestructura urbana necesaria. Los argumentos en este sentido pueden hallarse en ambos extremos del espectro político. La derecha política habitualmente ofrece el argumento del costo marginal, basado en la eficiencia económica, como por ejemplo en prevenir el uso de dinero público para financiar “elefantes blancos” (como “fuentes”)³¹ o como un mecanismo para cerrar la brecha entre los costos de urbanización marginales sociales y privados, respectivamente. La izquierda, a su vez, ofrece un argumento similar a favor de la captura de plusvalías pero basado en la equidad de los beneficios. La distribución de los beneficios que provienen del dinero recaudado se vuelve más importante para la izquierda cuando los fondos son usados con propósitos distributivos, lo cual puede ser el caso de las bonificaciones por zonificación, la zonificación inclusiva, y las tasas por enganches³².

³⁰ Ver Smolka (2000) para una discusión sobre la relación entre el costo de inversión en infraestructura urbana y el incremento del valor de la tierra.

³¹ Sobre proyectos por los cuales la gente no está dispuesta a pagar, ver Smolka y Sabatini (1999).

³² Furtado (1999 y 2000) presenta una discusión interesante sobre la distancia entre políticas y la política de los objetivos de redistribución.

La cuestión aquí es hasta qué punto la implementación de instrumentos de captura de plusvalías promueven un incremento en la provisión de infraestructura urbana, o por lo menos en los fondos necesarios para dicho propósito. Una comprensión general inmediata es que, *ceteris paribus*, para el argumento presentado en la sección anterior sobre la captura de plusvalías y el impuesto a la propiedad, en tanto que la captura de plusvalías representa una fuente adicional de ingresos públicos, debería siempre mejorar la capacidad de las agencias públicas de financiar nuevas inversiones en infraestructura urbana. Esta sección argumenta que esto no es necesariamente así. Aquí nuevamente, los contrastes entre los contextos de América del Norte y América Latina sirven no sólo para explicar por qué ciertos instrumentos existen en una región y no en la otra, sino fundamentalmente para elucidar esta aparente paradoja.

En América del Norte, la idea subyacente es que los residentes actuales de una determinada jurisdicción no deberían ser responsables por el costo de los servicios necesarios para apoyar los desarrollos de nuevas tierras y de acomodar a los recién llegados. Los ocupantes de áreas recién desarrolladas, en las periferias, tienden a ser familias de relativamente altos ingresos, ya sea provenientes de otras jurisdicciones o que han abandonado áreas céntricas de la ciudad, dejando el existente stock de viviendas de menor valor para familias de menores recursos. La idea de que un nuevo proyecto residencial debería pagar por los costos de infraestructura que genera, es decir, el principio de beneficio, ha sido ampliamente aceptado por jurisdicciones de amplio crecimiento en los Estados Unidos y Canadá. Como se ha discutido previamente, éste se aplica a través tanto de contribuciones obligatorias especificadas en acuerdos de desarrollo, como de tasas de impacto y cargos de desarrollo.

En América Latina, por contraste, la idea subyacente es que dada la crónica insuficiencia de la oferta de tierras con servicios, la urbanización de la pobreza y la resultante brecha entre la base impositiva y las necesidades sociales, el efecto del servicio de provisión en los incrementos de valor de la tierra tiende a ser formidable, con sustanciales ganancias extraordinarias para el dueño de la tierra. Bajo estas circunstancias no es difícil comprender por qué la especulación con la tierra es una cuestión importante en la agenda política³³, y también por qué la distribución espacial de la inversión pública es tan vulnerable al clientelismo. No es sorprendente, entonces, que la idea subyacente, o la inspiración para la captura de plusvalías está marcada por la necesidad de vencer a la especulación.

Por lo tanto, el principal contraste entre los contextos urbanos de América del Norte y América Latina es que, en el primer caso, la provisión de nueva infraestructura urbana está dirigida a los ocupantes de relativamente altos ingresos. Es decir, los desarrolladores pueden pasar o tirar hacia atrás, parte o la mayoría del costo del cargo o

³³ En una encuesta, conducida por Smolka en 1995, el término “especulación” se destacó, entre otros 64 términos, como uno de los términos con los cuales los representantes de hacedores de políticas y analistas del mercado de tierra se identificaban más, o estaban más asociados con el funcionamiento del mercado urbano de tierras.

la contribución obligatoria, y por lo tanto la difusión del impacto y las tasas de desarrollo³⁴.

En América Latina, los nuevos desarrollos en infraestructura urbana necesitan ser provistos principalmente a los ocupantes actuales de las áreas sin servicios, como en el caso de los programas de regularización; y a las familias que llegan buscando una nueva parcela de tierra para construir sus casas en las periferias urbanas. El principal problema aquí es que cobrarles a los nuevos residentes estos costos puede no ser apropiado, dado que ellos o no tienen capacidad de pago, o la infraestructura ha sido, por lo menos parcialmente, pagada por adelantado, como normalmente es el caso a través de pagos *premium* que deben realizar los dueños de tierra/parceladores sobre la tierra sin mejoras, bajo la presunción de que una vez que sea ocupada, la provisión de servicios públicos está asegurada³⁵.

Como resultado de ello, los planificadores están motivados a usar los instrumentos de captura de plusvalías, por lo menos a nivel del discurso público, tanto directamente para compartir las ganancias extraordinarias de los dueños de tierra que provienen de la distribución de infraestructura urbana, o indirectamente para promover cierta redistribución, a través de algún tipo de mecanismo a la “Robin Hood”. Esto último, es claramente uno de los tipos de captura de plusvalías más elegidos³⁶. Usualmente involucra separar una porción del incremento del valor de la tierra recuperado públicamente, que proviene de mejoras en la infraestructura de áreas mejor provistas (*et pour cause*, ocupadas por familias de mayores ingresos), para el uso en áreas con servicios deficientes (*et pour cause*, de bajos ingresos).

Una vez que se toma en cuenta el patrón de segregación de uso de la tierra que caracteriza a la mayoría de las ciudades latinoamericanas, esto es, que se trata de una minoría de ricos³⁷ que se encuentran confinados a una relativamente pequeña y bien servida parte de la ciudad, rodeada³⁸ por un “mar de asentamientos informales/irregulares”, resulta fácil inferir, que por lo menos con respecto a la intensidad y la calidad de la infraestructura urbana, el proceso recién descrito restablece, e incluso magnifica las diferencias intra-urbanas, y las diferencias de precio intra-urbanas de la tierra, asociadas con ellas.

³⁴ Quiénes son los que soportan el peso de la incidencia de las contribuciones obligatorias, tasas de impacto, y cargas de desarrollo, depende de un número de factores que incluyen las condiciones prevalecientes en los mercados de tierra y de vivienda. La incidencia de los costos pagados por el desarrollador pueden ser trasladados hacia delante y afectar a los compradores de nuevas viviendas, o hacia atrás y afectar a los dueños de tierras pre-desarrollo, como también pueden ser parcialmente soportados por el propio desarrollador.

³⁵ Este argumento se encuentra más desarrollado en Iracheta y Smolka (2000).

³⁶ No sólo debido a la facilidad en la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías a residentes de áreas de altos ingresos (ref. voluntad de pagar, clara legitimación social de cobrarles a ellos, etc.)

³⁷ Un reflejo de la altamente inequitativa distribución del ingreso que también es característica de las sociedades/economías latinoamericanas.

³⁸ En contraste con el patrón encontrado en las ciudades de América del Norte, en América Latina los ricos tienden a vivir en zonas más céntricas de la ciudad mientras que los pobres viven en la periferia.

Efectivamente, cualquiera sea la cantidad limitada de inversión pública que es financiada en la periferia urbana a través del valor capturado de áreas más beneficiadas de altos ingresos, mayor será el precio de la tierra restringida que efectivamente recibirá servicios, y consecuentemente más pesada será la exclusión de las familias de bajos ingresos del mercado formal. Como resultado de ello, en lugar de ocupar tierra con servicios, la mayoría de la población es empujada (debido a que no tiene otra alternativa a la cual recurrir) a la ocupación de tierras con malos o inexistentes servicios. Este proceso puede usualmente involucrar una cierta forma de internalización del costo de su precaria (progresiva o auto-) urbanización, o de lo contrario, una eventual regularización urbanística de estos asentamientos bajo cierto “curativo” especial, aunque costoso, que se da a través de un programa público.

Cuanto más alta sea la expectativa que los ocupantes de bajos ingresos tengan, de que cierto programa curativo de regularización llegará en el futuro, mayor será el premium que el sub-divisor podría imponer en el precio de los lotes sin servicios/irregulares que se vendan. Esto significa que cuanto mayor sea el monto de valor capturado en áreas de altos ingresos que es usado para financiar dichos programas de regularización, mayor será el premium que los parceladores pueden cobrar a las familias de bajos ingresos. Si alternativamente, las ganancias referidas son usadas para proveer servicios en ciertas tierras no ocupadas, en áreas de bajos ingresos sin servicios, entonces, las ganancias extraordinarias pueden beneficiar a los dueños de la tierra a través de un proceso de aristocratización, es decir, utilizando la tierra para ocupantes de mayores ingresos (o consumidores de tierra).

En el primer caso, el efecto del precio de la tierra más elevado se distribuye a todas las subdivisiones de bajos ingresos, mientras que el último simplemente implica la exclusión de familias de bajos ingresos del mercado de la tierra con servicios. Claramente, en ambos casos, el valor capturado en el área de mayores ingresos, aunque designado para mejorar la provisión de infraestructura urbana, no necesariamente mejora el acceso de los pobres urbanos. Al no hacer esto, contribuye de hecho al crecimiento de actividades ilegales, irregulares, informales y clandestinas para acceder y ocupar tierra urbana. Ahora, si se toma en cuenta el hecho de que el costo de los servicios provistos en programas curativos (después de la ocupación) tienden a ser mucho más altos que en los programas preventivos (antes de la ocupación); se puede hipotetizar que el efecto global de las políticas de captura de plusvalías pueden llevar a un incremento en la infraestructura total provista.

De este análisis se deriva que las políticas más abiertamente redistributivas, utilizadas por los planificadores urbanos en América Latina, en el uso de instrumentos de captura de plusvalías para subsidiar la provisión de servicios para los pobres urbanos es, aparentemente, no muy efectiva. De hecho, podría ser menos efectiva que si un simple, puro y vigoroso impuesto al valor de la tierra hubiera sido impuesto en todas las tierras, independientemente de si el ocupante es pobre o rico. Este argumento es desarrollado en Smolka (2000).

3.3. Captura de plusvalías para controlar el uso de la tierra

Dado que los cambios hechos a tiempo en las regulaciones del uso de la tierra y aprobaciones de desarrollos pueden usualmente llevar a incrementos substanciales del valor de la tierra, y por lo tanto, impactar en las ganancias de los desarrolladores, otra motivación para el uso de los instrumentos de captura de plusvalías es usarlo para controlar el uso de la tierra. Esto último puede conseguirse tanto indirectamente, cuando por ejemplo, diferentes tasas de impuestos a la propiedad son utilizadas como un incentivo para lograr alguna combinación específica de usos o desarrollos de la tierra dentro de una jurisdicción específica, o directamente cuando se imponen ciertas contribuciones diferenciales o pagos. Este sería un enfoque, que por el costo más elevado serían impuestos en áreas o para tipos de desarrollos que son menos deseables. Alternativamente, se podría dar ayuda a desarrollos o localidades que son consideradas deseables, de acuerdo con cierto plan maestro o algún otro objetivo de política. Por ejemplo, cobros más elevados pueden imponerse en áreas que son más caras o más difíciles para la provisión de servicios. Por otra parte, ciertas tasas de impacto o cobros podrían ser eliminados en usos de tierra que generan empleos, de tal modo de promover la creación de empleos, o la provisión de vivienda social, de tal modo de mantener bajos los costos y promover su provisión.

En la discusión de esta cuestión, es importante notar que estas últimas herramientas regulatorias (como se discutió en la sección 2 más arriba) pueden ser aplicadas a través de una fórmula regulatoria específica/calendario preestablecido, o bien las herramientas pueden ser negociadas de manera *ad hoc*. En el enfoque de la negociación, las negociaciones pueden ser amplias y abiertas, u ocurrir dentro de un marco regulatorio para cada política específica.

Aunque la opción entre el uso de fórmulas establecidas de acuerdo a un calendario o negociadas puede variar de una jurisdicción a otra, esta última (negociada) está claramente convirtiéndose, tanto en América del Norte como en América Latina, en la forma más popular de regulaciones de uso de la tierra que han sido asociadas con captura de plusvalías. La razón para ello en el contexto de América Latina tiene que ver con factores como la mayor escala de los proyectos de desarrollo (comunidades cercadas, MUD, etc.), incluyendo la creciente participación de inversores externos en el mercado inmobiliario. También relacionado con esta tendencia está la crisis de la planificación comprensiva (con capacidad para anticipar patrones de uso de la tierra para varios años), y el cambio hacia una acción de planificación más estratégica y/o más pragmática que privilegia objetivos de desarrollo económico, y gobiernos que operan con un enfoque más empresarial, si no de negocios, con énfasis en las asociaciones público/privadas.

En este contexto, los hacedores de políticas tanto en las ciudades de América del Norte como de América Latina, pueden cuestionar los efectos combinados que las negociaciones *ad hoc* de los esquemas de captura de plusvalías pueden tener en el patrón evolutivo del uso de la tierra. En términos más concretos, esto se refiere a la capacidad pública de controlar ordenada y racionalmente el uso de la tierra. En tanto y cuanto estas negociaciones son conducidas siguiendo criterios claros que no violan los lineamientos generales del control del uso de la tierra que inspiró o que es común a los objetivos

generales de planificación (planes maestros), ellos pueden contribuir a un resultado final productivo. Si otros criterios u objetivos, como la generación de ingresos³⁹, o el incremento del nivel de actividad económica en la jurisdicción, prevalecieran o interfirieran en estas negociaciones, el control del uso de la tierra se encontraría obviamente en riesgo. En la práctica, sin embargo, es difícil evitar tener negociaciones influenciadas por estas dos circunstancias: al mismo tiempo que estas negociaciones son legitimadas por criterios urbanísticos estrictos (físicos o estéticos, etc.), estos últimos pueden ser difícilmente preservados de, o ser inmunes a, consideraciones económicas y fiscales. El balance entre ambos es por supuesto una cuestión a ser resuelta por la economía política de la política de tierras.

Nuevamente, se puede argumentar, que a pesar de la existencia de motivaciones similares, las diferencias interregionales en los contextos de captura de plusvalías, con respecto a los ambientes regulatorios existentes puede producir, en el caso aquí considerado, resultados bien diferentes e inclusive perversos.

América Latina, así como los Estados Unidos y Canadá tiene una larga, quizás incluso más larga, tradición de controlar los usos de la tierra, incluyendo aquellos que se realizan a través de planes maestros. La diferencia, sin embargo, es que la herencia Ibérica de autoritarismo en la administración pública dejó un sesgo estético y elitista en el marco regulatorio⁴⁰. Dado que las regulaciones del uso de la tierra existentes no son cumplidas⁴¹ por la mayoría de la población, actividades ilegales, irregulares, informales, y clandestinas prevalecen en el proceso a través del cual se accede y se ocupa nueva tierra urbana. La tierra es ocupada por la creciente población donde sea que se necesite, o donde se encuentra una oportunidad de ocupación. Este proceso afecta no sólo como la ciudad crece en las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos, es decir, las periferias; sino que también debilita la credibilidad de los planificadores locales en la aplicación de las regulaciones existentes para el uso de la tierra en áreas de altos ingresos. Cabe aclarar que las actividades ilegales, irregulares, informales, y clandestinas para acceder y ocupar tierra urbana no son de ningún modo fenómenos circunscriptos sólo a las áreas de bajos recursos, y realizadas sólo por residentes de bajos ingresos.

Bajo estas circunstancias, la imposición de regulaciones de usos de la tierra más estrictos, para luego negociar su “relajación”⁴², representa una estrategia pragmática⁴³ para generar ingresos. Lo mismo se aplica para la versión alternativa aunque equivalente (neoliberal)

³⁹ Para no mencionar coimas a oficiales de planificación.

⁴⁰ Existe una amplia literatura en América Latina que discute cómo y por qué las normas y regulaciones urbanísticas han sido usadas históricamente para preservar/proteger los privilegios de los ricos—Cf. Rolnick 1997.

⁴¹ Ejemplos de normas y regulaciones realistas son el tamaño mínimo que debe tener un lote, el requisito de que las casas antes de ser entregadas deben estar terminadas, la inadmisibilidad de tener un negocio propio en su residencia, y cuestiones semejantes.

⁴² Un ejemplo claro es provisto por la tolerancia “no oficial” de las administraciones (inclusive de la izquierda) a la zonificación estricta, y otras protecciones regulatorias a la segregación residencial en tanto y en cuanto los beneficiarios (los ricos) están dispuestos a pagar o a compensar a la sociedad por este privilegio. El enfoque de “si quieren ser protegidos por la regulación, déjenlos pagar por ello!”.

⁴³ Una estrategia implícitamente utilizada por muchas autoridades locales.

de un mercado desregulado en el cual los desarrolladores “compensan” a la sociedad por los costos sociales que los cambios en el uso de la tierra producen⁴⁴. Ambos casos se aplican a pesar de la recuperación pública de algunos de los incrementos que resultan del uso de la tierra. El punto es que a pesar de su atractivo para el propósito de captura de plusvalías, ciertamente no es un mecanismo muy efectivo para controlar el uso de la tierra. Efectivamente, esto no sólo debilita el poder de las autoridades locales para controlar el uso de la tierra, sino que también tiende a reforzar o reinstalar la exclusión de amplios segmentos de la población urbana del mercado de tierra formal/legal. En la medida en que los grandes desarrolladores que operan en los mercados de altos ingresos están claramente mejor posicionados para obtener beneficios de esas negociaciones que los representantes de los grupos de bajos ingresos, incluyendo las asociaciones de la comunidad y vecinales, ONGs, etc., esta estrategia, efectivamente, reproduce la realidad de las regulaciones del uso de la tierra, que en última instancia sirven para proteger a las áreas de altos ingresos de los pobres.

Incidentalmente, haciendo explícito y transparente, lo que en el pasado ha sido objeto de negociaciones “por debajo de la mesa”, el uso de contribuciones regulatorias establecidas por calendario, como la “Participación en Plusvalías” en Colombia, pueden ciertamente reducir el margen potencial para la corrupción, implícito en los enfoques negociados. Esto, sin embargo, ciertamente no rompe el círculo vicioso de la informalidad antes descrito. Consecuentemente, no mejora la probabilidad de usar contribuciones regulatorias para controlar los usos de la tierra a través de la captura de plusvalías.

No es difícil ver que, una condición necesaria pero no suficiente para usar la regulación para controlar el uso de la tierra a través de esquemas de captura de plusvalías es el establecimiento de regulaciones de uso de la tierra que puedan ser cumplidas por la mayoría de la población. En la medida en que un segmento significativo de los excluidos de la población de mercado puede legítimamente reclamar que no tiene otra alternativa que la toma de asentamientos, o que tiene que recurrir a actividades ilegales, irregulares, informales, y clandestinas para acceder y ocupar tierra urbana, las posibilidades de controlar los usos de la tierra, sea lo que fuere que ello significa, se ven disminuidas. Aunque la tierra protegida de indeseables “ocupantes informales” mejora su valor (y con ello el valor de la regulación), la credibilidad de los planificadores locales con respecto a su capacidad de hacer cumplir las normas y regulaciones quedaría cuestionada para siempre. Además, la presión política para hacerse cargo de las necesidades de las ocupaciones informales mantiene una demanda permanente de fondos. Esto incrementa la necesidad de generación de ingresos en las “funciones objetivas” que guían las referidas negociaciones—que llevan a un círculo vicioso por el cual las regulaciones del uso de la tierra en sentido estricto son usadas para generar ingresos (usualmente no presupuestarios), que pueden ser destinados a resolver problemas (ocupantes ilegales y otros semejantes) causados por la exclusión de aquellos que no pueden cumplir con estas regulaciones del uso de la tierra en primer lugar!

⁴⁴ Esta línea de razonamiento ha inspirado muchas de las innovaciones legislativas en la política urbana en Chile (Ver Sabatini 1998 y Smolka/Sabatini 1999).

La condición suficiente para la efectividad de la captura de plusvalías, como un instrumento regulatorio a través de un proceso de negociación, es asegurar que sus resultados refuerzan dicha efectividad, o al menos que no operan en contra de los objetivos de uso de la tierra. Esto requiere que los objetivos de uso de la tierra para una determinada área estén bien articulados en documentos de planificación, que el instrumento regulatorio esté bien diseñado y que esté basado en, y sea consistente con, la legislación necesaria o la aprobación política, y que la negociación apropiada con los desarrolladores ocurra. En el contexto de América Latina estas condiciones pueden, en el mejor de los casos, satisfacerse a nivel formal. En la práctica, sin embargo, ellos tienden frecuentemente, a ser malogrados por la propia naturaleza del “proceso de negociación”, a través del cual el interés de los desarrolladores se expresa desde el principio en la concepción de los planes, en el diseño de los instrumentos, e inclusive en la aprobación de la legislación.

En resumen, existen diversos ejemplos en los cuáles los controles del uso de la tierra pueden ser negociados a cambio de ingresos pactados de captura de plusvalías, que resultan del relajamiento de las regulaciones estrictas. En los casos que se especifican más arriba, el deseo de la municipalidad de aplicar instrumentos de captura de plusvalías para generar ingresos puede superponerse, o tener un impacto sobre los objetivos más generales de uso de la tierra, identificados en los documentos de planificación. A pesar de que los ingresos pueden ser reservados para un cierto beneficio social, aparecen cuestiones sobre lo que se gana y se pierde cuando se elige entre los objetivos de planificación del uso de la tierra y la generación de ingresos. Para el caso latinoamericano, la efectividad en el control del uso de la tierra, a través de la asociación de la captura de plusvalías con herramientas regulatorias, mostró ser altamente dependiente de la medida en que las regulaciones del uso de la tierra vigente son “obedecidas” por la mayoría de la población.

3.4. Advertencia: Especificidades en el uso de herramientas en distintas jurisdicciones.

Los casos que acabamos de discutir, aunque limitados, ilustran el hecho de que a pesar de que los planificadores en América Latina y América del Norte tienen motivaciones similares o convergentes para el uso de instrumentos de captura de plusvalías, para hacer frente a objetivos de política fundamentales, como profundizar la gravación impositiva del valor de la tierra, financiar la infraestructura urbana y controlar el uso de la tierra, las diferencias de contexto llevan a diferentes resultados, y hasta inclusive a veces, opuestos. Con respecto al caso latinoamericano, estos puntos sugieren que es necesario realizar algunos esfuerzos más específicos para mejorar las condiciones para una implementación más efectiva de los instrumentos de captura de plusvalías, o por lo menos para prevenir algunos de los resultados perversos a los que nos referimos más arriba. Estas condiciones tienen que ver con “encontrar la recaudación de impuestos a la propiedad correcta”, la universalización de los servicios urbanos básicos antes de que sean mejorados y diversificados en áreas específicas/privilegiadas, y finalmente la democratización de las regulaciones del uso de la tierra de tal modo que se puedan acomodar a toda la población urbana dentro de la ciudad “legal”.

Por encima y más allá de los resultados antes mencionados, es importante destacar que la intención no es glorificar la experiencia de América del Norte con respecto a la experiencia latinoamericana. La primera no tiene solamente historias exitosas, que establecen los estándares y las recomendaciones para la segunda, en el uso de captura de plusvalías. Aunque puede haber algunos ejemplos norteamericanos muy buenos y exitosos, hay también algunas experiencias muy buenas y exitosas en América Latina. De hecho, las aplicaciones norteamericanas de la captura de plusvalías están también llenas de problemas, que también surgen en las aplicaciones latinoamericanas.

Estas incluyen por lo menos tres tipos de problemas. Primero, los instrumentos de captura de plusvalías pueden reducir las probabilidades de recaudación de impuestos a la propiedad. Esto puede ocurrir donde el instrumento crea una carga financiera adicional en un desarrollador o una industria, de tal modo que actúa como un elemento que frena la localización en una jurisdicción específica. El resultado es que la municipalidad pierde los impuestos a la propiedad en el largo plazo. Este puede ser el caso cuando algunas jurisdicciones imponen una tasa de impacto/cargo por desarrollo en desarrollos industriales y comerciales, mientras que otras municipalidades que compiten con ella no los imponen. La lógica para remover o reducir estos cargos es que estos usos de la tierra provean beneficios de empleo y efectos fiscales positivos (impuesto a la propiedad). El resultado final es una pérdida en la evaluación e ingresos del impuesto a la propiedad, para las municipalidades que imponen tasas de impacto no residenciales. Estos tipos de enfoques que consisten en dar varios incentivos fiscales para atraer tipos particulares de usos de la tierra pueden, en el largo plazo, resultar contraproducentes para todas las municipalidades que están compitiendo o jugando este juego. Si cada una intenta responder a la percepción de los beneficios fiscales ofrecidos por otras municipalidades, podría haber una tendencia a proveer concesiones fiscales que son tan grandes, que en última instancia, tienen efectos fiscales adversos en todas las municipalidades.

Segundo, los instrumentos de captura de plusvalías pueden tener un impacto perverso en el financiamiento de infraestructura. Esto se puede ver en situaciones que tienen impactos distributivos inapropiados, que llevan a “*goldplating*”⁴⁵ o a servicios inapropiados, o a la provisión de infraestructura que no cumple con el principio de beneficio, cuando debería esperarse que lo hiciera por el diseño de la herramienta o la política específica. Ha habido casos en los cuales el dinero ha sido recaudado, y en la medida en que la municipalidad se sintió relativamente rica, ésta construyó servicios de demasiada alta calidad o servicios que no están directamente relacionados con apoyar servicios a las propiedades que promueven el crecimiento. Esto podría incluir la construcción de piscinas, campos de hockey, o en el caso de Markham Ontario, un teatro.

⁴⁵ “Goldplating” se refiere a situaciones en las cuales las municipalidades le piden a los desarrolladores que provean servicios de mayor calidad que aquellos que serían provistos por la municipalidad si estuvieran pagando por ellos directamente a través de su presupuesto de capital. Cuando fuera posible, las municipalidades puede tratar de que los desarrolladores provean contribuciones de servicios “en especie” de mayor calidad. Esto puede llevar a costos municipales menores en términos de mantenimiento y reemplazo de infraestructura.

El uso de tasas de impacto puede resultar en la mudanza de familias de altos ingresos a jurisdicciones suburbanas independientes en las cuales dichas tasas de impacto y otras que sostienen los nuevos proyectos inmobiliarios, proveen nueva infraestructura urbana de mayor calidad. Estos nuevos proyectos son ocupados por los ricos, dejando por lo tanto a los pobres en las áreas centrales sin base impositiva para sostener los servicios existentes⁴⁶. Esto puede llevar a que la infraestructura urbana se vuelva ociosa, se deteriore prematuramente, o aún peor, que se vuelva inoperante, y que como consecuencia, se produzca una caída de los valores de la tierra y del uso dinámico de la tierra en las ciudades centrales. De manera similar, el uso de tasas uniformes de impacto/desarrollo puede llevar a patrones de desarrollo ineficientes en los cuales las áreas de alto costo están subsidiadas por áreas de bajo costo. Esto puede ser solucionado utilizando tasas específicas por área, en vez de tasas o cargos uniformes⁴⁷.

Tercero, la captura de plusvalías puede tener efectos perversos en la habilidad de controlar el uso de la tierra y los patrones de desarrollo. La aplicación de una tasa de conexión en Boston fue facilitada por el hecho de que las densidades por zona no fueron incrementadas en áreas en las cuales un nuevo proyecto comercial tenía más probabilidades de ocurrir debido a las propias fuerzas del mercado, y cuando tenía sentido desde el punto de vista de la planificación. En su lugar, las tasas de conexión, en los lugares donde los fondos iban a ser usados para vivienda asistida, fueron recaudadas cuando los desarrolladores se presentaban para que las densidades desactualizadas, y artificialmente bajas, fueran incrementadas.

Un caso similar existió en la ciudad de Toronto, donde las bonificaciones por densidad pudieron ser negociadas cuando los desarrolladores pidieron modificaciones a los controles de uso de la tierra para lugares específicos. Puede argumentarse que existió un incentivo para no alterar los controles de uso de la tierra en muchos lugares del centro, aunque pudiera representar una buena planificación o alcanzar otros objetivos de planificación, hasta que un desarrollador pidió un cambio. La razón para no hacer los cambios inicialmente fue que bajo la política de bonos por densidad, los beneficios públicos en efectivo o en “especie” podían ser negociados a cambio de otorgar al desarrollador una densidad de edificios mayor. En un conocido proyecto comercial con bonificación por densidad, Scotia Plaza, los críticos argumentaron que la densidad resultante no estuvo basada en buenos principios de planificación, sino simplemente en el “potencial de desarrollo para la venta”. Estos ejemplos de Toronto y Boston demuestran como “la buena planificación”, que está típicamente especificada en un documento de planificación, como por ejemplo un plan maestro, puede no ser específicamente lograda. Más bien, el resultado del uso de la tierra estará determinado por la respuesta de los dueños de la tierra a los incentivos o a un proceso negociado. Con cualquiera de los dos enfoques, los resultados son menos ciertos que lo que se darían si se usaran sólo

⁴⁶ Orfield (1998) presenta algunas ilustraciones muy elocuentes al respecto.

⁴⁷ Por muchos años, los gobiernos regionales del área de Toronto han impuesto cargos uniformes de desarrollo en todas las regiones geográficas. Dado que los cálculos para el cargo están basados en un principio de costo promedio, los desarrollos que son contiguos a desarrollos urbanos existentes, en los cuales existen servicios, tienden a subsidiar los servicios para las áreas en las cuales la provisión de servicios es más costosa. En los pasados cinco años, las municipalidades se han movido hacia calcular el componente de ingeniería de los cargos de desarrollo basados en áreas específicas.

regulaciones tradicionales, relacionadas con un plan de uso de la tierra conformes con un cierto marco de política y sus objetivos.

Estos ejemplos simplemente sirven como ejemplos generales y específicos de cómo los instrumentos de captura de plusvalías, tal y como se aplican en América del Norte, pueden llevar a resultados opuestos a las motivaciones por las cuales los instrumentos de captura de plusvalías fueron originalmente diseñados. Ellos simplemente ilustran que dados ciertos contextos y condiciones, los instrumentos de captura de plusvalías pueden no lograr los objetivos deseados, o no ser siempre tan exitosos como algunos de sus promotores podrían sugerir. Más aún, pueden no ser siempre directamente transferibles a aplicaciones en otras jurisdicciones. Más bien, al diseñar instrumentos de captura de plusvalías para lograr ciertos objetivos o motivaciones, los planificadores de política deben ser cuidadosos en diseñar los instrumentos que se adecuan a los contextos y condiciones específicas.

4. Comentarios finales

En los comentarios finales con respecto a este trabajo, se establecieron dos componentes; primero las principales secciones del trabajo se resumieron; segundo, tres escenarios posibles son descritos, en los cuales los hacedores de políticas pueden no comprender cabalmente la aplicación y los impactos de los instrumentos de captura de plusvalías.

4.1. Resumen de las secciones

Parte I: Aunque las bases y la estructura de algunos de los instrumentos usados en ambas regiones son los mismos, existen algunas diferencias significativas en el conjunto de instrumentos de captura de plusvalías que son utilizados con más frecuencia en América del Norte que en América Latina. Contrariamente a lo que habitualmente se dice, el problema en general, no es tanto que los planificadores no tienen acceso (legal) a estos instrumentos, sino que los instrumentos no son entendidos cabalmente. Más aún, inclusive cuando son comprendidos (quizás “*et pour cause*”!), ellos pueden no ser bien utilizados o implementados debido a una “falta de voluntad política”.

En América Latina los planificadores urbanos están, a nivel del discurso público, aparentemente más cómodos con la necesidad de “socialización o redistribución de plusvalías”. Esto contrasta con la situación en América del Norte donde mucho más de los “indebidos” incrementos en el valor de la tierra parecen ser efectivamente capturados, a pesar de que éste último tiene un enfoque más pro-negocios, y provee un ambiente más complaciente con la apropiación privada de “plusvalías”! En esta línea de razonamiento, podría también hipotetizarse que, extrayendo *un poco de muchos* tendería a un flujo de ingresos mayor y más constante que provienen de estos instrumentos, que en el caso del enfoque de América Latina de extraer *más de unos pocos*!

Parte II: Al menos a un nivel más agregado, la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías no lleva necesariamente a resultados positivos, y no es siempre progresista en el sentido Georgiano. Dependiendo de las circunstancias que rodean la implementación

de los instrumentos de captura de plusvalías, en lugar de la profundización de la gravación impositiva de los valores de la tierra, la captura de plusvalías puede operar como una pantalla de humo o un desvío de los esfuerzos que deberían hacerse para mejorar la recaudación de los impuestos a la propiedad. En la medida en que desde el punto de vista técnico, las precondiciones para esto último (recaudación consistente que lleva a una cultura fiscal apropiada, buenas capacidades de evaluación de propiedades y una administración pública eficiente) son exactamente los mismos ingredientes que se encuentran en la aplicación exitosa de los instrumentos de captura de plusvalías, éstos deberían ser tomados como un complemento (más que como un reemplazo) del sistema existente en el cual los impuestos a la propiedad son la fuente principal de ingresos locales. Como corolario puede ser más interesante mover o presionar los topes de impuestos a la propiedad que utilizar los instrumentos de captura de plusvalías para generar o incrementar los ingresos locales.

La medida en la cual los instrumentos de captura de plusvalías son utilizados en esquemas compensatorios (al estilo Robin Hood), en los cuales los incrementos del valor de la tierra generados de los beneficios otorgados a las áreas de altos ingresos son usados para mejorar las áreas que carecen de servicios (áreas de bajos ingresos), el resultado puede ser una reducción en el monto total de la infraestructura urbana provista. La razón de este resultado tiene que ver con los efectos de retroalimentación de dichas políticas en la reiteración de las diferencias urbanas responsables por estos desbalances en primer lugar. Más específicamente, el uso de estos fondos para regularizar las ocupaciones sin servicios o áreas con servicios todavía no ocupadas, en efecto representa una oportunidad para los dueños de tierra para imponer un premium en el precio de la tierra provista en el mercado informal.

La capacidad de controlar el uso de la tierra, particularmente en el contexto del empoderamiento de los planificadores locales para conducir negociaciones directas con los desarrolladores, pueden no ser tan positivas desde la perspectiva de la planificación del uso de la tierra, como el simple uso de la regulación directa a través de los planes maestros. La negociación que realizan los planificadores se relaciona con el hecho de que los desarrolladores están dispuestos a obtener cambios o excepciones a planes, a cambio de algún beneficio público. El beneficio público se incrementa esencialmente a través de la captura del valor de la tierra. Sin embargo, donde existe una focalización muy grande en el objetivo de captura de plusvalías de la tierra, el beneficio público puede incrementarse a expensas de los objetivos óptimos de uso de la tierra, tal y como estos objetivos son articulados o actualizados con respecto a las condiciones del mercado, dentro del plan (maestro) de uso de la tierra.

4.2. Escenarios que reflejan la falta de entendimiento de los instrumentos de captura de plusvalías

Habiendo resumido los principales hallazgos de cada una de las secciones de este trabajo, es importante reconocer que los planificadores y los hacedores de política urbana necesitan tener una mejor comprensión del potencial y de los impactos de los distintos instrumentos de captura de plusvalías de la tierra. Esto es necesario para hacer un mejor

uso de los instrumentos, y minimizar cualquier impacto indeseable. Realizamos esta afirmación porque hemos observado tres tipos de casos en algunas jurisdicciones:

- i. Captura de plusvalías donde no hay intención de hacerlo, o los que la instrumentan no están conscientes de la misma,
- ii. Oportunidades perdidas en la captura de plusvalías,
- iii. La captura de plusvalías es alcanzada, pero tiene efectos redistributivos negativos o perversos.

En este contexto, abajo se presentan breves descripciones de estos escenarios.

Capturando valor donde no existe intención de hacerlo, o no están conscientes de este hecho

Hay casos en los cuales las políticas y los instrumentos aplicados por los planificadores y los hacedores de política urbana resultan en captura de plusvalías, pero esto ocurre sin que los hacedores de política sean conscientes de que están capturando valor, o la medida en la cual están capturando valor de la tierra. Esto puede surgir porque los instrumentos que están siendo aplicados están focalizándose en otros objetivos de política, o el elemento de captura de plusvalías de la tierra no es totalmente comprendido. Por ejemplo, en América del Norte las tasas de impacto pueden ser diseñadas para tratar de dirigir la expansión urbana y aplacar a los contribuyentes actuales sobre el pago del crecimiento. En América Latina ha habido casos en los cuales valores sustantivos de la tierra han sido capturados en procesos de expropiación o en la aplicación de dominio eminente.

Oportunidades perdidas para capturar valor

Hay casos en los cuales los propietarios obtienen ganancias extraordinarias del valor de la propiedad, pero los planificadores y los hacedores de política urbana no hacen ningún intento para capturar parte o toda la ganancia extraordinaria. Esto es cierto no sólo para los ejemplos más obvios en los cuales se incorpora nueva infraestructura, como cuando una línea de tránsito incrementa los valores de la tierra, sino también cuando las redesignaciones o las rezonificaciones incrementan los valores de la tierra. Ganancias públicas significativas pueden resultar para las municipalidades si alguna forma de instrumento de captura de plusvalías de la tierra es utilizado. Esto simplemente refleja el hecho de que el principio de captura de plusvalías está lejos de ser hegemónico. No ha sido asimilado o internalizado en la agenda de política urbana. Es importante agregar que la razón por la cual muchas de estas enormes oportunidades pueden ser perdidas no se debe siempre a restricciones legales o institucionales.

La captura de plusvalías es alcanzada, pero tiene efectos redistributivos perversos o negativos

Hay casos en los cuales los planificadores o hacedores de políticas aplican instrumentos de captura de plusvalías pero no comprenden totalmente sus impactos. Esto puede llevar a algunos impactos indeseables y a veces no intencionales. Como se mostró en la sección

4, y fue reiterado en el resumen más arriba, por lo menos a un nivel más agregado, la aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías no necesariamente llevan a efectos positivos en el monto total de valor de la tierra que se grava impositivamente o se recupera, en el monto total de la infraestructura urbana financiada, ni en la capacidad para controlar el uso de la tierra.

Estos impactos pueden resultar de la naturaleza del instrumento en sí mismo y quizás del no-entendimiento de la incidencia del impuesto, la tasa o la regulación; o el modo en que el instrumento es implementado. El principio de captura de plusvalías está lejos de ser bien entendido, como frecuentemente queda de manifiesto cuando las intenciones se comparan con los resultados.

Finalmente, puede ser de interés resaltar que las observaciones de más arriba se aplican tanto a los casos latinoamericanos como norteamericanos. En este sentido, los contrastes entre los respectivos contextos de políticas que rodean la aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías, sirven no sólo para explicar las aparentes diferencias en sus experiencias con esta política (por qué ciertos instrumentos son más utilizados en un área que en la otra), sino principalmente para elucidar ciertos aspectos usualmente olvidados de la naturaleza y los límites del uso potencial de las políticas de captura de plusvalías, como un instrumento para la planificación urbana.

Referencias

- Abramo, P. (1998) “Public Land Management: The Brasilia Experience” *Land Lines* November Volume 10 N.6
- Alterman, Rachelle, 1989, “Evaluating Linkage and Beyond”, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusets.
- Altshuler, Alan, and Jose A. Gómez-Ibáñez, 1993, Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use Exactions, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Amborski, David P. ,1988, “Impact Fees Canadian Style: The Use of Development Charges in Ontario” in Development Impact Fees, A.C. Nelson ed., The Planners Press, Chicago.
- Amborski, David P. et al , 1990, “City of Toronto Linkage Study”, Background Study prepared for the City of Toronto’s 1991 Official Plan Review.
- Azevedo Netto (1996), “Instrumentos Disponíveis para a Recuperação da Valorização Imobiliária pelo Poder Público: a experiência de São Paulo”. Trabalho apresentado no Seminário Valorização da Propriedade Urbana e a Recuperação dos Investimentos Públicos, Rio de Janeiro, IBAM, julho de 1997, mimeo.
- Barco de Botero, C. and Smolka, M. O. (2000) Challenges in Implementing Colombia’s *Participación en Plusvalías* in *Land Lines* May Volume 12 N.3
- Berridge, Joe, 1999, “Reinvesting in Toronto: What the Competition is Doing”, Urban Futures: The First in an Occasional Paper Series, Canadian Urban Institute, Toronto
- Brito, Adrian F. (1998) Ed. Políticas y estrategias sobre suelo urbano Univerisdad de Guadalajara , Mexico.
- Brown, H. J. and and Smolka, M.O. 1997 “Capturing Public Value from Public Investments” in Brown, H. James (Ed.) Land Use & Taxation: Applying the Insights of Henry George, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts.
- Cesare, C. de (1998) “ Using the Property Tax to Value Capture: A Case from Brazil” in *Land Lines* January V10 N1.
- Chapman, Jeffrey I. (1998), “Tax Increment Financing as a Tool of Redevelopment”, in Local Government and Land Use Policies in the United States, Helen Ladd and Wallace Oates ed., Edward Elgar, Northampton, MA.
- Clayton Research Associates Limited (1995) “Industrial Development Charges in the Greater Toronto Area”, prepared for Metropolitan Toronto Planning Department

Clichevsky, Nora (1998) Cambios recientes en las políticas del Estado sobre el mercado de tierras urbano. Lincoln Institute of Land Policy, paper.

Cullingworth, J. Barry (1987) Urban and Regional Planning in Canada, Transaction Books, Oxford

Doebele, William A. (1982) Land Readjustment Lexington Books USA

Dowall, David and Blackburn, Stephanie (1991). "The Tools for Financing Infrastructure". Trabalho apresentado no *Seminário Financiamento Público de Infraestrutura: Problemas y Soluciones*. México, mimeo.

Drudla, Richard (1999) "Municipal Regulatory Initiatives: Providing for Affordable Housing", Canadian Mortgage and Housing Corporation, Ottawa.

Fischel, William (1992) "Property Taxation and the Tiebout Model: Evidence for the Benefit View from Zoning and Voting, " *Journal of Economic Literature*, 30: 171-77.

Frank, James E., and Robert Rhodes, (1987), Development Exactions, Planners Press, Chicago

Furtado, F. (1999) Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação. São Paulo, Tese de Doutorado, FAUUSP, 1999.

Furtado, F. (2000a) "Value capture instruments in Latin America: the Legacy of the Colombian Experience", in Andelson, R. V. (ed.) Land-Value Taxation Around the World: Reports on current and historical efforts to apply the principle of collecting the community-created value of land for community benefit (Third Edition)', supplement to *American Journal of Economics and Sociology*, Volume 59 (Forthcoming).

Furtado, F. (2000b), "Rethinking Value Capture Policies in Latin America" in *Land Lines* Volume 12 N.3

Goelzer, J. and Saad, P. (1999) "Cost Recovery Performance of the Benefit Charge in the Parana Urbano Program", Parana State Secretariat for Urban Development, Paranacidade, Technical Series N° 10

Hagman, Donald, and Dean Misczynski (1978) Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation, Planners Press, Chicago

Hodge, Gerald, 1998, Planning Canadian Communities: An Introduction to the Principles, Practice, and Participants, 3rd Edition, ITP Nelson, Toronto.

Holstein, L. (1993) "The Cadastre as a Tool of Resource Management in Developing Countries". World Bank, mimeo, Sept.

IBI Group (1995) “Public Private Partnerships in Municipal Infrastructure: Theory and Practice”, Canada Mortgage and Housing Corporation, Ottawa

Iracheta Cenecorta, A.X. and Smolka, M. O. (2000) “Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico’ in Storia Urbana, Italy (forthcoming)

Jaramillo, S. (1997) “La contribución de valorización y la participación en plusvalías: la experiencia colombiana”. Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

Kitchen, Harry M. (1992) Property Taxation in Canada, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Klink, J., Afonso, L. C. and Bagnariolli Jr. , I. (1998) Fiscal and Regulatory Instruments for Value Capture: The case of Santo Andre” in *Land Lines* Sept. Volume 10 N.5 pp. 14

Lassar, Terry Jill, 1990, “Carrots and Sticks: New Zoning Downtown”, The Urban Institute, Washington D.C.

Lungo, Mario, Oporto, Francisco. (1998) “La captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador” Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

Macon, J., Manon, J. M. (1997) Financing Urban and Rural Development Through Betterment Levies: The Latin American Experience. New York: Praeger Publishers/Inter-American Development Bank.

MRJ, (1997) Municipio do Rio de Janeiro, Anuario do IPTU e Taxas Fundiarias da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal da Fazenda.

Oates, Wallace and Robert M. Schwab, 1998, “The Pittsburgh Experience with Land Value Taxation”, in Local Government and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links (Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance), Helen Ladd and Wallace Oates, editors.

Orfield, M. (1997) Metropolitics: A Regional Agenda for Community Stability Brookings Inst. Press and Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Mass.

Perló, M. and Zamorano, L.R. (1999) “La reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Mexicali: 1989-1998”. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, 1999.

Qadeer, Mohammed, and Andrejs Skaburskis, 1994, Recapturing of Unearned Increments, Land Taxes and Betterment Levies, Canada Mortgage and Housing Corporation, Ottawa.

Rojas, F. and Smolka, M. (1998) “New Colombian Law Implements Value Capture”. *Land Lines*, Vol. 10, N.2, March.

Rolnik, Raquel. (1997) A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Nobel.

Sabatini, Francisco, Caceres, Gonzalo (1998) “Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías: Un contrasentido? Viejas y nuevas experiencias en Santiago.” Ensaio promovido no âmbito do projeto “Value Capture in Latin America”. Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

Sandroni, P. (1999) “Três Casos de Apropriação de Renda do Solo Urbano na Cidade de São Paulo” Lincoln Institute of Land Policy mimeo.

Sandroni, P. (2000) “La Operacion Interligada West-Plaza: Un Caso de Apropiacion de Renta en La Ciudad de São Paulo” in Iracheta Cenecorta, A.X. and Smolka, M.O. (coord) Los Pobres de la Ciudad y la Tierra , El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico. pp. 99-114.

Smolka, M.O. (1983) *Estruturas Intra-Urbanas e Segregação Social no Espaço. Elementos para uma Discussão da Cidade na Teoria Econômica*. PNPE/IPEA, Série Facsimile, n.13.

Smolka, M. O. (1991) "Solo Criado: Notas para a Fundamentação das Questões em Debate" in Revista de Administração Municipal, vol38, #201, out/dez 1991, pp. 30-38.

Smolka, M. O. (1994) “Problematizando a Intervenção Urbana: Falácias, Desafios e Constrangimentos”, Cadernos IPPUR/UFRJ Ano VIII no1 April , pp. 29-42

Smolka, M.O. and Iracheta Cenecorta, A.X. (2000) “Mobilizing Land Value Increments to Provide Serviced Land for the Poor” in Iracheta Cenecorta, A.X. and Smolka, M.O. (coord) Los Pobres de la Ciudad y la Tierra , El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, Mexico. pp. 243-249.

Smolka, M.O. (2000) “The Functioning of the Urban Land Market in Latin America: Some Characteristics” Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

Smolka, M.O.and Sabatini, F (2000) “The Land Market Deregulation Debate in Chile” in *Land Lines* January, Volume 12 n.1

Vejarano, M.C. (2000) “Contribucion de valorizacion: La experiencia de Bogotá durante Las décadas de los ‘80 y ‘90”. Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.

Wassmer, Robert W.,1999, “Tax Increment Financing: A Review of the U.S. Literature and New Evidence from Metropolitan Detroit”, Paper presented at the IRRV Fifth International Conference on local Government Property Taxation, Cambridge Massachusetts.

Youngman, Joan and Jane Malme, 1994, An International Survey of Taxes on Land and Buildings, Lincoln Institute of Land Policy and International Association of Assessing Officers, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston.

Apéndice sobre instrumentos alternativos de captura de plusvalías

La siguiente lista no es exhaustiva y no incluye los instrumentos de captura de plusvalías que ya fueron expuestos en el texto más arriba. Para una descripción más comprensiva, referimos al lector a Hagman y Mischynski (1978), Dowall y Blackburn (1991) y Furtado (1999).

Impuestos

Incremento de tasa temporaria de los impuestos a la propiedad a ser usada para el financiamiento de infraestructura de gran escala, que beneficia a todos los residentes directa o indirectamente, en proporción con los valores de sus propiedades. Un ejemplo de esto sería la extensión de la línea de subtes en Buenos Aires, financiada en parte por un incremento del 5% en los impuestos locales a la propiedad.

Impuestos totales al valor de la tierra en los cuales los impuestos a la propiedad recaen completamente en el valor de la tierra, y no en el valor de ningún edificio o estructura. El caso de Mexicali en México (Perló, 1999) presenta interesantes implicaciones para el uso de la tierra, más notablemente, la estimulación de un uso de la tierra mejor y más elevado.

Un **impuesto de dos tasas**, una tasa sobre la tierra y otra tasa diferente sobre los edificios o mejoras. Aunque sólo pocos lugares, como por ejemplo Pittsburgh (Oates y Schwab 199?) y varias provincias canadienses incluyendo Manitoba, Saskatchewan, y Alberta lo han de hecho e implementado, las experiencias en estos lugares han sido altamente positivas.

En muchos países dentro de América Latina, los impuestos a la propiedad han sido aplicados a **tasas más elevadas en tierras vacantes**. La idea de aplicar un mayor o una **tasa progresivamente más alta** a la gravación impositiva sobre la tierra, como en el reciente intento hecho en la ciudad de Porto Alegre (De Cesare 1999) ha atraído a los planificadores urbanos al uso de este instrumento, por su efectividad para vencer la especulación de tierras, y reducir el precio de la tierra, en especial para los pobres urbanos.

Los impuestos sobre la especulación con tierras cuando los mercados de la propiedad tienen precios que suben rápidamente. Dicho impuesto fue aplicado en Canadá por la provincia de Ontario en 1974 con el objetivo de reducir el rápido crecimiento de los precios de la tierra (Quadeer y Skaburskis 1994).

Impuestos sobre las ganancias de capital son aplicados tanto en América del Norte como en América Latina, usualmente sobre valores de la tierra, excepto a aquellos que pertenecen a la principal residencia de una familia. El objetivo es la generación de ingresos para el gobierno central. En Ecuador, sin embargo (ref. Ley de Régimen Municipal, 1971), por lo menos en teoría, hasta un 42% de dicha apreciación puede ser gravada impositivamente en la transacción de propiedad.

El financiamiento del incremento de impuestos es usado desde principios de los 1950s (Chapman 1998) en un número de jurisdicciones en los Estados Unidos como un incentivo fiscal, vía diferimiento de impuestos, para cubrir los costos de infraestructura o limpieza del medio

ambiente, o para el desarrollo de propiedades en las áreas céntricas de las ciudades. La expectativa futura de una mejoría en el ingreso del impuesto a la propiedad sirve como garantía para estos créditos (incentivos financieros).

Tasas

Distritos especiales sobre los cuales un cierto tipo de cargo o tasa puede ser impuesto en hogares y negocios para el servicio específico que el Distrito provea. La tasa refleja tanto los costos de capital como los costos operativos. El valor de la tierra sería más alto donde el servicio no es provisto.

Distritos especiales para negocios para pagar por mejorías en la infraestructura con las que se intenta mejorar el atractivo del área para los negocios. En Ontario, Canadá, la legislación permite a la municipalidades designar Areas de Mejoría para Negocios, BIA's, dentro de las municipalidades. En los Estados Unidos, se ha reportado que más de 1000 Distritos de mejorías de negocios están operando en todo el país (Altshuler y Gómez-Ibáñez, 1993).

Evaluaciones especiales han sido una importante fuente de ingresos para los gastos de capital en los Estados Unidos desde mediados del siglo diecinueve. La municipalidad llevaría a cabo el trabajo, lo financiaría emitiendo bonos y retiraría la deuda a través de evaluaciones especiales pagadas con la recaudación del impuesto a la propiedad por las propiedades beneficiadas (Altshuler y Gómez-Ibáñez 1993).

Instrumentos regulatorios

Participación en Plusvalías es un derecho delegado del público a “participar” con entre un 30 a 50% de las plusvalías evaluadas, resultantes de acciones administrativas, como cambios en la categorización de la tierra (tanto rural como urbana), en la zonificación o en permisos de densidad que generan sustanciales ganancias para el propietario. Los pagos a ser realizados en efectivo o en especie (tierra, etc.) son utilizados principalmente para la provisión de viviendas sociales e infraestructura, en barrios que poseen servicios insuficientes, como también para obras públicas de interés general (Botero y Smolka 2000).

Bonificación por zonificación o bonos por densidad son aplicaciones de zonificación, a través de las cuales los constructores obtienen un incremento de la densidad o área cubierta a cambio de proveer algún tipo de beneficio público como ha sido el caso de las plazas públicas en la ciudad de Nueva York, vivienda social, hacer conexiones subterráneas para los subtes, y mantenimiento de edificios históricos o fachadas, como ha sido el caso en Toronto (Lasar 1990).

Zonificación inclusiva, donde el incremento de la densidad se otorga a cambio de que alguna proporción del nuevo edificio provea vivienda social o accesible. Existen más de 200 programas en los Estados Unidos, especialmente en los estados de California y Nueva Jersey (Drudla, 1999).

Política de *linkage* (u operaciones interligadas) por la cual a cambio de un permiso para construir a una mayor densidad o espacio útil, se le requiere al constructor que realice una contribución, o que provea unidades de vivienda económicas. Estas políticas han sido usadas tanto en Boston y San Francisco, como en São Paulo y Rio de Janeiro (Alterman 1989).

La **venta de derechos sobre edificios** está basada en la separación de los derechos sobre edificios por una parte, y de los derechos de propiedad sobre la tierra, por la otra. Este instrumento ha sido inspirado por el *Plafond Legal de Densite* Francés (PLD) y popularizado en Brasil como “Solo Criado”, y le permite al público, en principio, recuperar el incremento del valor de la tierra que resulta de los derechos sobre los edificios que están por encima y más allá de un nivel preestablecido. Ha sido sólo moderadamente exitoso en Curitiba y en una forma mitigada.

Certificados de un derecho potencial a construir⁴⁸ válido para un área específica y que se beneficia de una inversión pública que será financiada con los ingresos generados por la subasta de dichos certificados. Cuanto más confiados los compradores de estos certificados están, en que dichas inversiones se concretarán, mayor es el valor de mercado de los mismos, y consecuentemente los fondos disponibles para efectivamente mejorar el área; y por lo tanto su potencial para absorber la capacidad de construcción adicional (como se la designa en los referidos certificados). Esta idea fue concebida para financiar la extensión y la restauración de la Avenida Faria Lima en la ciudad de São Paulo, y se encuentra bien descripta y documentada en Azevedo Neto (1996), y Somekh (1999).

Utilizada durante veinticinco años en varias ciudades de América del Norte incluyendo Chicago, New York, y Toronto, la **transferencia de derechos de construcción**, TDR, está basada en la premisa de que todos o parte de los derechos de desarrollo de los lugares, como una parcela histórica, pueden ser vendidos o transferidos a otras parcelas designadas de tierra o áreas en las cuales la autoridad de planificación desea un incremento en la densidad o tolerará un incremento en la densidad.

Los gobiernos podrían también adquirir tierra a través de “**dominio eminente**” en los Estados Unidos y **expropiación** en Canadá, en vez de a través de la compra (por medio de una venta compulsoria) de tierra de sus propietarios privados. Este enfoque puede ser utilizado cuando se anticipa una inversión pública específica que incrementará los valores de la tierra, o con el objetivo de facilitar un cierto proyecto específico. En América Latina, iniciativas radicales y comprensivas de “expropiación” fueron tomadas en Cuba y en Nicaragua, después de la revolución Sandinista.

Programas de **bancos de tierra** en los cuales los gobiernos adquieren grandes extensiones de tierra (con tenencia por períodos de tiempo relativamente largos) para controlar mejor el ritmo y el uso de la tierra, prevenir las especulaciones y para a través, en última instancia, de su venta o concesión, capturar para beneficio público cualquier incremento en el valor de la tierra que resulten de acciones de públicas o del mercado.

⁴⁸ Conocidos como CEPACS—Certificados de Potencial Adicional de Construcción.

Ejemplos de estas iniciativas han sido utilizadas en varias localidades en Canadá y en el programa de Reservas Territoriales de México (Brito, 1998).

Iniciativas de **reajuste de tierras** en las cuales los gobiernos, toman, compran, o adquieren tierra en alguna forma y después, usualmente a través de un fondo de tierras, reajustan los patrones de propiedad, redistribuyendo parte o toda la tierra a los propietarios de tierra existentes o a nuevos propietarios (Doebele 1982). Con este esquema, el gobierno puede retener parte de la tierra para los propósitos que considere necesarios—incluyendo la venta de las mismas para recuperar el costo de la urbanización. Estos esquemas no han sido aplicados en América del Norte. Algunos ejemplos en América Latina incluyen la innovadora experiencia Mexicana llamada “Canadá”, en la incorporación de tierras de Ejidos en proyectos de vivienda y el proyecto PRORIENTE para financiar la infraestructura pública urbana en nuevas ciudades.

Asociaciones público/privadas expresadas en acuerdos que frecuentemente reemplazan el marco regulatorio, involucran permisos para desarrollar tierra y construir estructuras, junto con requerimientos del socio del sector privado para proveer beneficios públicos. Estas asociaciones son usualmente diseñadas para desarrollar grandes proyectos, en áreas específicas de la ciudad. Ejemplos de estas asociaciones pueden hallarse fácilmente en América Latina: como en Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina), Franja Costera en Asunción (Paraguay), Bio-Bio en Concepción (Chile) y en muchas de las llamadas **Operaciones Urbanas** conducidas en Sao Paulo (por ejemplo, Agua Branca, etc.)—ref. Sandroni (1999).

Otros instrumentos pueden incluir **concesiones** otorgadas a agentes privados (usualmente extranjeros) para organizar compañías de urbanización y/o hacerse cargo de responsabilidades públicas, con respecto a la provisión de ciertas infraestructuras urbanas o servicios. Estos últimos son financiados, total o parcialmente, por los incrementos de valor de la tierra, que resultan de la internalización de las externalidades generadas (Smolka 1983). Se debe mencionar que la **concesión de tierras** y otros contratos de derecho de uso, son utilizados como una palanca para capturar incrementos de valor de la tierra de proyectos desarrollados en tierras públicas. Entre otros casos, los contratos de concesión están siendo actualmente utilizados en Cuba y también existen algunos intentos aislados en la agencia de desarrollo del Distrito Federal (TERRACAP) (Abramo 1998).