

**Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías  
en América Latina: Debilidad en la Implementación,  
Ambigüedad en la Interpretación**

Fernanda Furtado  
© 1997

Lincoln Institute Research Report

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

Please do not photocopy without permission of the author.  
Contact the author 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 las opiniones y políticas del Lincoln Institute of Land Policy

Por favor no fotocopiar sin permiso del autor  
Contactar directamente al autor para preguntas o peticiones de permiso

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

Fernanda Furtado  
Professora Adjunta  
Universidade Federal Fluminense, Niterói  
Rua Marques de São Vicente 429  
Gávea, Rio de Janeiro 22451-041  
BRAZIL  
[furtadof@gbl.com.br](mailto:furtadof@gbl.com.br)

LP97Z01

## Contents

|   |    |
|---|----|
| Introducción  | 1  |
| Advertencias  | 2  |
| Debilidad en la Implementación, Ambigüedades en la Interpretación | 2  |
| 1. El Marco Actual  | 3  |
| Relevancia del Tema en el Panorama Actual                         | 3  |
| Desafíos y Dificultades Adicionales: El Enfoque Redistributivo    | 5  |
| 2. El Contexto Histórico-Institucional                            | 6  |
| Tradición e Inserción Legal                                       | 6  |
| i) desarrollo de esquemas informales                              | 8  |
| ii) creación de nuevos tributos                                   | 8  |
| Aspectos Éticos e Institucionalización de Instrumentos            | 9  |
| i) contribución de mejoras  | 10 |
| ii) decisiones normativas   | 11 |
| iii) expropiación y recuperación de plusvalías                    | 12 |
| 3. Obstáculos: Marcos de la Evaluación en América Latina          | 15 |
| Derecho de Propiedad y el Papel de la Propiedad Inmobiliaria      | 15 |
| La Incapacidad Crónica del Estado                                 | 18 |
| i) en el campo normativo  | 18 |
| ii) en el campo fiscal  | 20 |
| 4. Limitaciones de los Mecanismos Oficiales                       |    |
| 21  |    |

Dificultades Operacionales: Cuestiones Técnicas y Políticas  
21

La Diseminación de Prácticas Oficiosas 23

Objeciones Desde una Perspectiva Redistributiva 25

|  |    |
|--|----|
| 5. Oportunidades y Límites - apreciación a partir del caso de Brasil | 27 |
| Nuevos Actores Políticos, Nuevas Estrategias de Actuación            | 27 |
| La Inserción del Tema en la Perspectiva Progresista                  | 29 |
| Consideraciones sobre el Criterio Redistributivo                     | 32 |
| 6. Tendencias y Perspectivas   | 34 |
| Bibliografía   | 37 |

# **Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación<sup>1</sup>**

## **Introducción**

La apropiación privada de plusvalías fundiarias es señalada de forma recurrente como cuestión central en la literatura que examina los problemas vinculados al proceso de urbanización en América Latina. Los estudios realizados convergen, desde hace por lo menos dos décadas, hacia la necesidad y oportunidad de la inserción de instrumentos destinados a la recuperación, por parte del sector público, de las plusvalías resultantes de su propia actuación en el espacio urbano.<sup>2</sup> Este diagnóstico, sin embargo, parece no venir acompañado de forma consistente con un mejoramiento y/o perfeccionamiento en la implementación de tales instrumentos, y la cuestión permanece en abierto.

Con esa perspectiva, este trabajo tiene como horizonte evaluar la evolución del tema y de los instrumentos de recuperación de plusvalías en la región, de modo a avanzar en la constitución de un panel de las oportunidades y limitaciones impuestas a su desarrollo en el panorama actual latinoamericano.

Se toma como referencia básica un conjunto de informaciones presentadas, en aproximaciones preliminares al tema, en doce países de la región,<sup>3</sup> buscando reunir y sistematizar elementos que permitan evaluar el proceso de concepción, institucionalización, reglamentación e implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías en América Latina, identificando las dificultades presentes en cada fase de ese proceso, y las mediaciones que se establecen en su desarrollo.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este trabajo fue presentada en el XX Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association (LASA)*, en Guadalajara, México, en abril de 1997, en el ámbito del proyecto *Value Capture*, promovido por el *Lincoln Institute of Land Policy* y bajo la coordinación de Martim Smolka. La autora desea expresar su reconocimiento a los compañeros del proyecto, listados en la bibliografía, por sus aclaraciones y comentarios, a William Siembieda, por su lectura atenta y sugerencias, y en especial a Martim Smolka, por sus valiosas observaciones y aporte crítico en todo el proceso de elaboración de este ensayo, asumiendo, no obstante, la responsabilidad por los equívocos y omisiones remanecientes.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, los debates ocurridos en el *I Seminário sobre Problemas Fundiarios Urbanos*, realizado en São Paulo, en 1978, y los diversos estudios asociados a los procesos de valorización fundiaria publicados desde entonces.

<sup>3</sup> Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, El Salvador y Venezuela. El proyecto contempla la producción de ensayos nacionales sobre *Value Capture* por una red de investigadores latinoamericanos que trabajan sobre la problemática de los mercados de tierra urbana.

## **Advertencias**

Una limitación debe ser explicitada desde el inicio respecto del abordaje aquí privilegiado. El tema de la recuperación de plusvalías inmobiliarias está aquí referido a la valorización territorial generada por la actuación del Estado, y se refiere específicamente a la creación y al desarrollo de instrumentos para la captación, por parte del sector público, de incrementos de valor de la tierra originados por intervenciones estatales, en la forma de inversión en obras públicas o por acciones normativas sobre los usos del suelo.<sup>4</sup>

Así, el término *recuperación de plusvalías*, salvo cuando hubieran referencias en contrario, es usado a lo largo de este texto con ese enfoque, y los instrumentos aquí privilegiados son aquellos que se destinan o son capaces de captar una parte o la totalidad de esa parcela específica de la valorización de los inmuebles urbanos. Otras formas de recuperar para la colectividad la valorización territorial socialmente producida, como los impuestos patrimoniales, son aquí abordados de forma secundaria, apenas cuando indispensables a la orientación del argumento.

Cabe todavía la observación de que este trabajo debe ser visto como un primer esfuerzo de sistematización del amplio conjunto de informaciones tomadas en consideración, y también como resultado preliminar de un proceso de evaluación en curso<sup>5</sup>. Además de esto, aún cuando el análisis pretenda ofrecer una cobertura que abarque la experiencia latinoamericana como un todo, es necesario tener en cuenta que la aproximación aquí realizada tiene como referencia el caso brasileño, el cual orientó la selección y ordenamiento de los puntos abordados.

## **Debilidad en la Implementación, Ambigüedades en la Interpretación**

La evaluación toma como punto de partida el cuestionamiento de ciertas características comunes, recurrentes en las aproximaciones al tema en los diferentes países, aquí agrupados en dos aspectos relevantes, capaces de sintetizar la trayectoria del tema y de los instrumentos correspondientes en la región focalizada: la debilidad en la implementación y las ambigüedades en la interpretación.

La debilidad en la implementación es reconocida a partir de una constatación de la relevancia del tema en la región, y de la existencia de instrumentos directa o indirectamente asociados a la recuperación de plusvalías, siendo no obstante bastante escasa su aplicación en la historia de los procesos de urbanización latinoamericanos.

---

<sup>4</sup> Esta versión más limitada se contrapone a la versión más universal propuesta por Henry George, según la cual todo el valor de la tierra urbana, independientemente de los agentes directamente envueltos en el proceso de valorización, sería producido por la colectividad y a ella debería retornar.

<sup>5</sup> Los referidos ensayos nacionales sobre *Value Capture* se encuentran todavía en proceso de elaboración y/o complementación, y la evaluación es parte de los trabajos de la tesis de doctorado de la autora, actualmente en ejecución.

Las ambigüedades en la interpretación se refieren a constataciones divergentes en las aproximaciones al tema, algunas de ellas paradójicas, tales como: la ausencia del tema en la agenda de los gobiernos, a pesar de su relevancia en la coyuntura actual; el foco centrado en la solución de dificultades técnicas, en un marco de obstáculos de naturaleza política; el diseño conservador de instrumentos, para un tema cuyo contenido es reconocido como “progresista”; y su aceptación indefinida entre medios liberales e intervencionistas, así como entre gobiernos autocráticos y democráticos.

Esas características pasan a merecer un atención más específica en el contexto de las transformaciones a nivel macroeconómico y sociopolítico que viene ocurriendo a partir de los años '80 en los países de la región, y que inciden sobre el funcionamiento de los mercados de tierra urbana<sup>6</sup>, alterando las condiciones para el desarrollo del tema y de instrumentos para la recuperación de plusvalías.

## **1. El Marco Actual**

### **Relevancia del Tema en el Panorama Actual**

En el centro de la reestructuración económica general, y de la redefinición del papel y de las competencias del poder central, las ciudades vienen paulatinamente siendo impulsadas a asumir mayor control—en sentido amplio—de su crecimiento y desarrollo. El fortalecimiento de las administraciones locales, que orienta la transferencia hacia el ámbito local de la regulación del crecimiento urbano, es acompañado de mayores responsabilidades. En los últimos años, ese escenario viene traducándose en nuevos desafíos gubernamentales, que se manifiestan en nuevas prioridades para la actuación pública. Entre esas prioridades, asumen gran importancia, tornándose items obligatorios en las actuales agendas de gobierno, el aumento de la recaudación local y el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación.

El proceso, existente a nivel mundial, tiene en América Latina ingredientes adicionales dictados por los programas de macro-estabilización (ajuste) en curso y sus consecuencias, y también por la todavía reciente redemocratización de gran parte de las sociedades latinoamericanas. Como resultado de este nuevo escenario, las administraciones públicas de la región han tenido su capacidad de actuación condicionada por fuertes presiones económicas, sociales y políticas, a pesar de sus diferencias nacionales y locales. Tales presiones dan origen al desarrollo de reformas institucionales que permitan una actuación más eficiente del sector público, tanto en términos de capacidad regulatoria como de competencia fiscal.

---

<sup>6</sup> Los ensayos en elaboración referentes al proyecto del *Lincoln Institute of Land Policy* sobre el Funcionamiento de los Mercados de Tierra Urbana en América Latina, ofrecen un amplio panorama de la incidencia de esas transformaciones sobre la dinámica de los mercados de tierra urbana. Además de las versiones preliminares específicas sobre *Value Capture*, este trabajo se ha beneficiado enormemente de los debates y de los ensayos en elaboración en el marco de dicho proyecto.

Para las ciudades latinoamericanas, trataríase de mejorar y/o perfeccionar formas tradicionales y de desarrollar formas alternativas de actuación del sector público, que posibiliten, a un mismo tiempo, avanzar en dos líneas prioritarias y convergentes: por un lado, el fomento al desarrollo urbano en la búsqueda de nuevos (o renovados) factores de atractividad y competitividad; por el otro, el atendimento a necesidades sociales acumuladas, magnificadas en función de la crisis de los últimos años.

La minimización de dichas carencias sociales, al menos en parte, se torna impostergable, sea tanto por el campo de acción abierto con los procesos de democratización, como por el grado de deseconomías que engendran, funcionando como obstáculos al desarrollo urbano. De hecho, no existe más cómo desconocer las manifestaciones indeseables (y perversas) del funcionamiento del mercado inmobiliario en la región. Items que alimentan las deseconomías urbanas (como la proliferación de áreas con usos incompatibles, o sin ninguna utilización, y la presencia de infraestructura ociosa concomitante con la masificación de áreas ocupadas sin infraestructura básica), y que refuerzan las deseconomías sociales (las patologías sociales, la violencia urbana, la pérdida de control social), entran en el orden del día.

En el campo específico de la política fundiaria urbana, tales carencias se concentran en la ausencia de oportunidades de acceso a la tierra y vivienda para la población de menores recursos, como así también en la urgencia de la dotación de infraestructura urbana básica en extensas áreas sin las mínimas condiciones de habitabilidad.

En ese contexto, ganan peso los esfuerzos para un control más efectivo sobre el proceso inmobiliario en general, sea por el entendimiento de que ese mismo proceso es también responsable por la generación, reproducción y/o ampliación de tales problemas, o, desde una perspectiva más pragmática, por el reconocimiento de sus potencialidades en cuanto fuente de recursos para el enfrentamiento de los problemas urbanos actuales.

Es así que se puede observar en toda la región latinoamericana, en menor o mayor grado, iniciativas específicas como la actualización y modernización de catastros inmobiliarios, la revisión de los sistemas de cobranza de los impuestos prediales y, de modo más general, la readecuación del aparato administrativo y fiscal sobre la propiedad inmobiliaria urbana. Complementariamente, en diversos casos, se observa una readecuación del sistema legal y normativo, particularmente en las formas de control sobre los usos del suelo.

En este proceso, recomendado y apoyado por el Banco Mundial, el BID y otros órganos internacionales como los de las Naciones Unidas, están también incluidos mecanismos de captación de plusvalías inmobiliarias urbanas. Bajo el criterio de la recuperación de gastos por mejoramientos públicos, esos mecanismos pueden ser accionados tanto para agilizar la búsqueda de nuevas formas de financiamiento de inversiones urbanas y de provisión de infraestructuras y servicios, cuanto como coadyuvantes en la definición de padrones más eficientes de usos de suelo.

Bajo esta óptica, la recuperación para la colectividad de plusvalías inmobiliarias, que de otra forma podrían ser apropiadas privadamente, además de constituirse en mecanismo de estímulo a la autonomización del poder local, contribuiría para regular



el funcionamiento del mercado, garantizando la justa distribución de los beneficios generados y, en el mismo proceso, generando recursos adicionales. Esta ha sido la tónica, en los países desarrollados, para la manifestación de un creciente interés en instrumentos y mecanismos de carácter regulatorio y/o fiscal que operen en la dirección de esos objetivos.

La misma lógica está presente en la actuación de las administraciones públicas en diferentes partes de América Latina, en donde variados esquemas de captación de plusvalías inmobiliarias pueden ser reconocidos en las iniciativas más recientes, que incluyen desde la viabilización de grandes proyectos tales como la recuperación de áreas centrales, o la capacitación de áreas de gran potencial de valorización inmobiliaria, hasta el cobro, por el poder público, de los costos provenientes de beneficios urbanos como la pavimentación o la mejora en sistemas de transportes. En el centro de esas políticas, se asienta la oportunidad de la *apropiación* pública de plusvalías inmobiliarias cuya *generación* tiene como base la actuación del sector público.

### **Desafíos y Dificultades Adicionales: El Enfoque Redistributivo**

En América Latina, otro aspecto asume relevancia en el diseño de instrumentos que objetiven una mejor distribución de beneficios y pérdidas oriundos del desarrollo urbano en general y del funcionamiento del mercado inmobiliario en particular. Se trata de la función redistributiva asociada a la implementación de esos instrumentos, que adquiere especial importancia en un ambiente de grandes disparidades de renta y riqueza. La concentración de aquellas carencias sociales apuntadas anteriormente en determinadas áreas de la ciudad, que traduce la existencia de procesos de segregación socioespacial muy acentuados,<sup>7</sup> complementa la prioridad del enfoque redistributivo, otorgándole además una amplitud espacial.

Así, para avanzar de forma simultánea en aquellas líneas de actuación prioritarias en la región, advendría la necesidad de adicionar un enfoque redistributivo con alcance socioespacial a los instrumentos de financiamiento al desarrollo urbano. Inclusive, cuando en ocasiones una actuación con ese enfoque es presentada, en la actualidad, como condicionante del desarrollo, ésta puede venir a imponerse aún para administraciones no comprometidas con principios redistributivos.

El enfoque señalado puede adquirir además la connotación, con énfasis variados, de compensar los sectores sociales históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo urbano, lo que depende del proyecto político subyacente. Pero en cuanto a los instrumentos de recuperación de inversiones públicas propiamente dichos, la recuperación de esa parcela de plusvalías inmobiliarias para la colectividad no garantiza, por sí sola, el combate a las desigualdades socioespaciales acumuladas. Concretamente, son necesarios mecanismos que permitan inversiones en áreas y sectores sociales donde la previsión de la recuperación de gastos no podría funcionar

---

<sup>7</sup> Además de en la intensidad habría también una distinción en la forma, de acuerdo a lo observado en los países centrales. A ese respecto, ver Jaramillo y Cuervo (1992).

como el motor del proceso, tales como la provisión de infraestructura urbana en áreas carentes y la construcción de viviendas de interés social.

En cualquiera de los casos, el binomio *generación-apropiación* (pública) de plusvalías, en su versión más restringida, no parece encerrar todos los elementos a ser considerados en el abordaje al tema de la recuperación de plusvalías en América Latina. En ese sentido, la consideración del *destino* de los recursos captados o, en una perspectiva más amplia, el destino del conjunto de recursos tributarios, puede ayudar en la identificación y cualificación de las cuestiones envueltas.

Las dificultades, no obstante, no se limitan al reconocimiento del destino de los recursos. Hay que considerar aún que el proceso de generación y apropiación pública de plusvalías, que tiene como base de recaudación la valorización diferencial de áreas urbanas, vale decir, la creación de rentas diferenciales, puede asumir un carácter perverso y crónico bajo ciertas condiciones. Este es un punto a ser considerado con el debido cuidado en el desarrollo de esquemas de recuperación de plusvalías, particularmente en realidades marcadas por intensas disparidades, pues no se puede ignorar que el mecanismo, al magnificar las diferencias, puede acabar contribuyendo para exacerbar el padrón de segregación socioespacial preexistente.

Se entiende que estas consideraciones no pueden ser excluidas en la evaluación de las oportunidades y limitaciones puestas al control y recuperación de plusvalías generadas en el proceso inmobiliario en América Latina, y que éstas pueden contribuir para dilucidar las referidas debilidades en la implementación y ambigüedades en la interpretación de tales mecanismos en la región. Para mapear tales oportunidades y limitaciones, se propone a continuación rescatar algunos puntos esenciales de su trayectoria, tomándose como referencia la evolución histórica de las dificultades y mediaciones que permean las relaciones entre la concepción del tema y la implementación de los instrumentos.

## **2. El Contexto Histórico-Institucional**

### **Tradición e Inserción Legal**

Una aproximación a la evolución histórica de la utilización de instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina revela como aspecto marcante la debilidad en su implementación. De hecho, es notable la escasez de ejemplos históricos concretos donde los esquemas de recuperación de plusvalías puedan ser reconocidos, a pesar de una generalizada situación de procesos acelerados de urbanización y de un sector público vía de regla desprovisto de recursos financieros suficientes para hacer frente a los desafíos puestos por el crecimiento de las ciudades (Jaramillo, 1992). Esto no significa, no obstante, que la asociación entre la valorización territorial y la dotación de infraestructura y servicios públicos sea una idea ajena a la cultura de la región. Al contrario, parece tratarse de una noción bastante difundida, cuyos orígenes se remontan a épocas remotas de la colonización

española y portuguesa, encontrándose noticias de su reconocimiento ya desde entonces<sup>8</sup>.

La referida implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías se torna aún más visible cuando se observa—en términos actuales—que su aplicabilidad es oficialmente reconocida de forma específica en la gran mayoría de los países, haciéndose presente en las legislaciones y en los cuerpos tributarios. De hecho, es significativa la penetración en textos constitucionales, legislaciones municipales y códigos tributarios, de impuestos, tasas y contribuciones específicamente destinados a recuperar, total o parcialmente, la valorización territorial originada por la inversión en obras públicas.<sup>9</sup>

Indíquese, de paso, que su inserción legal y/o implementación, como se puede desprender de los propios textos constitucionales y legislaciones complementarias, parece surgir más como una forma de financiar infraestructura urbana que como legitimación de la necesidad de recuperar plusvalías comunitarias apropiadas privadamente, o inclusive el reconocimiento de la existencia de una apropiación privada de plusvalías que pertenecerían a la colectividad.<sup>10</sup> Aún en su forma mitigada, no obstante, la implementación de tales instrumentos (con la excepción notable de Colombia) es bastante escasa, independientemente de las diferentes situaciones/orientaciones políticas y/o socioeconómicas.

En algunos países, como por ejemplo Perú, en donde la introducción de la *Contribución de Mejoras* data de 1985 (Calderón, 1996), la ausencia de una tradición legal podría en parte explicar su aún escasa, cuando no inexistente, utilización. Sin embargo, un examen de otros casos donde la tradición legal no viene acompañada de implementación, como el venezolano y el brasileño, permite cualificar esta

---

<sup>8</sup> En México, las primeras evaluaciones inmobiliarias realizadas con la finalidad de atraer recursos para financiar obras públicas datarían de 1607 (Perlo, 1996). En Brasil, tales orígenes remiten a las *Ordenações Filipinas*, establecidas en Portugal en el siglo XVI, por las cuales se determina que “las obras públicas deben ser costeadas por los beneficiarios”; y se actualiza en el recogimiento de las “*fintas*”, desde 1605, que consisten en contribuciones de los propietarios para la construcción de muros, puentes y veredas (Gadret, 1656).

<sup>9</sup> Los ejemplos van desde lo que sucede en Colombia, cuya tradición en la “Contribución de Valorización” es internacionalmente reconocida, hasta lo que acontece en El Salvador, que a pesar de no contar con un Impuesto Predial específico—seguramente el tributo inmobiliario más difundido en toda la región, posee las “Contribuciones Especiales” como recurso legal y tributario detalladamente definido y orientado hacia la captura de beneficios oriundos de obras públicas (Lungu, 1996).

<sup>10</sup> Este punto esencial, que remite a las barreras impuestas por la base patrimonial de las sociedades latinoamericanas y también a los alcances de los derechos de propiedad en la región, será retomado más adelante.

explicación. En Brasil, donde el mecanismo de *Contribuição de Melhoria* (Contribución de Mejoras) fue definido por la legislación desde la Constitución Federal de 1934, innumerables controversias, redefiniciones legales y debates interminables sobre el tributo forman parte de su trayectoria hasta los días de hoy, y aún cuando algunos mecanismos derivados de esa contribución hayan sido aplicados de forma asistemática, especialistas consideran que el instrumento constitucional, tal como definido, permanece sin utilización (Gadret, 1956; Pessoa, 1981).

Por otro lado, la intencionalidad de la recuperación de plusvalías por parte del Estado o, más específicamente, la utilización de la valorización territorial producida por inversiones públicas como fuente de recursos para el financiamiento de obras públicas, puede ser reconocida en variados esquemas informales o *ad hoc* desarrollados por el poder público. El mismo movimiento, además, está presente también en tentativas de institucionalización de impuestos, tasas y contribuciones con aquella finalidad. El caso brasileño, ilustrado a continuación, registra ambas situaciones.

#### i) desarrollo de esquemas informales

El esquema puede ser reconocido, entre otros casos, cuando utilizado como moneda de cambio del Estado con las empresas detentoras de concesiones de servicios públicos. Frecuentemente, la valorización territorial potencial de las áreas a ser servidas es tomada como objeto de negociación por parte de la administración pública. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el poder público condiciona la autorización de expansión de las redes de servicios para áreas de potencial valorización territorial y/o ampliación de las recaudaciones, a la provisión y/o mejora de servicios en áreas no prioritarias para la concesionaria. La historia de la evolución de los servicios de transporte urbanos de Rio de Janeiro, en el último cuarto del siglo pasado y en las primeras décadas del presente, cuya evolución estuvo íntimamente asociada a la valorización territorial, ilustra bien el punto (Abreu, 1987).<sup>11</sup>

#### ii) creación de nuevos tributos

El lanzamiento de la *Taxa de Calçamento* (Tasa de Construcción y Mantenimiento de Veredas) en São Paulo, ya en la década de 1920, surge como una tentativa de aplicación más sistemática del concepto de que cabría a los propietarios beneficiados

---

<sup>11</sup> En algunos casos, como el de la creación del barrio *Vila Isabel*, en 1873, el mismo propietario de las tierras y de la compañía urbanizadora (*Barão de Drummond*), es también el concesionario de la compañía de ferrocarriles autorizado a operar en el lugar. En otros casos, como en la expansión de los límites urbanos hacia la orla marítima, incluyendo las playas de *Copacabana*, *Ipanema* y *Leblón*, las tareas de urbanización—y la apropiación de las valorizaciones—se trata de deudas entre los propietarios de los terrenos y la *Botanical Garden Railroad Company*, posteriormente *Companhia Ferro-Carril do Jardim Botânico* (Abreu, 1987). En ambos casos, el motor del proceso es la valorización de las tierras urbanizadas y la consecuente densificación de las áreas.

soportar el cargo de mejoramiento que incurriese en la valorización de sus propiedades. El tributo, imputable a las propiedades linderas al mejoramiento, generó una gran reacción contraria de los contribuyentes. Después de un cuestionamiento judicial bastante publicitado, el tributo fue considerado inconstitucional, obligando a la administración local, en 1933, a restituir a los propietarios la totalidad de los valores hasta entonces cobrados (Gadret, 1956). La intencionalidad del Estado se hace evidente, sin embargo, al año siguiente, cuando en la promulgación de la *Constituição Brasileira* de 1934 aparece, por primera vez, la hipótesis de la recuperación de plusvalías como dispositivo constitucional a través de la figura de la *Contribuição de Melhorias*.<sup>12</sup> En los años siguientes, el instrumento es reglamentado a nivel estadual y municipal en diferentes unidades de la federación, pero al contrario de lo que se podía imaginar, el hecho de estar previsto en la legislación no vendría a ofrecer garantías para su implementación.

Tal situación parece repetirse en diversos países de América Latina. De manera general, con el decorrer de los procesos de urbanización los variados mecanismos de recuperación de plusvalías oscilaron entre, por un lado, la diseminación de esquemas alternativos que funcionaban de forma precaria y puntual—teniendo como base desde la arbitrariedad hasta la negociación; y, por el otro, la frustración en las tentativas de implementación de instrumentos legalmente constituidos.

Es importante destacar sobre este punto que no existe una regularidad en la recuperación de plusvalías o mismo en la utilización de mecanismos de recuperación de la inversión en obras públicas, y que, en rigor de verdad, la regla general es la de *no aplicación* de mecanismos de esa naturaleza.<sup>13</sup>

Para los efectos de una aproximación a la evolución del tema y de los instrumentos de recuperación de plusvalías en la región, es presentada a continuación una lectura de cómo la noción es percibida por la sociedad y de cómo ella es apropiada historicamente por diferentes sectores sociales, entendiendo que esta percepción y apropiación, y el pasaje de un movimiento a otro, contribuyen para establecer las bases sobre las cuales son construidas las justificaciones y motivaciones para la definición (o indefinición) y aplicación (o no aplicación) de tales instrumentos.

---

<sup>12</sup> “art. 124 - Probada la valorización del inmueble por motivo de obras públicas, la administración que las ha efectuado podrá cobrar a los beneficiarios contribución de mejoras” (Gadret, 1956).

<sup>13</sup> A veces, este cuadro generalizado gana contornos locales en lo mínimo irracionales, como por ejemplo en lo sucedido recientemente en Santiago de Chile, donde la ejecución de la vía rápida Américo Vespucio, que circunda toda la ciudad, ha sido enormemente dificultada por las demoradas negociaciones legales y financieras para la expropiación de las áreas afectadas (Sabatini, 1996).

## **Aspectos Éticos e Institucionalización de Instrumentos**

La concepción más general referida a la recuperación de plusvalías en la región, explícita o implícita en diversos textos constitucionales latinoamericanos y/u otras definiciones legales del concepto, parece partir de la idea de que un mejoramiento público, además de los beneficios generales que trae para la ciudad, ofrece ventajas particulares para los propietarios de las tierras directamente beneficiadas por la iniciativa en cuestión. Para éstos, esa noción es entonces remitida al principio básico de igualdad, como justificación para el cobro de una compensación a la colectividad por el beneficio especial recibido.

De ahí advendría la forma básica de recuperación de plusvalías originadas por los mejoramientos provistos por el Estado: (si) tales beneficios se traducen en la valorización de la propiedad, esa valorización no depende del esfuerzo individual y, por lo tanto, es indebida, debiendo ser recuperada para la colectividad. El principio ético que orientaría esta perspectiva de entendimiento es el de que cada individuo debe ser recompensado en relación y proporción a su esfuerzo personal, y por eso la parcela de la valorización inmobiliaria debida a acciones ajenas al esfuerzo individual es inmerecida; así, sería justo que aquellos que recibieron un beneficio especial devolviesen a la colectividad la parcela recibida en exceso.

Admitiéndose esta concepción como la base ética para la recuperación de plusvalías, resulta no obstante necesario exponer las mediaciones que relacionan la percepción y la apropiación de esta noción básica, para una mejor comprensión de las ambigüedades que permean las relaciones entre el desarrollo del tema y los instrumentos a éste asociados. Veamos, a partir del enfoque en diferentes tipos de instrumentos, cómo esas mediaciones se manifiestan:

### i) contribución de mejoras<sup>14</sup>

En primer lugar, a partir de aquella concepción podrán derivarse otras nociones que en una primera aproximación parecen similares pero cuya semejanza precisa ser calificada, en la medida en que ha resultado en diferentes formas de institucionalización de los tributos correspondientes. En esos casos, el criterio básico pasaría a ser el de que los beneficios generales deben ser costeados por todos y los beneficios particulares por aquellos que fueron beneficiados.

De ese criterio, entonces, derivarían las perspectivas de entendimiento de que los beneficiados de forma particular deben resarcir a la comunidad los recursos invertidos por el Estado para efectuar la mejora en cuestión -cuando la obra resulte en la valorización de las propiedades o, alternativamente, que paguen por la propia obra, aún cuando tal obra sea una necesidad para la comunidad y no solamente el fruto de la voluntad de aquellos propietarios. Este aspecto da margen a una indefinición latente

---

<sup>14</sup> En este ítem, no se considera la contribución de mejoras como un instrumento propiamente dicho sino como una especie de tributo, complementario a los impuestos y a las tasas.

de los objetivos pretendidos en la utilización de tales instrumentos, pasibles, entonces, de una interpretación múltiple.

No es difícil percibir que esa interpretación múltiple puede alterar características esenciales en el diseño de los tributos, como es el caso de la base del cobro, y muchas veces generar impases para la implementación de los instrumentos. Inclusive en Colombia, donde la implementación de la Contribución de Valorización fue históricamente importante, varios procesos judiciales sentaron jurisprudencia que establece como límite a ser cobrado el costo estimado de la obra (Jaramillo, 1996). En Brasil, el criterio aplicado al cobro de la *Contribuição de Melhoria*, con base y límite en la valorización percibida o en los costos de la obra, ha sido alterado en cada reforma constitucional (Lima, 1996), siendo actualmente una significativa cuestión de controversia jurídica. Alteraciones de esta naturaleza, sin embargo, no se limitan a aspectos técnicos, pues pueden descaracterizar elementos inherentes a la propia concepción de los instrumentos, en los términos ya especificados anteriormente.

#### ii) desiciones normativas

En segundo lugar, esa idea, absorbida por el Estado y usada como base de la justificación para la utilización de mecanismos de recaudación extrapresupuestarias, es principalmente aplicada para la recuperación de la parcela de valorización (o apenas de los costos) originada a partir de gastos realizados con obras públicas<sup>15</sup>. No obstante, tal como es definido, el concepto sería pasible de ser extendido al carácter normativo, remitiendo a las desiciones administrativas de carácter urbanístico sobre los usos del suelo. Tal alcance se justificaría en la medida en que la autorización para un uso más intensivo de la tierra urbana (o para que se torne urbana), que compete al Estado, depende en larga medida de la inversión en obras de infraestructura para adecuar aquella tierra -o, alternativamente, para incorporarla en la red urbana. De este modo, el financiamiento de gastos con inversiones urbanas podría, conceptualmente, ser entendido a partir de una perspectiva temporal más amplia envolviendo gastos presentes o futuros.

En la práctica, sin embargo, cada una de las modalidades abordadas de recuperación de plusvalías acostumbra ser tratada de forma diferenciada, y la gran mayoría de los instrumentos específicos para tratar con la cuestión privilegian la obra pública como acto generador del tributo. De esta forma, se bloquea la posibilidad de que tales instrumentos sean aplicados con la finalidad de recuperar la valorización generada por decisiones administrativas por parte del Estado, dificultando la recuperación de esa importante parcela de plusvalías generadas en el proceso de urbanización. Este es también un aspecto significativo de la cuestión, pues realimenta aquellos mismos obstáculos colocados a las iniciativas del poder público: la precariedad de los esquemas informales y la extrema dificultad de introducir nuevos tributos.

---

<sup>15</sup> En los instrumentos diseñados para esa finalidad normalmente es explícita la referencia a la relación causal entre la valorización y la obra pública, aún cuando la base del cobro se limite a los costos de la obra.

La valorización generada por la alteración de parámetros de uso y densidades del suelo no es asunto tradicional de la política tributaria de la región, y las iniciativas específicas que surgen más recientemente, como la tributación del excedente en altura de las edificaciones en Buenos Aires (Clichevsky, 1996), no son efectivadas<sup>16</sup>. En general, el tema, cuando oficialmente reconocido, aparece indirectamente en el ámbito del sistema regulatorio, como en algunas normas de fraccionamiento (i.e. parcelamiento y/o loteamiento), cuando una parcela de la tierra urbanizada debe ser reservada al uso público, como es el caso, por ejemplo, entre otros, en Brasil (Ley 6766/79), en Venezuela (Lovera, 1996) y en Paraguay (Abramo, 1996). En esos casos, el objetivo implícito estaría más directamente relacionado a la reserva de áreas para la implantación de equipamientos públicos de uso local, y no propiamente a la recuperación para la colectividad de la valorización territorial.

Nuevamente, cabe a Colombia establecer precedente en la creación de una forma sistemática y específica de recuperación de esa parcela de las plusvalías, con la propuesta de creación de un nuevo instrumento complementario al sistema existente, denominado *Participación Municipal en las Plusvalías Urbanas* (Jaramillo, 1996), que extiende la aplicación del concepto de recuperación de los beneficios a las acciones gubernamentales de carácter urbanístico, como las alteraciones en la reglamentación de usos y densidades del suelo. El proyecto de Ley, en fase de evaluación, establece que en ese caso el pago de las plusvalías puede realizarse en efectivo o con una parte del terreno beneficiado.<sup>17</sup>

Esa posibilidad, por otro lado, cuando evaluada a partir de una visión más abarcativa del tema, expone la necesidad de considerar la obtención de tierras como una vía alternativa por la cual el Estado puede también apropiarse de plusvalías territoriales generadas por su actuación. El hecho de que como titular de dominio de una determinada porción de tierras, el propio Estado puede internalizar la valorización a ser percibida por aquellas tierras, sin embargo, abre un enorme espectro de cuestiones a ser consideradas, que sobrepasan en mucho los límites más estrechos aquí propuestos. Siendo así, veamos, en una aproximación bastante restricta, algunos elementos de ese espectro más directamente relacionado al tema de la recuperación de plusvalías, de modo a complementar la argumentación pretendida.

### iii) expropiación y recuperación de plusvalías

El recurso más abarcativo con que el Estado cuenta, en sociedades que aseguran el derecho de propiedad, para enfrentar la exclusividad de ese derecho en favor del interés colectivo, es la “Expropiación con Fines de Utilidad Pública”, un dispositivo

---

<sup>16</sup> Las mismas dificultades atraviesan la idea de venta del *Solo Criado* por parte del poder público en Brasil. Este punto es recuperado más adelante.

<sup>17</sup> El pago de la valorización en la forma de una proporción de las tierras beneficiadas, de manera explícita, es utilizado más específicamente en las técnicas de reparcelamiento, como en el Reajuste de Tierras, y en otras formas de urbanización concertada aún no fuertemente difundidas en la región (Dowall y Blackburn, 1991).



básico incluido entre las prerrogativas legales que el Estado posee para la adquisición de tierras necesarias para uso colectivo mediante el pago de una indemnización al propietario por la extinción de su derecho<sup>18</sup>. En ese contexto, el concepto de recuperación de plusvalías puede ser extendido de forma más evidente al caso de expropiación de áreas necesarias para la implantación de mejoras urbanas (infraestructura y equipamiento público); y, además, otros objetivos que impulsan la utilización del mecanismo de expropiación, como la constitución de reservas territoriales para la expansión urbana, o la regularización de fraccionamientos urbanos ilegales, pueden ser asociados al tema.<sup>19</sup>

En cualquiera de los casos, la posibilidad de expropiación, por parte de la colectividad, de plusvalías que de otra forma serían captadas de forma privada, es dada por los márgenes que el poder público detenta en la fijación o negociación del valor de la indemnización expropiatoria.<sup>20</sup> En ese sentido, el mecanismo presenta el otro lado de la moneda de los instrumentos de recuperación de plusvalías más tradicionales. Si en aquel caso la fijación del costo de la obra como límite máximo del tributo puede vaciar la noción de recuperación de plusvalías (Clichevsky, 1996; Jaramillo, 1996), en el caso de la expropiación de tierras linderas a las inversiones públicas la incorporación al valor de la indemnización de plusvalías previstas por tales inversiones puede llevar al mismo resultado. En ambos casos, entonces, la motivación para la actuación pública reposaría evidentemente sobre otros posibles beneficios para la colectividad, o sobre otros objetivos del sector público, mismo que de forma secundaria una parcela de aquella valorización esté siendo recuperada.

A pesar de contar con una utilización bastante diseminada en la región, la expropiación por utilidad pública (y/o por interés social) no siempre tiene una conexión más clara con el tema de la recuperación de plusvalías. Muchas veces, el dispositivo es usado apenas como un recurso formal, con la intención de simplificar operaciones de compra y venta de tierras privadas al sector público, como estaría ocurriendo actualmente, por ejemplo, con la expropiación de tierras privadas en México (Duhau, 1991). Cuando la expropiación es direccionada hacia los inmuebles

---

<sup>18</sup> Se excluyen de esa consideración, por lo tanto, la extinción del derecho exclusivo de propiedad a causa de la transformación en la estructura del poder político y los recursos con los que cuenta el Estado en dichas situaciones, tales como las acciones expropiatorias sin indemnización, la nacionalización y la confiscación de tierras.

<sup>19</sup> No se tiene la pretensión de incluir temas tan amplios como éstos en la discusión, y la referencia a ellos debe ser entendida como ilustrativa y auxiliar a la consecución del argumento. De la misma forma, son también omitidas cuestiones relevantes, como por ejemplo las posibilidades y las condiciones en que el Estado puede disponer de la tierras incorporadas al patrimonio público.

<sup>20</sup> En Francia, por ejemplo, el valor de los inmuebles es estimado a partir del uso al que éstos eran destinados un año antes de ser declarados de utilidad pública, de forma a impedir o minimizar la incorporación del incremento de precios en dicha estimación debido a la expectativa de la obra (Granelle, 1981).

necesarios para la consecución de obras públicas se argumenta, inclusive, que la “expropiación constituye un arma apuntada contra el propio poder público, que termina pagando dos veces por la infraestructura urbana que él mismo instala” (Pessoa, 1981).

Además, se tiene que considerar que el proceso de definición de las indemnizaciones a ser pagadas puede complicarse en negociaciones jurídicas demoradas, con significativos perjuicios para el andamiento de la obra<sup>21</sup>. Por otro lado, en nombre de una necesaria agilidad que favorezca al desarrollo de la obra, la administración pública puede perder enteramente el poder de regateo en la negociación sobre el valor de los inmuebles a ser expropiados.<sup>22</sup> Inclusive, si la expropiación tiene como objetivo la constitución de reservas territoriales u obras no prioritarias, puede darse también la situación en que, delante de las indemnizaciones insuficientes, previamente establecidas, el proyecto no se realice.<sup>23</sup>

A pesar de limitaciones como las apuntadas, en diferentes situaciones la negociación puede tornarse favorable al sector público y, en ocasiones, el instrumento puede ser utilizado con un claro objetivo redistributivo. En el caso de la expropiación para la regularización de asentamientos populares, por ejemplo, el mayor poder de negociación del poder público estaría vinculado al propio uso de la tierra ya dado al área, o sea, aún cuando el área esté inserta en una región más valorizada, la administración pública puede adoptar una evaluación catastral de menor valor que la del área del entorno, internalizando de esa forma la ventaja de que sean reducidas, para el propietario, las chances de recuperarla, conforme lo documentado por Melgaço (1994) para el caso de la regularización de favelas en Contagem, Brasil.<sup>24</sup>

En algunos casos, el poder público adquiere la prerrogativa de fijar de forma unilateral el pagamiento debido. En Nicaragua, la *Ley de Expropiaciones de Areas Urbanas Baldías* (1981), establecida por el gobierno revolucionario, fijaba la indemnización con base en los valores catastrales (desactualizados). Los terrenos adquiridos eran entregados gratuitamente a las poblaciones de menores recursos, o transformados en plazas y parques, bajo el principio de considerar el suelo urbano como bien social, “un

---

<sup>21</sup> Como en el caso de la vía rápida chilena mencionado anteriormente (*Vide* nota 13).

<sup>22</sup> Como en el caso reciente de la construcción de la vía rápida conocida como *Linha Amarela*, en Rio de Janeiro, en donde la propia administración pública confirma que los pagos alcanzaron hasta tres veces el valor de mercado.

<sup>23</sup> Como en el caso de la expropiación de núcleos agrarios en México, que varias veces “prefieren vender por sí mismos las tierras, conscientes de que el crecimiento urbano les permitirá hacerlo a precios más atractivos que las compensaciones derivadas de la expropiación” (Duhau, 1991).

<sup>24</sup> La ventaja de este procedimiento tendría como límite la relación, dentro y fuera del área de negociación, entre los valores por metro cuadrado y la densidad de ocupación.

recurso para satisfacer las necesidades y no una mercancía” (Morales, 1996).<sup>25</sup> La posibilidad de efectuar expropiaciones en tales condiciones se refiere aquí a la Reforma Urbana implementada por el poder Sandinista. Así, con el cambio de gobierno en los años 90, no solamente la ley expropiatoria deja de ser utilizada sino que también son ejecutadas indemnizaciones pendientes en los procesos de expropiación y nacionalización, teniendo como base valores de mercado actualizados, o sea, incluyendo la valorización generada entre el período de entrega de las propiedades y el momento de la indemnización (Morales, idem).

Para el caso más específico de la expropiación de áreas linderas a obras públicas, el ejemplo de Venezuela muestra cómo a través de la “*Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social* (1946/1958), que permite la expropiación de terrenos circundantes a la intervención proyectada, el Estado expropió terrenos limítrofes en varias obras viales, transfiriéndolos a otras entidades estatales para el desarrollo de programas de vivienda de interés social (Lovera, 1996). En este caso, es interesante observar que la misma ley de expropiación contiene referencia explícita al cobro, en los inmuebles próximos, de tres cuartas partes de la plusvalía generada—via *Contribución de Valorización*, por las obras públicas realizadas en el área.

Esta evidencia ofrece indicios de una función todavía poco abordada para los instrumentos más directamente asociados a la recuperación de inversiones públicas: la de mecanismo complementario al sistema tributario y regulatorio de base inmobiliaria. En el caso de Venezuela, por ejemplo, es posible que éste haya desempeñado un papel relevante en cuanto facilitador de los procesos de expropiación, ampliando el poder de negociación del sector público.<sup>26</sup>

### **3. Obstáculos: Marcos de la Evaluación en América Latina**

#### **Derecho de Propiedad y el Papel de la Propiedad Inmobiliaria**

El contexto en el cual los instrumentos evolucionan o son definidos está fuertemente marcado por el papel de la propiedad en la formación y el desarrollo socioeconómico y cultural de las sociedades latinoamericanas. Al respecto, las Constituciones y Códigos Civiles definen claramente el contenido exclusivo del derecho de propiedad, y son explícitos en las garantías del derecho al titular del dominio. Establecen, además, que el ejercicio del derecho es regulado por el poder público, que puede establecer limitaciones administrativas—a través de legislaciones específicas—en la forma de usufructo de la propiedad, de modo a garantizar su función social. Al Estado

---

<sup>25</sup> Morales y Lungo (1991) presentan las contradicciones en que incurrió el modelo Sandinista de gestión urbana al establecer un “valor cero” a la tierra urbana.

<sup>26</sup> Un papel similar es acreditado al instrumento de recuperación de plusvalías (“*Betterment*”) establecido en Inglaterra entre 1909 y 1947, que a pesar de su escasa utilización habría auxiliado los gobiernos locales en la negociación de la compra de inmuebles (Hagman y Misczynski, 1978, p.xl).

cabe aplicar las decisiones administrativas definidas por las normas legales, de modo a disciplinar los derechos de propiedad en el interés colectivo.

En el diseño de tales normas, es recurrente la cuestión de hasta qué punto el poder público puede intervenir sobre la propiedad en función del interés social sin que se configure pérdida de valor económico para el propietario. En general, son trabados intensos debates en torno del campo de acción del Estado en lo que respecta a las limitaciones administrativas al derecho de propiedad, a nivel jurídico, técnico y político, en donde queda expuesto el fuerte peso del derecho de propiedad.<sup>27</sup> Aún cuando hoy en día el derecho de propiedad tienda a sufrir mayores limitaciones, dada la mayor complejidad social, lo que se traduce en la proliferación de normas y restricciones legales, esta tendencia puede ser contrarrestada por iniciativas de corte neoliberal. En algunos países, inclusive, esto puede venir a consolidarse en modificaciones constitucionales y/o de los Códigos Civiles, con la ampliación de las garantías a la propiedad privada, como ocurrió en Chile en 1980 (Sabatini, 1996) y en Argentina en 1994 (Clichevsky, 1996).

La defensa reiterada del derecho de propiedad, cuyo origen remite al carácter patrimonialista histórico de las clases hegemónicas, sobrepasa sin embargo los límites de las clases más elevadas y se extiende a todos los sectores sociales, permaneciendo básicamente inalterada en el tiempo. Para una comprensión más amplia de esa permanencia, o del significado cultural de la propiedad para la sociedad, es necesario situarla en ambientes históricos marcadamente inestables, sea en el campo económico como en el sociopolítico. En ese contexto, la manutención de la propiedad como sostén de diferentes grupos sociales, se puede considerar como bastante familiar al caso latinoamericano.

De hecho la tierra, base material de la propiedad inmueble, es la única alternativa económica ampliamente reconocida en la región como capaz de resistir a fuertes turbulencias y/o factores perturbadores como la inflación, y la única que puede ofrecer a cualquier individuo una seguridad que compense la ausencia de suficientes garantías de seguridad social; además, siendo garantizada como principio constitutivo del orden económico social, la misma es también considerada como relativamente inmune a oscilaciones de orden político. Y, más allá de las cualidades de la tierra en relación a su estabilidad como bien económico, también las posibilidades de valorización de ese bien como una consecuencia del proceso de urbanización son ampliamente

---

<sup>27</sup> El punto puede ser ilustrado a través del conocido “*caso da Rua da Quitanda*”, ocurrido en Rio de Janeiro en los años 40. En aquella cuestión judicial, el Municipio fue condenado a indemnizar al propietario de un inmueble en la referida *rua* (calle) por ser éste considerado como perjudicado por el establecimiento de un “retiro” (prohibición de construcción en la faja de terreno lindera al espacio público) para el ensanchamiento de la calle -pues las obras significarían la demolición de la edificación existente. Sucede que con estas obras de ensanchamiento, y por la misma cláusula que determinó el retiro, la edificación antes limitada a tres pisos pasaría a poder contar con por lo menos 10 pisos!

diseminadas, siendo el acceso a la valorización entendido, de modo general, como una extensión del derecho de propiedad.

O sea, la apropiación privada de plusvalías territoriales es tenida como una consecuencia “natural” de la propiedad, estando perfectamente absorbida culturalmente. Así, la forma de inversión preferida en la región es todavía la de la propiedad inmobiliaria, aún en situaciones como la de Chile actual en donde la caída del desempleo y el crecimiento económico ya se sustentan hace más de una década (Sabatini, 1996).

Con estas bases, la cuestión de la debilidad de la implementación de mecanismos de recuperación de plusvalías de cierta forma se invierte: trataríase ahora de entender cómo esos mecanismos son oficialmente reconocidos y en ocasiones implementados, a pesar de la fragilidad de las bases necesarias para su desarrollo, y en qué condiciones son abiertas las oportunidades para su implantación. Aquí, el tema remite a los avances y obstáculos en el desarrollo e implementación de tales instrumentos, insertos en un cuadro más amplio donde la hegemonía del sector propietario, y la extensión del derecho de propiedad, son históricamente cuestionadas a partir de las múltiples motivaciones de distintos agentes interesados y de los embates entre las diferentes fuerzas sociales.

El surgimiento de nuevas legislaciones y regulaciones denota, históricamente, la fragmentación de intereses de la clase hegemónica. En el ámbito urbano, nuevos contornos o límites del derecho de propiedad van siendo delineados con la elaboración de leyes que regulan el fraccionamiento y la comercialización de lotes, la expropiación, las relaciones de inquilinato, las que rigen la preservación del patrimonio histórico y artístico, entre otras. En Brasil, el desarrollo de instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano fue ampliamente incentivado por las empresas privadas de construcción especializadas en obras públicas, ramo de actividad que se consolida desde los años 30, cuando el Estado asume gran parte de las responsabilidades por el proceso de urbanización, participando de las contrataciones de obras públicas para la realización de grandes proyectos, especialmente los viales. Este grupo ofreció en determinados momentos un fuerte apoyo al desarrollo de las definiciones sobre la *Contribuição de Melhoria*, no sólo a través de la realización de diversos seminarios y debates técnicos sobre el instrumento, sino también a través de su representación en el Congreso Nacional por un grupo de congresistas conocido como “*a bancada rodoviária*” (“la bancada de rutas y caminos”).

Si, por un lado, la no implementación del instrumento remite a la fuerza política remanente del sector propietario, por el otro, la utilización de mecanismos y procedimientos basados en la misma noción, pero con diferentes reglas de funcionamiento, como la pavimentación comunitaria, muestra cómo, desde el punto de vista de los propietarios, puede existir la motivación en determinados momentos de invertir en las iniciativas del Estado que redunden en valorización de sus

propiedades<sup>28</sup>. Tal posicionamiento, por parte del sector propietario, que hoy se multiplica e inclusive sustenta la aplicación de nuevos mecanismos, debe no obstante ser cualificado, pudiendo ser entendido más como una estrategia puntual accionada para la superación de dificultades coyunturales, o como una reacción a la relativa pérdida de poder político delante de la emergencia de nuevos sectores en el conjunto del sector dominante, que como una señal de avance o de modernización de las ideas sobre la extensión del derecho de propiedad.

Esta motivación por parte de los propietarios aparecería entonces como una salida posible, agotados los medios alternativos, en un contexto de incapacidad del Estado; y mismo en ese caso constituye la excepción a la regla más general, en donde una formidable valorización de tierras, originada en el proceso de urbanización, es reiteradamente apropiada de forma privada.<sup>29</sup> Así, aquella noción de que no sería justo que algunos se beneficien más que otros de las inversiones públicas, y que cabría al Estado recuperar para la colectividad esos beneficios especiales recibidos por algunos, permanece en el plano de la retórica y de la “letra muerta”, y la práctica generalizada es la de la imposibilidad, por parte del Estado, de implementar mecanismos de recuperación de plusvalías de forma sistematizada.

### **La Incapacidad Crónica del Estado**

La iniciativa de la recuperación de los gastos con obras públicas gana fuerza en un contexto en que el Estado se muestra incapaz de responder adecuadamente a las necesidades generadas por el proceso de urbanización. La incapacidad del Estado en la región, aquí entendida como una manifestación de características básicas de la estructura social que lo constituye, no solamente orienta el curso de su actuación en lo que se refiere a la política urbana y a la planificación urbana, sino que también se renueva en un proceso de retroalimentación que vuelven crónicos ciertos aspectos.

Esta forma de actuación, cuyos trazos aparecen de manera combinada en los campos normativo y fiscal, puede ser identificada de forma individualizada para cada uno de esos campos, como en las secuencias esquemáticas indicadas a continuación<sup>30</sup>:

---

<sup>28</sup> En el caso brasileño existen registros de dichas estrategias desde la segunda mitad del siglo pasado, tales como por ejemplo el financiamiento por los propietarios de las tierras linderas a diversas estaciones de las líneas ferroviarias estatales.

<sup>29</sup> En rigor de verdad, una lectura más profunda del tema debería tener en cuenta también (y en algunos casos principalmente) las omisiones de Estado en materia de recuperación de plusvalías territoriales.

<sup>30</sup> Aún cuando un poco caricatural, tales secuencias podrían ser tomadas *grosso modo* como la forma típica de actuación del Estado, resguardándose las particularidades históricas del desarrollo de los distintos países.

### i) en el campo normativo

El acelerado proceso de urbanización<sup>31</sup> que se impone a las ciudades latinoamericanas, que desde la época colonial funcionan como sede del poder político y económico, es inicialmente conducido de forma relativamente espontánea, siendo la iniciativa de la incorporación de nuevas áreas al espacio urbano antes determinada por el criterio económico de sus propietarios que por el establecimiento anticipado de limitaciones e incentivos administrativos.

Con el aumento de los niveles de complejidad del sistema urbano, el control del crecimiento de las ciudades pasa a formar parte de las prerrogativas del poder público, y el sistema legislativo incorpora la normatización relativa al desarrollo urbano. Sin embargo, dado el crecimiento extraordinario de la población urbana, la máquina gubernamental, y particularmente la administración local, éste se muestra incapaz de acompañar y controlar el desarrollo del proceso de estructuración de las ciudades.

Como consecuencia, obsérvase cierta complacencia, o desentendimiento, con un gran contingente de población que, no teniendo acceso a los medios legales para participar del proceso de urbanización, se va consolidando en situaciones fuera de las normas legales. Esta forma de actuación del poder público solamente se modifica substancialmente en aquellos momentos en que tales situaciones irregulares generan tensiones sociales o pérdidas económicas expresivas, como es el caso en la remoción de las poblaciones *faveladas*, (*et pour cause*) asentadas en áreas de alto potencial de valorización.

Al mismo tiempo, el sistema regulatorio continua desarrollándose, aunque muchas veces desconociendo la realidad<sup>32</sup>, realimentando el bajo poder regulatorio y coercitivo sobre las prácticas sociales, y de esta manera ampliando la distancia entre la retórica y la práctica del poder público, y reproduciendo la incapacidad del Estado en el campo normativo.

La reducida aplicabilidad o eficacia de innumerables normas no es ajena a nuestra cultura, y se extiende al límite de las “leyes que no se aplican”, tanto por el desconocimiento de la realidad a la que nos referimos antes, cuanto por una lógica algo más perversa según la cual esas normas no serían introducidas para regular las prácticas, sino para confundirlas (Holston, 1991). Otro conocido esquema con características similares es la reiterada indefinición de ciertos instrumentos normativos, de forma que diversos problemas urbanísticos, algunos inclusive

---

<sup>31</sup> Una lectura ampliamente abarcativa del proceso de urbanización latinoamericano, y de los trazos particulares comunes de ese proceso, según diferentes interpretaciones, se encuentra en Jaramillo (1992).

<sup>32</sup> Un ejemplo notable de esta situación es la regulación constitucional de la tasa de interés ( de acuerdo a la *Constituição Brasileira* de 1988) al 12% anual, cuya irrealidad ha funcionado como un mecanismo de postergación en el proceso de reglamentación de la normas del sistema financiero nacional.

formalmente incluidos en legislaciones de carácter general, permanecen sin reglamentación (Pessoa, 1981).

Además, en cuanto algunos aspectos urbanísticos son relegados otros sufren de redundancia por la dispersión de competencias, tanto en el ámbito de la reglamentación de normas urbanísticas como en el de su implementación. En ese contexto, la actuación del poder público no raramente aparece más como una acción legitimadora de situaciones de hecho, originadas por las presiones del mercado y de la sociedad, que como resultado de orientaciones planificadas y reglamentaciones preestablecidas.

#### ii) en el campo fiscal

La escasez de una cultura tributaria en general, y de una tributación inmobiliaria<sup>33</sup> en particular, es compartida en América Latina por la población y por las propias autoridades. Siendo los impuestos inmobiliarios una tributación a la riqueza, su rechazo remite a los marcos de sociedades de base patrimonial y a los contornos del derecho de propiedad, tal como indicado anteriormente.

De parte de las autoridades, se observa en general negligencia con los impuestos inmobiliarios que, historicamente, siempre contribuyeron bastante poco con las recaudaciones fiscales. Por el lado de la población, contribuye para el rechazo a los impuestos inmobiliarios el desconocimiento del destino de los mismos, ya que ellos no están, al contrario de las tasas, vinculados a una contraprestación de servicios, ni traen un beneficio específico a quien paga, como en el caso de las contribuciones.

Las autoridades locales, cuando responsables por los impuestos inmobiliarios, no demuestran interés en mejorar y/o perfeccionar la recaudación de esos tributos, dado el costo político que representan, optando por el endeudamiento o contando con las transferencias intergubernamentales, que generalmente refuerzan y/o sostienen los recursos financieros locales. De ahí que los impuestos inmobiliarios, basados en catastros desactualizados y plantas de valores fiscales ineficientes, sean en general muy bajos y generen baja recaudación, lo que viene a reforzar el desinterés de las administraciones locales por esos tributos.

Alteraciones puntuales de esa situación, tal como la inclusión de una actualización catastral en la agenda de un nuevo gobierno, ocurren más como estrategias para la ampliación momentánea de recursos financieros que como movimientos de mejoramiento y/o perfeccionamiento de la recaudación fiscal. La baja credibilidad por parte de la población es reforzada por el carácter arbitrario o casuístico de esas estrategias, y la debilidad coercitiva del poder público, que muchas veces desconoce la

---

<sup>33</sup> Las cuestiones levantadas en este sub-ítem se refieren en general a aspectos cualitativos de los sistemas de tributación inmobiliaria en América Latina, tomando sin embargo como base datos cuantitativos para el caso de Brasil (Smolka y Furtado, 1996).



extensión de la propia base fiscal, amplía los márgenes de evasión o morosidad de los pagos.

Estas prácticas de los contribuyentes son facilitadas por las bajas multas aplicadas, por la recurrencia de políticas de amnistía fiscal y también por otras negociaciones con los propios deudores. En rigor de verdad, esta característica no se limita apenas a los impuestos inmobiliarios dado que se extiende a todo el sistema tributario.<sup>34</sup>

En suma, la incapacidad crónica del Estado se caracteriza por una debilidad combinada en los aspectos regulatorio, fiscal y coercitivo. Ella se corresponde con un crecimiento urbano en que gran parte de la población es absorbida en los márgenes del proceso formal de urbanización. Esas poblaciones, dada su situación ilegal, acaban por ser postergadas, cuando no excluidas, en los programas de inversión en infraestructura y servicios públicos. La concentración de las inversiones públicas en infraestructura en las áreas de renta más elevada, mientras en las áreas informales la dotación de servicios públicos es mínima y tardía, es una situación que se repite en diferentes países (Geisse y Sabatini, 1979). Como consecuencia, la ciudad latinoamericana pasa a ser caracterizada por el contrapunto de áreas bien equipadas, que cuentan con facilidades en muchos aspectos comparables a las de las ciudades del primer mundo, y áreas totalmente desamparadas, donde los elementos más básicos de la urbanización están ausentes.

Por otro lado, la misma debilidad torna la manutención de áreas vacías a la espera de valorización un gran “negocio.” Se configura así un paisaje urbano marcado por áreas ocupadas sin urbanización al lado de áreas urbanizadas sin ocupación (Furtado, 1993). El escenario es completado cuando se verifica que, aún cuando solamente consideradas las áreas de ocupación regular, la inversión en infraestructura y servicios urbanos es bastante concentrada en algunas pocas comunidades de mayores rendimientos, en un padrón en el cual los servicios públicos urbanos son colocados acumulativamente en las áreas ya beneficiadas por la urbanización (Vetter y Massena, 1981); o en aquellas áreas de expansión territorial, muchas veces todavía vacías o de baja densidad, destinadas al crecimiento de las regiones nobles de la ciudad.

#### **4. Limitaciones de los Mecanismos Oficiales**

##### **Dificultades Operacionales: Cuestiones Técnicas y Políticas**

La evolución de los instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina, así como la del propio tema en cuestión, es marcada por la ambigüedad de su legitimación o deseabilidad política. Cualquiera que sean los argumentos utilizados para justificar su escasa implementación, relativamente a su presencia en la legislación, sobresale como rasgo principal de esa debilidad la ausencia de

---

<sup>34</sup> En Brasil se estima que por cada unidad de valor recaudada en impuestos otra es evadida; y en América Latina se difunde la idea de que “sólo los tontos pagan impuestos” (Lovera, 1996).

condiciones políticas o la falta de voluntad política<sup>35</sup>. Así, las limitaciones técnicas y administrativas, legales y culturales, a partir de las cuales muchas veces la utilización de los instrumentos existentes es cuestionada, pueden ser entendidas como desdoblamientos de condicionantes políticos que mediatizan la solución de problemas que surgen en la definición de quién paga, cuánto paga y cuándo paga por el beneficio recibido.

En cuanto al tema en sí de la recuperación de plusvalías, la ambigüedad en la legitimación de tales instrumentos es evidenciada cuando, por ejemplo, se verifica que los momentos en que el debate es accionado no están directamente asociados a períodos liberales, pudiendo (re)surgir en períodos autoritarios. En Brasil, por ejemplo, fue en el período de la dictadura militar, en un contexto de intencionada despolitización de la planificación urbana (Brasileiro, 1981), que evolucionaron los debates sobre *Solo Criado* (Suelo Creado), instrumento que propone la concesión onerosa del derecho de construir. Data también de la misma época la Ley 6766/79 de parcelamiento del suelo urbano, en substitución de la ley anterior vigente desde 1937, que, entre otras innovaciones, destina un porcentaje mínimo de 35% de la tierra parcelada al uso público. Ambos son ejemplos de la presencia del tema en la agenda de la política urbana brasileña en aquel período.

En el caso de la recuperación de plusvalías asociadas a inversiones públicas, las diferentes soluciones encontradas para la cuestión recurrente de la dificultad en precisar el impacto de la inversiones públicas sobre los precios de los terrenos beneficiados, certifican las salidas políticas para un problema que no se resuelve con facilidad en el aspecto económico.

La correspondencia entre la valorización de las tierras beneficiadas por una obra pública y el monto de la inversión estatal no es inmediata o directa, y, en cierto casos, tampoco inexorable<sup>36</sup>. Jaramillo (1996, p.5) ilustra bien este punto:

“(U)na gran vía de transporte urbano puede afectar positivamente los terrenos aledaños porque aumenta su accesibilidad; pero a nivel urbano, puede homogeneizar la accesibilidad de todos los terrenos de la ciudad y hacer disminuir el componente del precio que se deriva de estas diferencias (y que es lo que en general justifica estas obras); los terrenos cercanos pueden ser afectados con muy diversa intensidad, ya que en algunos casos puede permitir otros usos urbanos que generan rentas de una

---

<sup>35</sup> Aún en el caso de Colombia, con una experiencia más amplia en la implementación de la Contribución de Valorización, una creciente resistencia política es observada como una de las razones principales que inhiben la aplicación del instrumento y de su actual retroceso (Jaramillo, 1996).

<sup>36</sup> Un examen de las relaciones existentes entre esos dos elementos, desde una perspectiva marxista, es realizado en Jaramillo (1994). Jones, Giménez y Ward (1994) sugieren que la valorización, como resultado de la intervención pública, se encuentra marcada por la incertidumbre e imprevisibilidad.

magnitud mucho mayor (p.ej. zonas residenciales que pasan a ser comerciales, etc.). Pero incluso una obra de éstas puede afectar negativamente el precio de los terrenos anexos: si entorpece un uso que genera rentas superiores (p.ej. una zona comercial de lujo que se ve desestructurada por una vía de transporte rápido).”

En la actualidad, con el aumento de los niveles de complejidad de los emprendimientos inmobiliarios, la cuestión de cómo separar aquella parcela de la valorización oriunda de la acción/normatización pública encuentra una dificultad creciente (Brown y Smolka, 1997). En cuanto a las soluciones encontradas, en mayor o menor grado, todas parecen ser arbitrarias. Además de la más común, incorporada en la mayoría de los instrumentos tradicionales existentes, limitando el cobro al costo de la obra realizada, otras salidas envuelven desde la deliberada subestimación del incremento esperado en los precios de los inmuebles beneficiados hasta la opción por la negociación individualizada con los propietarios o emprendedores inmobiliarios, pasando también por la solución intermedia de la fijación de un porcentaje de la valorización esperada.

Otro problema es la definición de cuándo realizar el cobro. En el caso de la valorización por decisiones administrativas, como en el nuevo instrumento propuesto para Colombia, el cobro puede ser postergado hasta el momento en que la propiedad sea vendida, como defendido por Shoup (1994), o, más genericamente, hasta cuando exista un *cash-flow* disponible, como recomendado por Hagman y Mischynski (1978). En el caso de las obras públicas, sin embargo, la necesidad de garantizar el flujo de fondos para el proyecto en general inviabiliza esta práctica, y la situación se complica aún más cuando se considera que el monto estimado de los beneficios futuros no siempre se produce o se demora hasta el término de la realización de las obras (Jones, Jiménez y Ward, 1994).

A nivel de la capacidad técnico-administrativa, son en general indicados como obstáculos la desactualización de los catastros, la ausencia de información sistematizada sobre la evolución de precios de los inmuebles, la deficiencia de los mecanismos de cobro, la falta de recursos humanos adecuados, entre otros. Tiene que ser enfatizado, sin embargo, que tales limitaciones son comunes a todos los tributos sobre la propiedad inmobiliaria (Smolka, 1991), y que éstas no impiden el cobro, en la mayoría de los países, de otros tributos tales como el impuesto predial o el impuesto sobre la transferencia de la propiedad. Todavía, las definiciones de la base fiscal, de las alícuotas, de la progresividad, de las exenciones y del momento del cobro de tales impuestos, son pasibles de decisiones tomadas en el plano político, a través del cual pasaría también la propia superación de aquellas mismas deficiencias.

### **La Diseminación de Prácticas Oficiosas**

La ambigüedad política de la legitimación de mecanismos oficiales, asociada a las dificultades específicas en la operacionalización de tales instrumentos, son elementos que se traducen en la escasez de su implementación, que a su vez es marcada por la proliferación de formas alternativas de actuación del poder público.

Esas formas alternativas pueden ser incluidas en la categoría de “prácticas officiosas para la recuperación de plusvalías”, en la medida en que su utilización no sigue la forma tal como aparece explícitamente en el cuerpo legislativo y/o en su definición tradicional<sup>37</sup>. La utilización de prácticas officiosas está íntimamente relacionada con el espacio de irresolución legal creado en la legislación existente, a veces reconocido y utilizado por el propio sistema judicial (Carvalho, 1991). En este ambiente de indefinición legal, en que además no siempre existe coherencia entre los diferentes niveles de competencia y los diversos sectores envueltos en la reglamentación de la política urbana (Pessoa, 1981), se crean las oportunidades para la utilización de tales prácticas.

Esas formas alternativas pueden estar bastante próximas a los instrumentos tradicionales o, al contrario, pueden constituirse en alternativas diametralmente opuestas a los principios y objetivos de los mecanismos legalmente constituidos. Ellas serán accionadas tanto para tratar con nuevas situaciones todavía no perfectamente configuradas, cuanto para traducir la intencionalidad de moverse en las brechas de la legislación. En el campo específico de la recuperación de plusvalías, la utilización de estas formas alternativas puede ocurrir de forma no intencional, o bien como consecuencia secundaria de un instrumento urbanístico y/o fiscal accionado con otros objetivos; como puede también no ocurrir, a pesar muchas veces de la implementación de instrumentos en su nombre.

Veamos en el caso de Brasil algunos ejemplos que ilustran diferentes posibilidades de desarrollo de prácticas que provienen de fuentes oficiales, mas que son officiosas en la medida en que no poseen un carácter oficial *strictu-senso*.

El mecanismo de Pavimentación Comunitaria es probablemente la forma más generalizada de recuperación de inversiones públicas en el país. En muchas ciudades del interior, este mecanismo de financiamiento fue usado en significativos ámbitos de nuevos barrios incorporados a las ciudades. En general, el mecanismo tiene como base legal la inserción constitucional de la *Contribuição de Melhoria*, como tributo facultado al poder municipal. En las diferentes versiones de la utilización de la Pavimentación Comunitaria, sin embargo, se descaracterizan uno o más de los principios reguladores de la *Contribuição de Melhoria*. Entre esas prácticas officiosas (y arbitrarias) encontradas tenemos aquellas en que la iniciativa de la obra partía de la propia comunidad, y que era priorizada únicamente si contaba con la anuencia de los propietarios, mediante petitorio o carta de compromiso; en general, la obra sólo era iniciada después de ser parcial o totalmente pagada por la comunidad beneficiada; además, no raramente el pago era realizado por medio de pagarés emitidos por la propia empresa contratista responsable de la obra (Lima, 1996). Su implementación a

---

<sup>37</sup> Por otro lado, en las ocasiones en que todas las condiciones legales estaban presentes, la no utilización de los instrumentos oficiales podría ser también considerada una forma officiosa de actuación del poder público. Hagman y Misczynski, sobre el fracaso del *Betterment* aplicado en Inglaterra entre 1909 y 1914, concluyen que “if you want to recapture windfalls, make sure your system is mandatory” (1978, p.xl).

partir de cualquiera de estas alteraciones difiere de los criterios básicos establecidos constitucionalmente.

Las prácticas varían con frecuencia de un lugar a otro, guiándose por acuerdos políticos locales que muchas veces substituyen o complementan, de forma pragmática, la legislación existente. La cuestión de los retiros de frente, que en varias ocasiones generó disputas judiciales y pedidos de indemnización -por entender, los propietarios afectados, que cabría la aplicación del instrumento de expropiación-, ilustra bien la situación. Para minimizar estas contiendas judiciales, en Rio de Janeiro la práctica tradicional es la de la concesión de permisos de edificación contra la presentación de proyectos condicentes con los nuevos proyectos de alieneamiento, o sea, sin previsión de ocupación del área lindera o de retiro de frente. Ya en São Paulo, actualmente, se permite la edificación en el área de retiro pero con la condición de que en aquel trecho la construcción no es pasible de indemnización posterior por parte del poder público.

Otra forma oficiosa pasa por la alteración puntual de la legislación. Esta forma, normalmente concebida e iniciada con carácter excepcional a través de la emisión de decretos por parte del poder ejecutivo, torna en oportunidades las excepciones legales más importantes que las propias reglas. En Rio de Janeiro, por ejemplo, se encuentra ampliamente difundida la construcción de pisos adicionales sobre las edificaciones ya aprobadas, particularmente en las coberturas de los edificios. Esta irregularidad puede ser contornada por los propietarios apenas cuando entra en escena, una vez más, la práctica del “pago de las plusvalías”, término usado por la propia administración para definir el proceso legal de regularización de esos “adicionales” constructivos.

La “interpretación” de la legislación, o de términos jurídicos allí presentes, siempre fue otro mecanismo bastante utilizado. Una ilustración representativa es el establecimiento de una nueva concepción para el concepto de “*desfavelamento*”, puesta en práctica durante el período de gobierno del Partido de los Trabajadores - PT, en São Paulo (Bonduki, 1996). Esa interpretación, por la cual el término, antes identificado con la remoción de poblaciones *faveladas* hacia conjuntos habitacionales en las áreas periféricas, pasa a ser entendido o bien como *desfavelamento* sin remoción o bien como transferencia de poblaciones hacia conjuntos habitacionales situados en las proximidades de la *favela*, es la que posibilita la utilización de las *Operações Interligadas* (Operaciones Interligadas) con objetivos redistributivos<sup>38</sup>.

Estos pocos ejemplos muestran diferentes posibilidades de utilización de mecanismos asociados directa o indirectamente al tema de la recuperación de plusvalías, mas también revelan otro lado de la problemática de los obstáculos y limitaciones existentes, en la medida en que abren la perspectiva de investigar lo que se hace en la práctica a pesar de todas las dificultades.

La diseminación de prácticas officiosas alternativas o implícitas en Brasil, orientadas con frecuencia por criterios meramente casuísticos, se sustenta en la oportunidad momentánea para su utilización, cuando no en el oportunismo. Tales prácticas, que se

---

<sup>38</sup> El próximo punto trata de ese instrumento con mayor detalle.

multiplican en toda la región, son utilizadas en nombre de diferentes segmentos sociales y políticos. Al recorrer diferentes fases y momentos de la planificación y la política urbana, ellas complementan el cuadro histórico-institucional que contextualiza la problemática de la recuperación de plusvalías en América Latina.

### **Objeciones Desde una Perspectiva Redistributiva**

La ambigüedad en la defensa de los instrumentos tradicionales de recuperación de plusvalías, en cuanto mecanismos promotores de una mejor y más justa distribución de los beneficios generados por la propia actuación del poder público, se refiere también a objeciones que dificultan la adopción de tales mecanismos en ambientes políticos regidos por principios de justicia social y redistribución de la riqueza. Tales objeciones explicarían en parte, por ejemplo, porqué el mecanismo de *Contribuição de Melhoria* no fue activado en el período de gobierno del PT en São Paulo (1989-1992), a pesar de constar en las directrices de la propuesta para el Plan Director elaborado por la administración del partido (Rolnik et al., 1990). Los obstáculos a la absorción de tales instrumentos en ambientes políticos favorables a procesos de redistribución social de la riqueza estarían asociados a las dos siguientes preocupaciones:

En primer lugar, la viabilidad de la aplicación del mecanismo está asociada a la capacidad de pago de los contribuyentes que serán beneficiados, lo que puede conducir a una tendencia pragmática en su utilización que privilegie apenas los ámbitos donde la recuperación de costos sea más segura. De hecho, diversos estudios indican que la implementación de la Contribución de Valorización en Bogotá se concentró en las áreas ocupadas por las poblaciones de rendimientos más elevados (Geisse y Sabatini, 1979).

Por parte del poder público, esta tendencia puede tener como fundamento tanto una previsión de menores protestos por el uso del mecanismo cuanto el direccionamiento hacia los segmentos sociales privilegiados con el argumento de que además de la factibilidad de recuperación directa de la inversión, tales áreas, y los respectivos segmentos sociales, tendrían potencialmente mayores posibilidades de generar otros beneficios para la sociedad, como por ejemplo una mayor atractividad económica y/o el consecuente aumento en la recaudación de otros tributos.

Además, si aplicado con éxito de la forma descrita anteriormente, es pasible de ser privilegiado como fuente de financiamiento urbano, estimulando una reorientación de las prioridades en la dotación de infraestructura y servicios con aquellas obras que al menos garanticen un retorno de los gastos realizados. Su limitación bajo este aspecto (en el cual el mecanismo no se diferencia de otros instrumentos de política urbana), es reforzada en el contexto actual de los gobiernos municipales, orientados hacia la búsqueda de una mayor competitividad y presionados por una recaudación insuficiente. En este contexto, aquella inversión de prioridades traería como consecuencia la realimentación de la exclusión de amplios sectores sociales, reiterando la aguda diferenciación intra-urbana existente y reforzando la segregación socioespacial de las ciudades latinoamericanas (Smolka, 1996).

En segundo lugar, el instrumento puede generar impactos no previstos o no deseados sobre las densidades y los usos urbanos, en la medida en que delante de la valorización diferenciada de ciertas áreas, o sea, con la alteración de la posición relativa de las áreas en el mapa de accesibilidades, sus ocupantes pueden sentirse motivados, o compelidos, a moverse hacia otras partes de la ciudad. Un control adecuado de esos impactos exigiría como base una interacción satisfactoria entre la planificación urbana y la política fiscal, cuya práctica es escasamente reconocida en la región (Perló, 1996; Lungo, 1996; Calderón, 1996).

Por otro lado, esa misma interacción puede ser apropiada de forma diversa, permitiendo el uso del mecanismo justamente para la remoción de sectores de menores recursos. En Colombia, varios proyectos de renovación urbana de carácter autocrático fueron realizados con la utilización de la Contribución de Valorización, como herramienta para la remoción de ocupantes de grupos populares (Jaramillo, 1996). En Paraguay, la utilización de la hipoteca obligatoria de los inmuebles como garantía por el pago de obras de pavimentación produjo el mismo resultado, colaborando en la ampliación de una segregación socioespacial hasta entonces relativamente moderada (Abramo, 1996).

Como se observa, los instrumentos oficiales desarrollados para la recuperación de plusvalías en América Latina pueden ser objeto de diferentes objeciones, fruto también de sus diversas apropiaciones políticas en un ambiente donde la desigualdad socioespacial es la característica preponderante.

## **5. Oportunidades y Límites - apreciación a partir del caso de Brasil**

### **Nuevos Actores Políticos, Nuevas Estrategias de Actuación**

Volvamos ahora a las transformaciones que se vienen estructurando a partir de los años 80, para una evaluación interpretativa de algunas alteraciones que el nuevo contexto acarrea en el desarrollo del tema y de los instrumentos de recuperación de plusvalías.

Las alteraciones en el juego de las fuerzas políticas son significativas. Aparentemente, se observa una cierta convergencia de las diferentes orientaciones en la apreciación de que la utilización de tales valorizaciones para financiar el desarrollo urbano es económicamente aconsejable, socialmente justo y políticamente sensato. Sin embargo, se tiene que examinar con cierto cuidado esta convergencia, tratando de entender como el tema es políticamente apropiado por los diferentes sectores interesados<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Martim Smolka, en *“Revisitando as Avaliações sobre o Mercado de Terras na América Latina—As Aparências Enganam!”* (1994), presenta una discusión más detallada sobre las diferentes matrices teóricas, y sus respectivas posiciones político-ideológicas, que inspiran una intervención pública donde el surgimiento de consensos actuales es apenas aparente. Aquí el debate se concentra en aspectos que puedan

Por el lado del sector público, grupos progresistas llegan finalmente al poder, pero su actuación no es ilimitada o unánimemente aprobada, y se tiene que evaluar el espacio real de actuación en el cual trabajan. Además, la pérdida de poder de los propietarios, delante de nuevos actores y de nuevas movilizaciones populares, es contrarrestada por la consolidación de otros sectores hegemónicos en el proceso inmobiliario. Veamos, en líneas generales, cómo se desenvuelven esas alteraciones y las estrategias que son trazadas por esos agentes que componen la base de negociación para la captura de plusvalías.

Los propietarios, antiguos detentores del poder político-económico sobre el proceso inmobiliario y tradicionalmente responsables por la apropiación de gran parte de las valorizaciones territoriales, parecen encontrarse más dispuestos a ceder una parcela de las plusvalías generadas. Esta concesión de espacio político por parte del sector propietario es orientada por la presencia de nuevos actores en el proceso inmobiliario urbano.

Por un lado, existe el involucramiento de otros actores sociales en la defensa de la vivienda y de los “derechos urbanos” del sector popular. Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la Iglesia, y también grupos técnicos de las administraciones locales, apoyan la resistencia de la sociedad organizada a soluciones autoritarias antes observadas como legítimas, y muchas veces inclusive presentes en la legislación. El ejemplo de la remoción de *favelados* en Brasil es típico de esa situación por involucrar diversos actores, inclusive agencias internacionales. Ahora, el propio poder judicial altera sus procedimientos exigiendo en los casos de remoción la presentación de alternativas definitivas para la población desalojada (Bonduki, 1996), o encaminando las cuestiones judiciales hacia una negociación por la manutención de los ocupantes, contraponiendo las necesidades de estos grupos al antes intocable derecho de propiedad (Carvalho, 1991).

Por el otro, el capital inmobiliario también se transforma y reorganiza, pasando a ser dominado por el capital financiero nacional e internacional. Existe, en efecto, un direccionamiento incisivo de tales sectores hacia los emprendimientos inmobiliarios, ampliando el volumen de recursos que fluyen hacia ese sector. Los fondos de pensión brasileños, por ejemplo, que canalizan cerca del 25% de sus activos para ese mercado, realizaron inversiones inmobiliarias del orden de US\$ 10.000 millones en quince años, a partir de 1977 (Melo, 1996).

Delante de esa posibilidad de entrada de importantes recursos, el sector de la construcción civil se moviliza enfrentando o negociando derechos seculares de los propietarios. En la actualidad, el sindicato patronal de las industrias de la construcción civil en Rio de Janeiro defiende abiertamente la inmediata reglamentación e implementación del *Solo Criado* (Boletim Sinduscon, jan. 1997), el instrumento de concesión onerosa del derecho de construir, aprobado en el Plan Director Municipal de 1991, pero sin iniciativas desde entonces para su utilización. En Santiago, la Cámara

---

contribuir para una mejor visualización acerca de cómo esos consensos se manifiestan en el tema de la recuperación de plusvalías.



de la Construcción recomendó públicamente al gobierno chileno el uso de un mecanismo expropiatorio ágil para facilitar la ejecución de los proyectos de Renovación Urbana en las áreas centrales de la ciudad (Sabatini, 1996).

Nuevos instrumentos de política urbana, ya en uso o en proceso de elaboración, habrían sido creados en conjunto con el sector inmobiliario. En São Paulo, este sería el caso de las *Operações Interligadas* (Bonduki, 1996), que posibilitan alteraciones puntuales en la legislación de zoneamiento, con contrapartidas destinadas a la construcción de viviendas populares, y de los *Certificados de Potencial Adicional Construtivo* (Certificados de Adicional Potencial de Construcción), títulos negociables emitidos por la municipalidad, que permiten ampliar el índice constructivo en los terrenos de un área definida, generando recursos para la realización de obras en la misma área (Villaça, 1993).

El apoyo del sector inmobiliario a la creación de nuevos instrumentos, o a la normatización de prácticas que facilitan la recuperación de plusvalías, tendría varios motivos convergentes. En primer lugar, puede haber interés en liberar el mercado o, mejor dicho, normatizar la mercantilización de la libertad de mercado. Tendencialmente, los nuevos instrumentos tienen una importancia menor en términos de regulamentación y una importancia mayor como mecanismos facilitadores del funcionamiento del mercado. Por lo general, o bien los instrumentos sólo se aplican a partir de una iniciativa del propietario o del emprendedor inmobiliario, o bien la contrapartida financiera es postergada hasta el momento que se evidencie tal iniciativa, ya sea por la transferencia del dominio o por el desarrollo de proyectos en el área en cuestión.

En segundo lugar, se trata de otorgar mayor agilidad al proceso inmobiliario y escapar de la relativa rigidificación provocada por el papel regulador del Estado. Se modifican así los procedimientos tradicionales, como bien ilustrados en el siguiente argumento: “... a diferencia de los Estados Unidos, donde el cambio de una ley de zoneamiento es un proceso complejo, que depende inclusive de la consulta a la población, en Brasil las alteraciones puntuales en la legislación municipal de zoneamiento son mucho más fáciles. Aquí, nadie irá a comprar derechos de construcción de otros terrenos pues existe la posibilidad de influenciar, a través de políticos conocidos, un cambio en la legislación de modo a ser beneficiado, aún cuando los plazos sean más o menos largos” (Azevedo Neto, 1977).

Pero tales prácticas también pueden dejar de ser las más convenientes, ya sea porque pasan a enfrentar mayores dificultades políticas, o porque se transforman en procedimientos demasiado lentos. La solución, sin embargo, en general no pasa por la universalización de la aplicación de normas. Al contrario, toma fuerza el criterio de la negociación, y se institucionalizan las fórmulas negociadas, como en la definición de los parámetros reguladores de los derechos de construcción, o la posibilidad de compra directa de esos derechos.

Si estas fórmulas pueden impulsar la recuperación de plusvalías por parte del sector público, se tiene que observar que, en cierta medida, ellas apenas redireccionan recursos que ya estarían disponibles entre los propietarios/emprendedores inmobiliarios. Esta interpretación tiene como base el reconocimiento de que las

salidas que siempre existieron para solucionar las restricciones a los emprendimientos inmobiliarios, vía corrupción o negociación de intereses, ya representaban la cesión directa o indirecta de una parcela de las plusvalías que, vía de regla, no retornaban a la colectividad.

### **La Inserción del Tema en la Perspectiva Progresista**

En cuanto a las administraciones progresistas, a juzgar por la forma como están respondiendo a estas presiones, parecen más dispuestas a la negociación de lo que se podría esperar de las orientaciones político-ideológicas de sus partidos. Mas si por un lado esta evaluación contribuye para la convergencia de objetivos de distintas orientaciones políticas, por el otro ellas deben ser relativizadas por las posibilidades de actuación de las propias administraciones progresistas.

Se tiene que considerar, por ejemplo, que buena parte de la viabilización de la política urbana pasa por la aprobación del legislativo, en donde normalmente esas administraciones no tienen mayoría, lo que limita los márgenes de maniobra de que disponen<sup>40</sup>. Los gobiernos, teniendo como referencia limitaciones como ésta, pueden en tales casos ser conducidos en base a algunas líneas prioritarias que también pasan por la negociación, por la agilización y por el pragmatismo, aunque en muchas ocasiones vengán a ser cuestionados por los sectores más radicales de los partidos que representan.

Varias serían las justificativas para esa forma de actuación: en primer lugar, trataríase de aprovechar al máximo el momento histórico, creando precedentes y sedimentando ideas. Al mismo tiempo, existe la necesidad de responder satisfactoriamente a las urgencias de los grupos populares, ansiosos por tener sus antiguas reivindicaciones atendidas. Tampoco pueden ser desconsideradas las dificultades de pasar de la teoría a la práctica (Smolka, 1994), o sea, de lo ideal a lo real; y puede, todavía, darse el caso de seguir la orientación de trabajar con los límites de lo posible, mas avanzando en relación a la situación anterior.

Una evaluación de la trayectoria del gobierno del PT en São Paulo, tomada a partir de la perspectiva de la recuperación de plusvalías inmobiliarias, permite identificar la opción por aquellas líneas de actuación en la definición de los criterios de orientación e instrumentación de la política inmobiliaria urbana.

En relación a la *Contribuição de Melhoria*, como ya fuera indicado anteriormente, no se manifiestan iniciativas de ese gobierno para el desarrollo e implementación del instrumento. Además de las ya mencionadas ambigüedades presentes, y de los riesgos que éstas podrían traer, también podrían ser apuntados, para justificar su no aprovechamiento, la ausencia de agilidad y flexibilidad entonces necesarias, el

---

<sup>40</sup> Además, tales administraciones muchas veces se desarrollan en el marco de un horizonte temporal corto, y la posibilidad de reelección—o del partido poder elegir sucesor—son más las excepciones que la regla.

indeseable espacio de irresolución legal y la ausencia de garantías sobre la redistributividad de los recursos recaudados.

En el campo de los instrumentos para la obtención de recursos no-presupuestarios, el instrumento inicialmente programado para funcionar como conductor de aquella administración era el *Solo Criado*, con el cual se pretendía “mediante un coeficiente de aprovechamiento único (mínimo) para la ciudad, vender el derecho de construir hasta el límite del coeficiente (máximo) calculado en relación al potencial de utilización de la infraestructura y del sistema viario; eso significa revertir la lógica de la apropiación privada de los beneficios producidos socialmente” (Rolnik et al., 1990). La idea no era nueva, puesto que venía siendo elaborada desde la segunda mitad de los años 70, y sus implicaciones legales y constitucionalidad estaban respaldadas por renombrados juristas (Carta do Embu, 1976). Mas el instrumento del *Solo Criado*, motivo de los más intensos debates, estudios de impactos, defensas y críticas, no fue aprobado por la Cámara Municipal, obligando a una reorientación de los esfuerzos de la administración.

Fue en ese marco que las atenciones se volvieron hacia las *Operações Interligadas*, operacionalizadas a partir de la citada *Lei do Desfavelamento* creada por la gestión anterior. El instrumento reglamenta la recuperación de una parcela de la valorización del terreno como consecuencia de las alteraciones urbanísticas necesarias para la realización del proyecto presentado por el emprendedor inmobiliario, estableciendo como destino exclusivo de los recursos recaudados las viviendas de interés social. El Partido de los Trabajadores había sido el mayor opositor al instrumento, que fuera diseñado para generar recursos para la remoción de *favelados* en las áreas centrales, y que era visto como una forma más de ofrecer beneficios a la promoción inmobiliaria y a las elites, y de aumento de la segregación.

Por otro lado, al asumir el poder el gobierno se encontraba apremiado por la necesidad de generar recursos alternativos para las políticas sociales. Con la derrota del proyecto del *Solo Criado*, la administración, adoptando una línea pragmática, presentó un proyecto de alteración de la ley existente, observando su aprovechamiento, que también fue rechazado por el legislativo. Frente a la falta de alternativas, el gobierno se decidió entonces por la utilización del instrumento. La forma como este instrumento fue aprovechado es detalladamente descrita por el superintendente del sector de vivienda popular del municipio en esa época, que describe “cómo se transformó un instrumento del mal en una estrategia para viabilizar una nueva política habitacional” (Bonduki, 1996).

Se modifican, por la forma de interpretación y utilización, los objetivos que fundamentaron la creación del instrumento, expresados en los términos del memorando enviado por el alcalde de la gestión anterior, Jânio Quadros: “solicito se tomen providencias inmediatas para estudiar proyecto que favorezca construcciones en determinadas áreas desde que el propietario ofrezca residencias obreras a los ocupantes de esas mismas áreas” (Wilderode, 1996). El objeto de interés, que en la época eran las áreas con alto potencial de valorización, pasa a ser la propia población ocupante.

Las *Operações Interligadas*, después de ser bastante utilizadas durante el período de gobierno del PT, volvieron a ser implementadas en la administración conservadora de Paulo Maluf<sup>41</sup>. El instrumento ha sido propuesto en diferentes partes del país en versiones diversas. Los criterios establecidos para las alteraciones puntuales de los parámetros de uso y densidades varían desde los más técnicos, como la vinculación a la infraestructura disponible, caso de Campinas (Semeghini, 1996), hasta los más subjetivos, como la “armonía urbanística”, caso de Rio de Janeiro (Compans y Oliveira, 1996). Desde la perspectiva progresista, la trayectoria histórica de este instrumento pone de manifiesto los límites del pragmatismo, de las soluciones negociadas, y hasta de la nueva interpretación dada a la flexibilización, antes una de sus principales banderas.

### **Consideraciones sobre el Criterio Redistributivo**

La cuestión de la capacidad de redistribución, presente en las distintas interpretaciones del tema y de los instrumentos de recuperación de plusvalías, adolesce de una mejor explicitación, lo que sin duda contribuiría para aclarar algunas de las ambigüedades que se evidencian en dichas interpretaciones.

En primer lugar, el término se refiere a realizar una nueva distribución. En esta perspectiva, el aspecto redistributivo está presente en los instrumentos que recuperen para la colectividad plusvalías socialmente producidas, que de otra forma serían apropiadas privadamente. Mas, si la existencia del tributo afecta la forma como esa parcela de la nueva riqueza producida es apropiada, se tiene que considerar también que su utilización no necesariamente alcanza el modo como ésta es históricamente repartida. En este sentido complementario, redistribuir significa alterar la distribución anterior, o sea, alterar un determinado reparto social de la riqueza producida.

Hemos visto el marco actual y el contexto en el cual se establece en América Latina la necesidad de revertir, o aminorar, el cuadro de desigualdades socioespaciales existente. Hemos visto también que los instrumentos de recuperación de plusvalías permiten recaudar recursos adicionales a partir del proceso inmobiliario. El aspecto redistributivo de tales instrumentos remite entonces al direccionamiento de dichos recursos hacia poblaciones y áreas carentes.

Una de las estrategias actualmente adoptadas por gobiernos locales de diversas corrientes es la de la creación de instrumentos y mecanismos alternativos que permitan la vinculación de los recursos recaudados de esta manera a fondos de interés social. Esta estrategia, inicialmente reconocida como de principio redistributivo, se ofrece como una alternativa a los impuestos que, en general, no pueden ser destinados a fondos específicos, y a los instrumentos que, en la fijación de la misma base espacial para determinar el origen y destino de la recaudación, limitan el criterio redistributivo.

---

<sup>41</sup> Hubo, naturalmente, un primer momento de readaptación de la “interpretación” del instrumento, dado su aprovechamiento anterior por un gobierno “de izquierda”.

El efecto redistributivo de esta práctica, sin embargo, queda sin efecto cuando la recaudación suplementar generada por el nuevo instrumento lleva a una relocalización compensatoria de los recursos presupuestarios originales. En este caso, el instrumento sirve principalmente para los objetivos de exonerar el presupuesto, liberando partidas antes comprometidas con la política social.

La estrategia tendría como objetivo la solución de situaciones críticas existentes bajo la forma de deseconomías y/o inestabilidad política (potencial o concreta, según los casos). En este caso, tales deseconomías estarían imposibilitando, o aminorando, la factibilidad de realización de plusvalías, y hasta causando la desvalorización de propiedades, lo que impulsaría su utilización. Como saldo positivo, se capitaliza sobre situaciones que de cualquier manera tendrían que ser resueltas. La *favelas* insertas en las áreas más valorizadas son un claro ejemplo, puesto que actualmente son reconocidas como un problema para todos los sectores sociales y, a nivel del ambiente construido, afectan no sólo los nuevos emprendimientos sino también los *stocks* edificados o existentes.<sup>42</sup>

Considerándose las diversas modalidades de instrumentos tradicionales de recuperación de plusvalías, resulta interesante observar como aquella que podría ser tomada como la peor situación original, en términos redistributivos, que es la modalidad de apenas costear la obra, puede venir a ser la de mejor resultado final en una política urbana redistributiva, si usada para exonerar el presupuesto general de gastos con obras públicas necesarias al desarrollo pero sin un claro contenido social.

Así, *mutatis mutandis*, el mismo argumento que relativiza el contenido redistributivo de los instrumentos asociados a fondos de interés social puede ser utilizado en la defensa de mecanismos que pueden ser incluidos como esquemas de recuperación de plusvalías, pero que no tienen un carácter redistributivo específico. Las *Operações Urbanas* (Operaciones Urbanas), donde se limita un área de actuación, y en donde los recursos originados de diferentes mecanismos, como los *Certificados de Potencial Adicional Construtivo*, citados anteriormente, son invertidos en la propia área, pueden servir de ejemplo. Su aceptación, obviamente, envuelve elementos tales como la prioridad y/o deseabilidad de la obra para el conjunto de la colectividad.

No se puede perder de vista, sin embargo, que el uso de tales mecanismos generadores de recursos pueden representar una conquista, en un contexto donde la regla general era la de ejecución de obras públicas “con dinero de todos para beneficio de pocos.” El carácter redistributivo pasa aquí por el destino dado a mayores parcelas del presupuesto general para ítems de cuño social, lo que a su vez también depende, para una política progresista, de otros ingredientes tales como un presupuesto participativo real y efectivo.

---

<sup>42</sup> Según informaciones, la recaudación del *Imposto Predial* (IPTU) en Rio de Janeiro en 1997 será menor a causa de la reducción media de alrededor de 30% en los valores fiscales de 4000 espacios de responsabilidad pública localizados en áreas próximas a las favelas. La desvalorización es reconocida como producto del recrudecimiento del narcotráfico y de la violencia.

De la misma forma, se tiene que considerar el importante papel de los instrumentos básicos de la política tributaria de base inmobiliaria, en relación a sus potencialidades en el accionamiento de una política con criterios redistributivos claros (Smolka y Furtado, 1996). Además de su función como base necesaria para la creación de nuevos instrumentos específicos, no puede ser negligenciada la posibilidad de recuperación de una importante parcela de plusvalías generadas por la colectividad a partir de la constitución de un sistema con base en instrumentos existentes y ya tradicionales (Smolka, 1985).

Estas consideraciones cualifican la proposición de inserción del *destino* dado a los recursos como tercer elemento a ser considerado en el proceso de *generación y apropiación* de plusvalías colectivas, tal como indicado al inicio de este trabajo. En rigor de verdad, la relación entre la capacidad de redistribución y el destino dado a los recursos recaudados es mediada por la asignación de recursos que efectúa la propia colectividad, o sea que el carácter redistributivo depende de cómo este destino afecte la asignación de recursos del presupuesto general.

## 6. Tendencias y Perspectivas

Para finalizar, son indicados a continuación algunos puntos que se consideran fundamentales para el avance en la comprensión del tema de la recuperación de plusvalías en América Latina, y para la definición de una agenda de aproximación a la problemática en la región. Esos puntos se refieren a la superación de las dificultades que permean tanto el tema cuanto la aplicabilidad de instrumentos con esa finalidad, y que aquí se traducen en las referidas debilidad en la implementación y ambigüedades en la interpretación.

La selección de estos puntos tiene como base un abordaje que prioriza los aspectos y principios redistributivos, y que entiende que una evaluación de los desafíos y dificultades puestos al desarrollo del tema de la recuperación de plusvalías, en el marco actual latinoamericano, pasa por el análisis y reconocimiento de sus consecuencias a nivel socioespacial.

Algunos fueron priorizados en el desarrollo del trabajo, otros están presentes de forma subyacente, y otros quedaron por ser mejor fundamentados. De este modo, se reconocen las limitaciones de este estudio, y también de la vastedad de la problemática, del cual se espera que pueda servir como hilo conductor de un considerable conjunto de cuestiones sobre el funcionamiento del mercado de tierras y la estructuración urbana en la región.

i) Puede ser claramente identificada una tendencia general de aumento de la atención prestada al tema de la generación y captación de plusvalías en América Latina, inclusive de forma indirecta como en los esfuerzos para el mejoramiento y/o perfeccionamiento del sistema impositivo de base inmobiliaria. Nuevos instrumentos también han sido considerados—y algunos introducidos—para capacitar las administraciones públicas a enfrentar los actuales desafíos del desarrollo urbano. Sería necesaria, sin embargo, una mayor clarificación de las motivaciones que estarían impulsando esas nuevas tendencias, bien como orientarlas desde una perspectiva más

abarcativa (local / global, específico / general, circunstancial / universal, coyuntural / estructural, etc).

ii) Comienzan a circular experiencias locales en la utilización de nuevos instrumentos de naturaleza flexible y de aplicación puntual, que amplían la capacidad de recaudación, abren nuevos espacios de negociación y promueven mayor libertad sobre el mercado. Por otro lado, aparecen también algunas propuestas de instrumentos más generales, de utilización sistemática, cuya implementación depende de las posibilidades, en cada situación particular, de alteraciones más substantivas en la legislación y en las prácticas políticas. En ambos casos, la adopción de reglas claras, simples y exequibles de implementación parece ser el camino más recomendado, tanto para finalizar con la proliferación de prácticas oficiosas, como para no insistir con la reedición de normas que se distancian de la realidad y tornan los instrumentos inaplicables.

iii) Algunas características más generales de esos nuevos mecanismos los diferencian de los tradicionales instrumentos de recuperación de plusvalías. Tanto los nuevos instrumentos puntuales como los universales tienen en común, de modo general, el hecho de depender de una acción o iniciativa del propio propietario para la aplicación o el cobro. Ellos son, vía de regla, direccionados hacia los nuevos emprendimientos, y no hacia el conjunto del *stock* inmobiliario. Al menos buena parte de ellos son mecanismos híbridos, o sea, funcionan a partir de una interacción entre los sistemas regulatorio y fiscal. Por esas características, estos nuevos mecanismos deberían ser considerados antes de todo como un complemento a los sistemas existentes, que llenan espacios de acción remanentes y/o conquistados y que refuerzan la utilización de los sistemas tradicionales.

iv) En cuanto a la utilización de los instrumentos de recuperación de plusvalías como herramientas de control del proceso inmobiliario, los mismos no pueden ser destituidos de su fundamento, que es la valorización diferenciada provocada por la actuación localizada del poder público, particularmente en situaciones caracterizadas por desigualdades socioespaciales. En tal contexto, en efecto, la proliferación de estos instrumentos puede venir a exacerbar las desigualdades existentes, a veces inclusive contrariando principios redistributivos que originaron su implementación. Así, se tienen que considerar también las posibilidades de desestimular la creación de plusvalías, en lugar de promoverlas.

v) Por otro lado, en la situación actual es preciso tomar en cuenta su potencial como instrumento auxiliar en la obtención de recursos que permitan agilizar un proceso redistributivo. En ese sentido, controlar el proceso significa antes que nada capacitar la administración pública para reconocer y administrar sus elementos positivos y negativos. Esta capacitación envuelve estudios y simulaciones sobre los impactos urbanísticos y fiscales de tales instrumentos, inclusive cuando accionados de forma combinada entre sí y con los instrumentos tradicionales, además de la constitución de un repertorio básico de recursos técnico y humanos.

vi) Este repertorio básico es a su vez condición imprescindible no sólo para los nuevos instrumentos sino para toda la política urbana. En el afán de buscar nuevas fuentes de financiamiento urbano muchas veces son relegados a un segundo plano los

instrumentos más tradicionales de tributación y control, invirtiéndose las prioridades de un sistema fiscal y regulatorio que precisa ser fortalecido en lo más elemental. No existe más cómo desconocer que si el sistema es débil en lo más elemental, difícilmente tendrá una base sólida para sofisticarse, y que el fortalecimiento de ese nuevo sistema pasa también por el mejor aprovechamiento de potencialidades aún no desarrolladas en el sistema tradicional.

vii) Finalmente, al respecto de las ambigüedades en la interpretación del tema y de los instrumentos de recuperación de plusvalías, vale observar que la utilización de un mismo instrumento con diferentes objetivos, o de diferentes instrumentos con el mismo principio, evidencia que no resulta posible rotular los instrumentos o identificarlos con determinadas orientaciones políticas. Por otro lado, aún entendiendo que la utilización de los instrumentos sólo puede ser mejor comprendidas en el contexto específico de cada sociedad, y en cada momento histórico particular, una evaluación más abarcativa de sus potencialidades y limitaciones, sea tanto en su dimensión temporal cuanto espacial, puede beneficiarse de una clara explicitación de los criterios adoptados y de los objetivos pretendidos, tanto en la aproximación al tema cuanto en la consideración de los instrumentos para la recuperación de plusvalías.



## Bibliografia

- Abreu, M. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO/ZAHAR, 1987.
- Azevedo, Eurico A. e Alencar, M. Lucia Mazzei. “Solo Criado e Contribuição de Melhoria”. Trabajo presentado en el *Seminário Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, FAU-USP, septiembre de 1993, mimeo.
- Azevedo Netto, Domingos T. et al. *O Solo Criado*. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM), documento set. 1975, mimeo.
- . “Experiências Similares ao Solo Criado”, in *CJ Arquitetura*. Ano IV, n.16. FC Editora, Rio de Janeiro, 1977.
- Banco Mundial. *Urban Policy and Economic Development: an Agenda for the 1990s*. World Bank Policy Paper, Washington DC, 1991.
- Bonduki, Nabil. “Avaliação das Operações Interligadas como Instrumento de Captação de Recursos para a Habitação Social”, in Santos Filho, Milton (Org.) *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo/Salvador: HUCITEC, 1996, 81-102.
- Brasileiro, Ana Maria. “Política Urbana: Quem Decide?”, in Pessoa, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981, 25-40.
- Brown, H. James and Smolka, Martim O. “Capturing Public Value from Public Investments”, in Brown, H. James (Ed.) *Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- Campos Filho, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos*. São Paulo: Nobel, 1989.
- Carvalho, Eduardo G. *O Negócio da Terra. A Questão Fundiária e a Justiça*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.
- CJ Arquitetura*. Ano IV, n.16. Edición especial sobre “O Solo Criado”. FC Editora, Rio de Janeiro, 1977.
- Clichevsky, Nora. *Política Social Urbana. Normativa y Configuración de la Ciudad*. Buenos Aires: Espacio Editorial, Colección Ciencias Sociales, 1996.
- Compans, Rose e Leal, Fabricio. “As Operações Interligadas no Rio de Janeiro: Flexibilização ou Desregulamentação?”. Comunicación presentada en el *Seminário Instrumentos para a Gestão Municipal do Solo Urbano. Experiências e Novos Desafios*. Rio de Janeiro, julio de 1996.

- Dowall, D. and Blackburn, S. "The Tools for Financing Infrastructure". Trabajo presentado en el *Seminário Financiamento Público de Infraestrutura: Problemas y Soluciones*. México, mayo de 1991, mimeo.
- Duhau, Emilio. "Tierras Ejidales y Políticas de Suelo en la Ciudad de Mexico". *Medio Ambiente y Urbanización*, Número especial "Tierra Fiscal y Regularización Urbana", IIED América Latina, Buenos Aires, marzo de 1991, 43-58.
- Fundação Prefeito Faria Lima. "Carta do Embu". Documento Síntesis del *Seminário Aspectos Jurídicos do Solo Criado*, Embu, SP, diciembre de 1976.
- Furtado, Fernanda. *Urbanização de Terras e Ocupação do Solo Urbano. Elementos para a Análise do Processo de Crescimento das Cidades Brasileiras*. IPPUR/UFRJ, Tesis de Maestría, 1993.
- Gadret, Hilton J. *A Contribuição de Melhoria e sua Aplicação no Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Ed. AGUSA, 1956.
- Geisse, G. y Sabatini, F. *Renta de la Tierra y Heterogeneidad Urbana. Antecedentes de un Estudio sobre Seis Ciudades Latinoamericanas*. CIDU-IPU - Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano, PUC - Chile, Documento de Trabajo, n.112, Santiago, diciembre de 1979.
- George, Henry. *Progress and Poverty*. New York: Robert Schalkenbach Foundation. 1979 Centenary Edition, paperback ed., 1992.
- Granelle, Jean Jacques. "As experiências da Política Fundiária na França", in Pessoa, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981, 41-50.
- Hagman, Donald and Misczynski (Eds.) *Winfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington, D.C.: American Planning Association, 1978.
- Holston, James. "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil" in *Comparative Studies in Society and History*, vol 33, n. 4, October 1991, 695-725.
- IFHP. International Fed. for Housing and Planning. "Urban Land Policy, Pré-Congress Report", *International Congress on Urban Land Policy*, Liège, Bélgica, 1981
- Jaramillo, Samuel. *Hacia Una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Bogotá, Ediciones Uniandes, 1992.
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis Mauricio. *Urbanización Latinoamericana. Nuevas Perspectivas*. Bogotá: Ed. ESCALA, Colección Historia y Teoría Latinoamericana, 1992

- Lima, Paulo Castilho. *Contribuição de Melhoria: Uma Proposta de Ação*. Tesis de Doctorado, FAU-USP, São Paulo, 1996.
- Macon, J. y Mañon, J. Merino. *Financing Urban and Rural Development Through Betterment Levies. The Latin American Experience*. New York, Praeger Publishers/Inter-American Development Bank, 1977.
- Melgaço, Soraya S. “Favelas: de Frente y de Hecho”, in Programa de Gestión Urbana, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PGU-LAC). *Manejo del Suelo Urbano*. Quito:GTZ/PGU, 1994, 241-265.
- Melo, Marcus André B.C. “Ajuste Estrutural: Implicações para as Metrôpoles”, in Santos Filho, Milton (Org.) *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo/Salvador: HUCITEC, 1996, 39-54.
- Morales, Ninette y Lungo, Mario. “La Tierra Urbana Pública en Managua durante el Gobierno Sandinista”. *Medio Ambiente y Urbanización*, Número especial “Tierra Fiscal y Regularización Urbana”, IIED América Latina, Buenos Aires, marzo de 1991, 59-72.
- Musgrave, R. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1959.
- Pessoa, Álvaro. “Equacionando a Nova Propriedade Urbana”, in Pessoa, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981, 51-71.
- Prest, Alan R. “Land Taxation and Urban Finances in Less-Developed Countries”, in Cullen, M. and Woolery, S. (Eds.) *World Congress on Land Policy, 1980, Proceedings*. 1982, p.369-406.
- Ribeiro, Luiz Cesar Q. e Cardoso, Adauto L. “O Solo Criado como Instrumento de Reforma Urbana: Avaliação de seu Impacto na Dinâmica Urbana”. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano V, n.1, dez. 1991, 47-61.
- Rolnik, Raquel et al. “Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo”, in Grazia de Grazia (Org.) *Plano Diretor. Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990, 26-32.
- Semeghini, Ulisses. “Instrumentos de Gestão do Solo Urbano: a Proposta de Campinas”. Comunicación presentada en el *Seminário Instrumentos para a Gestão Municipal do Solo Urbano. Experiências e Novos Desafios*. Rio de Janeiro, julio de 1996.
- Shoup, Donald C. “Is Under-Investment in Public Infrastructure an Anomaly?”, in Jones, Gareth. and Ward, Peter (Eds.) *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1994, 236-250.

- Sinduscon. *Boletim mensal*. Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro, janeiro, 1997.
- Smolka, Martim. *The Functioning of Urban Land Markets in Latin America: Some Characteristics*. Cambridge, 1996, mimeo.
- . “Revisitando as Avaliações sobre o Mercado de Terras na América Latina...” Trabalho apresentado no *Seminário GDIC/LILP*, Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, Havana, septiembre 1994, mimeo.
- . “Problematizando a Intervenção Urbana: Falácias, Desafios e Constrangimentos”. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano VIII, n.1, abr. 1994.
- . “Solo Criado: Notas para a Fundamentação de Questões em Debate”. *Revista de Administração Municipal (RAM)*, n. 201, out./dez. 1991.
- . “Impostos sobre o patrimônio Imobiliário Urbano: Aprimorando as Informações e a Sistemática de Recolhimento”. *Ensaio FEE*, ano II, n.2, 1991, 442-454.
- . *Uma Proposta Fiscal para a Viabilização de uma Nova Política Urbana e Habitacional*. Cadernos USP, s/n, 1985, p.34-44.
- Smolka, M. e Furtado, F. “Argumentos para a Reabilitação do IPTU e do ITBI como Instrumentos de Intervenção Urbana (progressista)”. *Espaço & Debates*, ano XVI, n.39, 1996, 87-103.
- Trivelli, Pablo. “Access to Land by the Urban Poor: an Overview of the Latin American Experience”, in *Land Use Policy*, n.3, 1986, 100-121, mimeo.
- Vetter, David M. e Massena, Rosa M. R. “Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura Urbana? Uma Teoria de Causação Circular”, in Machado da Silva, L.A. (Org.) *Solo Urbano. Tópicos sobre o Uso da Terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores / IUPERJ, Série Debates Urbanos, Vol.1, 1981, 49-77.
- Villaça, Flávio. “Uma Reflexão Sobre a Relação entre o Conhecimento do Mercado Imobiliário e a Formulação de Instrumentos de Política Urbana”. Trabajo presentado en el *Seminário Avaliação dos Instrumentos de Intervenção Urbana*, São Paulo, FAU-USP, septiembre de 1993, mimeo.
- Walacer, Fernando. “A Nova Lei de Loteamentos”, in Pessoa, Alvaro (Org.) *Direito do Urbanismo. Uma Visão Sócio-Jurídica*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1981, 149-166.
- Ward, P., Jiménez, E. and Jones, Gareth. “Measuring Residential Land-Price Changes and Affordability”, in Jones, Gareth and Ward, Peter (Eds.) *Methodology for Land and Housing Market Analysis*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 1994, 159-178.

Wilderode, Daniel J. Van “Operações Interligadas: Quem é o Principal Beneficiário?”  
in *Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR (Brasília, 1995)*, Brasília, 1996,  
177-185.

*Documentos de Trabajo del Proyecto “Value Capture in LA”*

*(Lincoln Institute of Land Policy, Outlines, 1996):*

Abramo, Pedro. El caso de Paraguay.

Calderon, Julio. El caso de Perú.

Carrión, Diego. El caso de Ecuador.

Clichevsky, Nora. El caso de Argentina.

Furtado, Fernanda. El caso de Brasil.

Jaramillo, Samuel. El caso de Colombia.

Lungo, Mario. El caso de El Salvador.

Lovera, Alberto. El caso de Venezuela.

Morales, Ninette. El caso de Nicaragua.

Nuñez, Ricardo. El caso de Cuba.

Perló, Manuel. El caso de México.

Sabatini, Francisco. El caso de Chile.