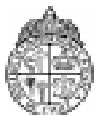


Instituto de Posgrado e Investigación
Pontificia Universidad Católica de Chile
Lincoln Institute of Land Policy

RECUPERACIÓN DE
PLUSVALÍAS EN
AMÉRICA LATINA

ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO URBANO

Martim Smolka y Fernanda Furtado (Editores)



eurelibros



© Recuperación de plusvalías en América Latina
Martim Smolka y Fernanda Furtado (Editores)

Registro de Propiedad Intelectual N° 119.505
I.S.B.N.: 956-14-0620-9

Impreso en LOM Ediciones
Abril 2001

Índice

Acerca de los autores	I
Prólogo <i>Jim H. Brown</i>	V
Agradecimientos <i>Martim Smolka y Fernanda Furtado</i>	IX
Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? <i>Martim O. Smolkan y Fernanda Furtado</i>	XIII
1. La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social? <i>Nora Clichevsky</i>	1
2. Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo <i>Paulo Sandroni</i>	37
3. La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías <i>Samuel Jaramillo</i>	71
4. La Habana se rehace con plusvalías urbanas <i>Carlos García Pleyán y Ricardo Núñez Fernández</i>	99

5. Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica <i>Gonzalo Cáceres y Francisco Sabatini</i>	121
6. ¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? <i>Manuel Perló Cohen y Luis R. Zamorano Ruiz</i>	149
7. Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú <i>Julio A. Calderón Cockburn</i>	173
8. Alcances y deficiencias distributivas del Estado venezolano en la captación de plusvalías <i>Oscar Olinto Camacho y Ariana Tarhan</i>	201

Acerca de los autores

Gonzalo Cáceres Quiero (Chile)

Historiador y Magíster en Desarrollo Urbano (en preparación) por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha sido becario de CONICYT, Intercampus y del Lincoln Institute of Land Policy. Desde 1998 es editor de *Eure*, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (ISI desde febrero del 2001) y trabaja adscrito al Instituto de Posgrado e Investigación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Julio Calderón Cockburn (Perú)

Sociólogo (Universidad Católica del Perú), maestro por la FLACSO de México y estudios de doctorado concluidos en la Universidad San Marcos de Lima. Consultor de organismos de cooperación multilateral, asociado a Seguimiento del Desarrollo (SASE) y profesor en maestrías de la Universidad Católica y la Universidad Particular Antenor Orrego (UPAO) de Trujillo. Es autor y coautor de 15 libros y alrededor de 30 artículos de revistas y capítulos de libros sobre desarrollo urbano, servicios, mercados de tierras y gobiernos locales, publicados en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Nora Clichevsky (Argentina)

Arquitecta (Universidad de Buenos Aires). Mestre em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Brasil, 1980. Ha coordinado investigaciones sobre políticas urbanas y mercado de tierra en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales –CEUR–, Buenos Aires, y en PROPUR–UFRGS, Brasil. Ha sido consultora de Hábitat, PNUD, BID y BIRF. Ha sido docente en Maestrías de Planificación urbana y Regional; Hábitat y Vivienda; Políticas territoriales y ambientales, en Universidades de Argentina y Brasil así como en cursos de Doctorado. Actualmente es Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y en el Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Es autora de libros y artículos en revistas de USA y diversos países de América Latina y Europa.

Fernanda Furtado (Brasil)

Arquitecta, Ph.D. en Planificación Urbana (Universidad de São Paulo, Brasil). Es *Fellow* del Lincoln Institute of Land Policy. Basada en Río de Janeiro, donde se desempeña actualmente como investigadora y profesora en el Programa de Posgrado en Urbanismo de la Universidad Federal de Río de Janeiro (PROURB/UFRJ), Fernanda viene colaborando en el desarrollo del Programa para América Latina del Lincoln Institute desde 1995. El tema de la recuperación de plusvalías en América Latina fue objeto de su tesis de doctorado, "Recuperación de plusvalías en América Latina: Debilidad en la implementación, ambigüedades en la interpretación". En los últimos años, Fernanda ha participado como conferencista y debatidora en diversos eventos sobre el tema realizados en América Latina.

Carlos García-Pleyán (Cuba)

Sociólogo. Doctor en ciencias técnicas. Profesor adjunto de la Escuela de Arquitectura de La Habana. Laboró durante más de 25 años en temas de planificación y legislación urbana en el Instituto de Planificación Física. Actualmente es Vice-Director de HABITAT-CUBA, Sociedad para la Vivienda y el Urbanismo (ONG).

Samuel Jaramillo (Colombia)

Economista, Master en Planificación Urbana y Doctor en Urbanismo de la Universidad de París. Ha escrito varios libros sobre precios del suelo y planificación urbana. Es investigador del centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de los Andes, Bogotá.

Ricardo Núñez Fernández (Cuba)

Economista, Master en Gestión y Desarrollo Urbano en la Erasmus University of Rotterdam. Profesor auxiliar para programas de Maestría y Postgrados en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Politécnica de La Habana "ISPAJE". Especialista consultor del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital (GDIC). Investigador en temas de economía urbana, sobre gestión y planeamiento estratégico, desarrollos inmobiliarios y rentas del suelo urbano. Actualmente especialista en inversiones y desarrollo de la Oficina del Historiador de La Habana Vieja.

Oscar Olinto Camacho (Venezuela)

Arquitecto de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Diploma en el Departamento de Planificación de la Architectural Association de Londres (AA), y Ph.D. en Estudios Urbano Regionales de la Universidad de Londres. Ejerció durante treinta años la docencia y la investigación en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV, en el área del desarrollo urbano y la vivienda. Actualmente es Profesor Emeritus de esa Facultad, y ejerce como consultor privado nacional e internacional.

Manuel Perló Cohen (México)

Licenciado en Economía (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Realizó estudios de doctorado en Planeación Urbano-Regional en la Universidad de California-Berkeley. Ha impartido cursos en la UNAM, UAM, Berkeley y Stanford University, y fue Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales en la UNAM. Tiene diversos libros, compilaciones y artículos de temas de vivienda, historia urbana, sistema hidráulico de la Ciudad de México, mercados inmobiliarios y sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria y las finanzas municipales. Actualmente es Director del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) de la UNAM.

Francisco Sabatini (Chile)

Sociólogo (P. Universidad Católica de Chile) y Ph.D. en Planificación Urbana (Universidad de California, Los Angeles). Es profesor titular de la P. Universidad Católica de Chile, donde trabaja en investigación y docencia. Sus actuales áreas de especialización incluyen segregación residencial, planificación urbana, participación ciudadana y conflictos ambientales. También trabaja como consultor en estos temas para agencias públicas y para empresas públicas y privadas. Ha sido asesor del Ministro de la Vivienda y Urbanismo de Chile y miembro del Consejo Consultivo Nacional del Medio Ambiente de Chile. Desde 1990 ha publicado más de 40 artículos en revistas científicas, capítulos de libros y libros.

Paulo Sandroni (Brasil)

Economista (Facultad de Economía y Administración de la Universidad de São Paulo). Es profesor de la Universidad Católica de São Paulo y de la Escue-

la de Administración de Empresas de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo. Es consultor en el área de impactos macroeconómicos de las transformaciones urbanas y valorización inmobiliaria. Participó en la elaboración de Operaciones Urbanas e Interligadas en la ciudad de São Paulo y del proyecto de Eixo do Tamanduateí en la ciudad de Santo André.

Martim O. Smolka (Brasil)

Economista (Universidad Católica do Río de Janeiro) y Magister y Ph.D. en Ciencias Regionales (Universidad de Pennsylvania). Es autor de muchas publicaciones sobre la estructuración intra-urbana y las dinámicas del mercado inmobiliario en las ciudades latinoamericanas y las mejoras en los sistemas fiscales asociadas a la propiedad inmobiliaria. Fue Presidente de la Asociación Nacional de Postgrado e Investigaciones en Planificación Urbana y Regional (ANPUR), e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones de Brasil. Actualmente, como *Senior Fellow* Director del Programa de Latinoamérica y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, dirige las investigaciones y programas de capacitación sobre asuntos relacionados al funcionamiento del mercado, la tributación y el uso del suelo. También es Profesor Adjunto del Instituto de Investigaciones y Planificación Urbana y Regional (IPPUR) de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Adriana Tarhan (Venezuela)

Urbanista de la Universidad Simón Bolívar. Master en Gerencia Ambiental: Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas. Actualmente trabaja como investigadora en el área ambiental en la firma Camacho-Tarhan Consultores Asociados.

Luis Zamorano (México)

Urbanista (Universidad Nacional Autónoma de México). Realiza actualmente estudios de maestría en la Universidad Politécnica de Barcelona en Urbanismo. Ha publicado artículos en: la Revista Federalismo y Desarrollo de BANOBRAS (“Fortalecimiento institucional y reforma fiscal inmobiliaria: el caso de Mexicali”) y ha participado en diversos estudios para el LILP en relación a la reforma fiscal inmobiliaria en Baja California.

Prólogo

La urbanización latinoamericana se caracteriza en general por dramáticas desigualdades sociales, particularmente en el acceso a los servicios urbanos. Estas desigualdades se expresan en enormes diferencias de precio del suelo urbano, que a su vez están asociadas al proceso por el cual se generan, apropian y utilizan los incrementos del valor de la tierra. En este contexto, no sorprende que desde comienzos del siglo veinte las políticas que proponen movilizar los incrementos del valor de la tierra para el beneficio de la comunidad –inspiradas en el pensamiento de Henry George– hayan atraído tanta atención en la región.

Henry George, periodista, economista político y filósofo social de finales del siglo diecinueve, cuyas ideas inspiraron el trabajo del *Lincoln Institute of Land Policy*, propuso la creación de un impuesto que captaría aquel valor del suelo que él atribuía al esfuerzo de la comunidad y que era injustamente capitalizado por los dueños de la tierra. George aseveraba que este impuesto traería beneficios a largo plazo en términos de igualdad y eficiencia urbana. Este mecanismo podría contrarrestar las desigualdades y la pobreza que acompañan al progreso económico. El sentido práctico y la preocupación por la igualdad y la eficiencia que inspiraron a Henry George son totalmente apropiados para enfrentar los problemas urbanos de hoy, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo.

Más allá de estas preocupaciones distributivas, la recuperación de plusvalías puede considerarse como un tema interesante para la agenda de planificación urbana en América Latina en vista de sus efectos sobre la especulación de la tierra –y por ende sobre la eficiencia de los mercados del suelo– y como una alternativa interesante para financiar el desarrollo urbano. En efecto, la incapacidad para proveer de servicios a toda la tierra que se necesita para acomodar el crecimiento explosivo de las familias de bajos ingresos en las áreas urbanas cons-

tituye probablemente el reto más urgente que hoy enfrentan los planificadores urbanos en las ciudades latinoamericanas.

Los ensayos que se presentan en este volumen sugieren que las políticas de recuperación de plusvalías son teóricamente posibles (existen legislaciones y herramientas para ello) y que en realidad existen muchos casos exitosos que pueden guiar la práctica en el futuro. Estas lecciones pueden ser de valor no sólo para otros países en vías de desarrollo, sino también para el mundo desarrollado.

Esta edición cuidadosamente preparada por Smolka y Furtado provee una rica y extensa visión de conjunto de los matices de las aún poco documentadas –y por lo tanto poco conocidas– experiencias con políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. Esta colección pone al descubierto muchas de las falacias y malentendidos comunes que están presentes en el debate asociado a tales políticas en la región. Por ejemplo, frecuentemente se argumenta que las políticas de recuperación de plusvalías son necesariamente inadecuadas o aun hostiles para los pobres urbanos (ya que las áreas que más necesitan mejoramiento son precisamente las que están ocupadas por aquellos que menos pueden pagar por estas mejoras).

Esta colección de ensayos también muestra que los planificadores latinoamericanos han sido realmente innovadores en sobreponerse a las barreras estructurales (como es, por ejemplo, el notorio patrimonialismo). América Latina se muestra como un campo fértil para la aplicación de políticas de recuperación de plusvalías para enfrentar sus muchos problemas urbanos. Los escenarios abarcan desde el uso radical del suelo para promover el desarrollo en la Cuba socialista hasta las soluciones marginales vacilantes y parcas del Chile liberal; desde la larga experiencia con la *Contribución de Valorización* en Colombia a las soluciones prematuramente abortadas en Perú; desde las sofisticadas negociaciones para el redesarrollo del suelo en São Paulo, una ciudad de gran escala, a las sencillas pero altamente efectivas soluciones fiscales en la relativamente pequeña ciudad de Mexicali; desde la fiscalmente vulnerable Buenos Aires a la herencia aún fuertemente patrimonial en la administración pública de Venezuela. Un mérito definitivo de las investigaciones que han convergido en este volumen es justamente que, a la vez que admiten esta aparente diversidad continental, muestran algunos significativos trazos comunes a toda la variedad de contextos y situaciones de los distintos países de la región.

Estoy convencido que esta colección de ensayos representa una valiosa contribución, necesaria para entender mejor las políticas de recuperación de plusvalías como herramientas indispensables para ayudar a los planificadores urbanos en América Latina a enfrentar el inmenso reto de extender los beneficios de la urbanización, y así mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población. El *Lincoln Institute of Land Policy* está comprometido a promover el mejoramiento de la calidad del debate, con el entendimiento de que este es un paso necesario para mejorar la efectividad de estas políticas.

Es importante notar que el proceso de preparar esta publicación –por medio de una red formada por un grupo realmente colaborativo de especialistas– fue en sí mismo una parte importante del compromiso más amplio del *Lincoln Institute* en pro de la educación. Como participante en algunas de las primeras reuniones de esta red (en Argentina, Brasil, Cuba y México), fui testigo de la receptividad y entusiasmo que estas ideas generaron. América Latina es una región de retos formidables, pero también de inmensas posibilidades para mejorar. Es un suelo fértil en el cual, con relativamente poco esfuerzo, mucho se puede lograr. Las semillas están ahí, pero tenemos que saber mejor cuál semilla tiene la mejor oportunidad de prosperar en qué tipo de tierra; y más que nada, una vez que estas semillas estén en su sitio, tienen que ser regadas adecuadamente. El *Lincoln Institute* está comprometido a apoyar la continua generación y diseminación de conocimiento a través de la promoción continua y sistemática de programas de educación.

Pensamos que es particularmente oportuno que esta antología sobre recuperación de plusvalías inaugure la serie de *Eurelibros* y la colaboración editorial entre el *Lincoln Institute of Land Policy* y el Instituto de Posgrado e Investigación de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile.

James H. Brown
Presidente

Lincoln Institute of Land Policy

Agradecimientos

Esta antología de ensayos es producto de un trabajo colectivo. Colectivo no solamente en el sentido tradicional, de que numerosas personas contribuyeron a su realización, sino también en el sentido más fuerte de que el conjunto de los trabajos aquí reunidos es el resultado de un intenso proceso conjunto de aprendizaje realizado sobre el tema de la recuperación de plusvalías en América Latina. Este proceso, iniciado en el 1996 bajo el auspicio del Lincoln Institute of Land Policy, surgió con la apertura ofrecida por Robert Einsweiler, y el fuerte apoyo de Roz Greenstein en este refuerzo al programa del Instituto en América Latina, creado en 1993.

El desarrollo de este proyecto involucró varias reuniones de trabajo en las cuales se tuvo la oportunidad de debatir sobre la penetración del tema en cada país y en la región como un todo, de identificar las principales cuestiones presentes en la evolución del tema y de las políticas de recuperación de plusvalías, y finalmente de discutir en detalle los enfoques, las cuestiones y las experiencias contenidas en cada uno de los ensayos, en sus diversas versiones.

Por esta razón, las primeras personas a quienes debemos un sincero agradecimiento por la solidaridad en la construcción de esta línea de trabajo en la región, por la paciencia en el largo proceso de composición y edición de los ensayos, y por la amistad, son los colegas involucrados en estos debates, estén ellos incluidos entre los autores de esta antología o no. Nuestro enorme agradecimiento a Adriana Tarhan, Alberto Lovera, Alfonso Iracheta, Carlos García Pleyán, Diego Carrión, Fernando Pauta, Francisco Sabatini, Gonzalo Cáceres, Julio Calderón, Luis Zamorano, Manuel Perló, María Clara Vejarano, Mario Lungo, Ninette Morales, Nora Clichevsky, Oscar Olinto Camacho, Paulo Sandroni, Pedro Abramo, Ricardo Núñez y Samuel Jaramillo.

A las instituciones que, en diferentes momentos, acogieron y co-patrocinaron los talleres indispensables y críticos para preparar y consensuar la agenda de trabajo de este proyecto, y promovieron las discusiones sobre el avance y desarrollo de las ideas. Sobre todo, por la eliminación de las inevitables superposiciones entre los temas tratados en los diversos ensayos, al asegurar que la selección de las cuestiones abordadas en cada ensayo fuera decidida en conjunto: En estos términos, agradecemos la hospitalidad, en las personas de Mario Coyula y Gina Rey, del Grupo para el Desarrollo Integral de la Capital, en La Habana; a Eduardo López Moreno y Adriana Fausto Brito, de la Universidad de Guadalajara, México; a Mario Lungo, de Prisma y la Universidad Centroamericana José Simón Cañas, en El Salvador; a Alfonso Iracheta del Colegio Mexiquense; a Carolina Barco de Botero, de la Municipalidad de Bogotá, Colombia; y a María Mercedes Maldonado, de la Universidad de Los Andes, en Bogotá, Colombia.

A David Lincoln, *Chairman* de la Lincoln Foundation, y Kathryn Lincoln, *Chairman of the Board* del Lincoln Institute of Land Policy, por la generosidad y confianza que ellos han brindado a las iniciativas del Instituto en América Latina, incluyendo ésta sobre la recuperación de plusvalías. Asimismo, a H. James (Jim) Brown, Presidente y CEO del Lincoln Institute, por sus orientaciones y sugerencias a lo largo de este proyecto, y sobre todo por la visión estratégica en la percepción de la importancia del trabajo colectivo desarrollado a través de la articulación de la red de expertos latinoamericanos, incluyendo a los autores de estos ensayos.

A William Siembieda, por la lectura crítica de la primera sistematización del tema a partir del conjunto de las primeras versiones de los ensayos, en el 1997, y a Alan Treffeissen, por su lectura y edición de todos los textos durante el 1999, así como a William Doebele y Fernando Rojas por sus oportunas ideas.

A Constanza (Connie) Restrepo, en el inicio del proyecto, y a Alejandra Mortarini por la actitud siempre positiva y constructiva al brindar el necesario apoyo logístico a las diversas iniciativas asociadas al proyecto. A las tres asistentes de investigación que fueron involucradas en el proyecto en diferentes momentos: a Sylvia Dohnert, por la organización y documentación de las primeras reuniones de trabajo en las cuales se montó el proyecto. A Ana Vera Wynne, por la administración de la red de investigadores, piedra angular del proyecto que permitió el intercambio de información, la socialización de las primeras versiones, etc. Y en los últimos dos años, a Laura Mullahy, sustituyendo las funciones de Ana Vera, por el profesionalismo, disponibilidad y buena

voluntad para con el proyecto, y por las articulaciones que promovió entre el Lincoln Institute y el Instituto de Postgrado e Investigación de la P. U. Católica de Chile para la publicación del libro.

A Francisco Sabatini, compañero desde la primera hora, de este último proyecto y de todas las horas a lo largo de nuestro trabajo en América Latina. Y finalmente, a Gonzalo Cáceres por la viabilización de esta publicación y por sus gestiones para publicar este libro como el primero de la serie Eurelibros.

Martín Smolka

Fernanda Furtado

Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? *

Martim O. Smolka^a
Fernanda Furtado^b

1. Una evaluación general

¡En mi país no pasa nada!’ Así reaccionaron los autores de los trabajos reunidos en esta antología, cuando hace cuatro años les solicitamos, en el ámbito de un proyecto apoyado por el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP)¹, que escribieran un ensayo sobre la experiencia con captura de plusvalías del suelo en sus países.

El resultado de este esfuerzo, que aquí se presenta, muestra una realidad bastante diferente de aquella primera reacción que parecía indicar que se trataba de un tema extraño, desconocido o de poco interés para los países de América Latina. En realidad, como reconocen e ilustran los textos, ‘pasan’ muchas cosas relacionadas al tema, o por lo menos mucho más de lo que se supone, y, además de esto, existe un potencial formidable para que vayan a ‘pasar’ aún más en un futuro cercano.

La evaluación del tema de la recuperación por parte del sector público de plusvalías del suelo originadas en el proceso de urbanización muestra que el

* Los autores agradecen a Sílvia Dohnert por la traducción de la versión original en portugués.

^a *Senior Fellow* y Director del Programa para América Latina y el Caribe del LILP, en Cambridge, EUA, y Profesor Adjunto (de permiso) del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional* de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

^b Profesora e investigadora del Programa de Postgrado en Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (PROURB/UFRJ) y *Fellow* del LILP.

¹ Se trató de la realización de un primer levantamiento de las experiencias de cada país acerca de las políticas de recuperación de plusvalías. Los ensayos fueron orientados a relatar y evaluar un conjunto de experiencias concretas relevantes que ofrecieran un cuadro de la evolución y de la situación actual del tema en cada país, pero también a identificar y buscar las razones de la ocurrencia de experiencias frustradas o de la ausencia de aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

tema es teóricamente pertinente, que la oportunidad de implementarlo es real y que la tendencia a incorporarlo en la agenda política urbana es creciente. Las políticas de recuperación de plusvalías del suelo, por razones buenas pero también por razones malas, aparentemente *are here to stay*.

Sin embargo, de esta afirmación no se debe inferir que se navega en un mar tranquilo cuando se aborda el tema de la recuperación de plusvalías del suelo urbano en América Latina. En efecto, todavía es considerable el hiato existente entre la retórica oficial, según la cual la privatización de estas plusvalías es socialmente cuestionable o ineficiente, y la institucionalización del discurso oficial en un marco legal orgánico y coherente, así como el existente entre este marco y la aplicación eficaz de instrumentos para la captura de plusvalías del suelo.

En realidad, la experiencia latinoamericana con la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías del suelo urbano es notablemente débil y ambigua (Furtado, 1999). El soporte institucional es precario y a veces “libresco” o socialmente alienado, cuando no jurídicamente y legalmente inconsistente. El debate público, a su vez, además de todavía restringido y ocasional, está marcado o bien por astutos argumentos engañosos que denuncian los emblemáticos (y poderosos) intereses en juego, o bien por desconcertantes confusiones en el entendimiento de los asuntos pertinentes. Esas características son sintomáticas de la ignorancia y de los prejuicios que todavía cercan el tema de la recuperación de plusvalías del suelo en la región.

2. Recuperación de plusvalías: aspectos conceptuales

2.1. Definición

Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos *in loco* en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general.

Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario², y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en

² Los incrementos del valor de la tierra debido a mejoramientos realizados por los propietarios son la excepción.

infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada.

2.1. Algunas aclaraciones

En primer lugar, cabe aclarar que la definición presentada, y por extensión esta antología, no contempla apenas los instrumentos/experiencias *strictu sensu* de recuperación de plusvalías, como son la situación colombiana con los instrumentos de la Contribución de Valorización y de la Participación en Plusvalías, o los casos mejicano y ecuatoriano, en los cuales el código fiscal contempla explícitamente impuestos a las plusvalías. En contraposición a estos abordajes más restrictos, se emplea el término **movilización** para acomodar otras actuaciones del poder público, abarcando no sólo la recuperación de plusvalías por vía de instrumentos específicos de naturaleza fiscal y/o regulatoria, sino también por vía de concesión, comercialización o participación de terrenos como base material de generación y/o absorción de plusvalías, además del pago de beneficios por vía de otras cobranzas.

En segundo lugar, la expresión **incremento del valor de la tierra** se refiere a las valorizaciones experimentadas por determinados terrenos en diversas etapas del proceso de urbanización, o sea, se trata de aumentos en la renta económica de la tierra definida en forma genérica. En estos términos las plusvalías consideradas se refieren exclusivamente al componente tierra (y no a la valorización de la edificación). Este punto es importante en la medida en que no siempre se tiene claro, en el contexto de una actividad constructiva relativamente atomizada y competitiva, la idea de que las variaciones espaciales e inclusive las temporales observadas en los inmuebles urbanos son absorbidas predominantemente por el terreno.

En este punto sería oportuno abrir un paréntesis en torno a la referencia exclusiva al **incremento** en oposición al siempre polémico debate relativo a la disminución del valor o *minusvalías*. El lector debe recordar ante todo que, en un contexto de altas tasas de crecimiento urbano, combinadas con una oferta insuficiente de tierra servida a precios accesibles y una fuerte segregación residencial (ref. normas urbanísticas excluyentes), la regla general tiende a ser que las intervenciones públicas –en forma de provisión de infraestructura y servicios urbanos o de regulación del uso del suelo– provoquen incrementos de valor de la tierra relevantes. Aún así, es claro que existen situaciones en las que se

producen *minusvalías*. Importa señalar, sin embargo, que la América Latina tiene una larga historia de generosas indemnizaciones y compensaciones por propiedades expropiadas (Maricato, 2000). En este sentido, el debate de las experiencias consideradas en esta antología puede y debe ser leídos ante todo como una reacción correctiva de una contundente asimetría en el tratamiento legal/institucional de la “cosa pública”. En efecto, las autoridades fiscales tienden en general a ser más sensibles en la concesión de “deducciones”, exenciones y similares para compensar eventuales desvalorizaciones provocadas por acciones públicas (como por ejemplo los descuentos al impuesto sobre la propiedad, en Rio de Janeiro, en áreas vecinas a las *favelas* con problemas de violencia), que en la recuperación de valorizaciones no merecidas. Vale decir que en América Latina, “por defecto”, la regla ha sido la captura revertida de plusvalías.

Más allá de lo descrito en el párrafo anterior, importa observar que se trata de incremento de **valor** (y no de precio), ya que tal alteración no siempre es captada en la variación observada en los precios del mercado, pues no siempre las intervenciones supuestamente responsables por las plusvalías se hacen acompañar de (o están asociadas a) transacciones medibles. Se trata, así, de un valor potencial relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno³.

Por último, la expresión **beneficio de la comunidad** se entiende en forma amplia, aplicándola también a situaciones externas de la órbita directa del Estado, más específicamente a las típicas iniciativas de *upgrading* u otras iniciativas de autopromoción de comunidades que se desarrollan en América Latina, en las que las áreas descuidadas por el poder público, y excluidas de la intervención pública, experimentan procesos en los que alguna valorización de la tierra es revertida a la comunidad o a alguna entidad colectiva. Este concepto ampliado de comunidad también se aplica a las iniciativas de reajuste (re-parcelamiento) de tierras promovidas por entidades privadas.

2.3. *¿Convergencias notables o apropiaciones diferentes?*

El principio de la recuperación de plusvalías tiene una base bien establecida tanto en términos teóricos como políticos. En el campo teórico, hay una notable

³ Nunca está de más recordar que el precio del terreno se constituye esencialmente de incrementos de valor acumulados en el tiempo o de las capitalizaciones en el presente del potencial de plusvalías que se espera captar en el futuro.

convergencia entre los economistas de diferentes tradiciones, aún cuando no por las mismas razones, sobre lo apropiado de la idea: representantes de la línea liberal (neoclásica) consideran esta una renta indebida por representar un pago sin un *pro quo*, mientras que para los más progresistas (economía clásica) se trata de un pago por derechos exclusivos retenidos, indebidamente, por (una clase de) propietarios de la tierra.

En términos políticos, también se pueden encontrar argumentos a favor de la recuperación de plusvalías tanto por representantes de corrientes de izquierda (progresistas) como por los pertenecientes a corrientes de derecha (conservadores o neoliberales). Para la izquierda, la recuperación de plusvalías permite controlar manifestaciones indeseables del mercado, como la especulación del suelo, además de ser un medio para profundizar la tributación sobre el valor de la tierra. La derecha, a su vez, defiende su aplicación (sobre todo en la forma de tributos aplicados al margen, es decir, sobre los incrementos de renta) por motivos asociados a la promoción de la eficiencia del mercado, ya sea para evitar la ocurrencia de *free-riders* (y así obtener una mayor aproximación entre costos/beneficios sociales a los privados) o, como señal de la promoción de la “verdad tarifaria”, para restringir el gasto de dinero público en ítems que la población no juzgue prioritarios⁴.

Otras convergencias importantes pueden ser encontradas en la esfera de la planificación urbana, entre los que consideran las políticas de recuperación de plusvalías como indispensables para asegurar la viabilidad de acciones más incluyentes y consecuentes con el ámbito de Planos Directores o de Ordenación del Territorio. Este es el caso de Colombia, donde la Participación en Plusvalías es considerada como indispensable para la promoción de una mejor distribución de cargas y beneficios en la ciudad como un todo. Por otro lado, los críticos de la planificación comprensiva también perciben las políticas de recuperación de plusvalías como parte integrante de las estrategias de viabilizar proyectos urbanos, o como garantía de la sostenibilidad de proyectos individuales de larga escala. Esta segunda corriente está bien representada en las Operaciones Urbanas desarrolladas en São Paulo⁵.

Finalmente, el tema de las políticas de recuperación de plusvalías también encuentra defensores entre tributaristas. En esta esfera se alinean de un lado

⁴ Véase el ensayo sobre la experiencia chilena.

⁵ Véase el ensayo sobre la experiencia brasileña.

aquellos frustrados con las restricciones que afectan la cobranza del impuesto sobre la propiedad y que defienden la captura de plusvalías como parte de una estrategia más amplia de aumento de recaudación fiscal de base patrimonial⁶. Del otro lado están aquellos que, por no encontrar mayor mérito en este impuesto, como tampoco sobre cualquier impuesto sobre el patrimonio inmobiliario, apuestan a la fragmentación del sistema fiscal y a la adopción, como “mal menor”, de políticas o recursos puntuales de recuperación de plusvalías, especialmente aquellas basadas en la negociación directa entre la administración pública y agentes privados. En este último caso, las políticas de recuperación de plusvalías pueden representar una “cortina de humo”, desviando la atención del debate público sobre reformas fiscales más abarcadoras y de mayor consecuencia.

Las convergencias en esas diferentes esferas deben sin embargo ser calificadas. Ellas no llevan necesariamente a una tendencia de universalización en la adopción de políticas de recuperación de plusvalías; al contrario, al tornarse en un tema susceptible de distintas apropiaciones/interpretaciones, estas convergencias contribuyen a exacerbar las diferencias ideológicas pertinentes al tema en general, y las relacionadas en especial a la problemática de los derechos de propiedad sobre la tierra y sus frutos, que es una de las discusiones críticas que señalan varios de los autores al calificar los obstáculos para el desarrollo del tema en América Latina.

2.4. Delimitación del alcance de los instrumentos de política

Es importante señalar desde luego que el menú de posibilidades de instrumentos de recuperación de plusvalías es amplio y variado. Este comprende, como ya se insinuó, instrumentos fiscales (impuestos, contribuciones, etc.), reguladores (negociados o universales) y otros/híbridos. En cada una de esas tres categorías básicas de instrumentos se puede encontrar una lista formidable de mecanismos alternativos⁷. Cuanto más de cerca se examina cada una de las múltiples y variadas experiencias de recuperación de plusvalías en localidades distintas, más únicas e irreproducibles se presentan, y más difícil resulta clasificarlas.

⁶ Consideran también que la implementación de políticas de recuperación de plusvalías adquiere un carácter pedagógico para la formación de una cultura fiscal más favorable a la tributación patrimonial, en la medida en que deja entrever mejor la relación de causa-efecto entre gastos públicos que valorizan inmuebles y los recaudos originados de esta valorización.

⁷ Para una presentación del menú de opciones de instrumentos, véase: Dowall y Blackburn 1991; Smolka y Amborski 2000.

De hecho, no siempre es fácil distinguir claramente entre contribuciones fiscales y ciertos instrumentos asociados a regulaciones sobre el uso del suelo, particularmente cuando las decisiones acerca del tipo de emprendimiento a ser autorizado o estimulado están interconectadas a decisiones sobre las inversiones en infraestructura necesarias para darle soporte a aquel emprendimiento. Un mismo instrumento puede ser utilizado de modo bastante distinto según el contexto político y otras circunstancias locales⁸.

La referencia a una categoría extra de “instrumentos híbridos” para designar aquellos cuya base legal se apoya al mismo tiempo en formas físicas y regulatorias de recuperación de plusvalías parece no resolver la cuestión y ampliar aún más el problema analítico que traemos entre manos. El problema es todavía más evidente cuando el mecanismo es diseñado e implementado en una base *ad hoc*, apenas para resolver un asunto de carácter local y específico, como muestran los ensayos de esta antología.

Además de esto, la experiencia demuestra que a veces, inclusive, las plusvalías son deliberadamente recuperadas a través de políticas o “recursos” informales, o sea, a través de instrumentos diseñados para otros usos (por ejemplo permisos de construcción o también de parcelamiento). De igual manera, ocurren situaciones de aplicación fortuita, en las cuales las plusvalías son de hecho recuperadas sin que este hecho sea reconocido, como por ejemplo en la apropiación pública anticipada, vía procesos de expropiación, de parcelas de la valorización de terrenos resultantes de obras de vialidad o de sistemas de transporte (véase los casos de Chile y de Venezuela).

Estos puntos exponen los estrechos límites de los análisis comparativos entre jurisdicciones de un mismo país o de distintos países. A decir verdad, la experiencia con la recuperación de plusvalías de cada país o ciudad no puede ser calificada apenas a partir del análisis de la composición de instrumentos usados en cada caso, así como el análisis de un mismo instrumento mediante recortes geográficos transversales no permite la “saturación cognitiva” del objeto o del tema.

⁸ Los instrumentos desarrollados en Brasil ilustran fuertemente este punto. Las Operaciones Interligadas vienen siendo usadas en la misma ciudad (São Paulo) con diferentes objetivos en momentos diferentes (véase el ensayo sobre la experiencia brasileña), mientras que el *solo criada*, cuyo diseño fue originalmente desarrollado para São Paulo, viene siendo desarrollado de manera distinta en cada ciudad, como en Río de Janeiro, en Curitiba y en Porto Alegre.

3. La Antología

Hay que decir desde luego que las situaciones cubiertas en los casos descritos a continuación no son exhaustivas, sino apenas indicativas de un volumen considerable de experiencias. Por otro lado, los temas seleccionados conforman un cuadro esclarecedor y amplio de la experiencia latinoamericana. Así, aún cuando el ensayo de cada autor esté centrado en aquel aspecto o experiencia que a su juicio constituye lo que se desprende de más significativo sobre el tema en su país, la organización de esta antología supone que cada discusión o evaluación sea de cierto modo extensible a otros países de la región. Esta hipótesis está amparada en la comprobación de que prácticamente todos los instrumentos mencionados tienen alguna presencia en cada país o son al menos potencialmente aplicables, siendo pocos los casos en los que una legislación brinda algo inaplicable o inexistente en los otros países.

De forma coherente, las lecciones que cada ensayo encierra son en gran medida generalizables para el resto de la región. Así, la evidencia peruana de que la resistencia de la población de pocos recursos a la Contribución de Mejoras es menor de lo que se suponía debe ser considerada para los demás países. Similarmente, el caso cubano ofrece una advertencia importante con relación a la insuficiencia de la propiedad pública del suelo urbano para la movilización de incrementos del valor de la tierra en beneficio de la comunidad.

3.1. Contribución de Mejoras: ¿denominador común de las experiencias?

Un trazo que confiere cierta unidad a los textos reunidos en esta antología es el reconocimiento de la contribución de mejoras (valorización) como el instrumento que históricamente sintetiza la lectura del tema en América Latina. Con excepción del ensayo cubano, que se dedica al período pos-revolucionario, y del caso peruano, en el cual solamente al inicio de los años 80 aparece una legislación específica sobre este instrumento, los demás trabajos muestran muy claramente una sólida tradición en el desarrollo institucional y legal de la contribución de mejoras (valorización), aún cuando en la mayoría de los casos su utilización efectiva sea bastante limitada o esté concentrada en momentos o situaciones específicas del proceso de desarrollo urbano de los países latinoamericanos.

La apropiación reduccionista del potencial de instrumentos de recuperación de plusvalías a una contribución vinculada al financiamiento de obras públicas,

sobre todo de vialidad, y orientada a la recuperación de costos relacionados de esas inversiones públicas, refleja una ausencia de consideraciones más fuertes sobre el tema de la igualdad fiscal en el trato de las discusiones que abarcan la propiedad de la tierra.

Este punto de partida relativamente uniforme sufre una inflexión a partir de los años 80, acompañando el proceso de profundas transformaciones económicas y políticas experimentado en toda América Latina. Surge en ese proceso un mosaico de situaciones y experiencias que en conjunto confieren mucha mayor amplitud al tema de recuperación de plusvalías en la región. En el campo fiscal, el tema ya no se limita a la contribución de mejoras (valorización), siendo incorporados otros debates como el del potencial del impuesto sobre la propiedad para la recuperación de plusvalías. Bajo la perspectiva de la actuación del poder público, el campo de actuación a ser considerado deja de concentrarse en inversiones directas para englobar las decisiones administrativas en general –y la normativa urbanística en especial– como los hechos generadores de plusvalías. En lo que se refiere a la planificación y a la política urbana, la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías pasa a ser orientada por objetivos, como son el redistributivo y el control de los usos del suelo, que llegan a adquirir peso igual o mayor que el tradicional objetivo recaudatorio.

Los textos aquí presentados, tomados en su conjunto, ofrecen un panorama de esta nueva interpretación, que no obstante, es necesario resaltar, es aún apenas parcial cuando se considera cada uno de los países por separado. En este sentido, cada uno de los textos aquí seleccionados privilegia una o algunas de esas situaciones, siendo por eso importantes para el entendimiento de la evolución del tema en cada país, pero también relevantes para componer un panorama del tema de la recuperación de plusvalías y contribuir a un mejor entendimiento de su alcance en la región latinoamericana.

3.2. El panorama regional

3.2.1. Argentina

El texto sobre el caso de la Argentina, que abre la antología, es representativo de los cambios importantes ocurridos en el reconocimiento y en la interpretación del tema de recuperación de plusvalías en las últimas décadas del siglo en la región. Lo interesante a resaltar en la experiencia argentina es cómo la pene-

tración del tema en la política urbana y la puesta en marcha de nuevos mecanismos, impulsados por una orientación neoliberal en la actuación pública, no implican en este caso específico un cambio de rumbo en el entendimiento del alcance del tema, o sea, más que una transformación cualitativa, lo que se puede verificar en la Argentina en las dos últimas décadas es una absorción más intensa de las ideas tradicionalmente asociadas a la recuperación de plusvalías, notablemente en la versión apropiada por la corriente neoliberal de que “cada uno debe ser responsable por sus costos”.

Otra vertiente desarrollada en el ensayo es la discusión del potencial del impuesto sobre la propiedad como instrumento de recuperación de plusvalías y, en particular, las posibilidades existentes en la legislación argentina. Con este debate, el texto contribuye al entendimiento más general de que los obstáculos actuales para una visión más orgánica e integral de la recuperación de plusvalías están centrados en la ausencia de una cultura tanto fiscal como de base ética que sustente el tema; en el caso argentino, tienen peso importante también las ambigüedades presentes en las políticas neoliberales. Como resultado de esas debilidades, los instrumentos destinados a la recuperación de plusvalías en la Argentina sólo se enfocan a la valorización derivada de inversiones públicas en infraestructura urbana y siguen limitados a la recuperación de costos de esas inversiones. La problemática involucrada en el debate acerca de las posibilidades de aplicación de políticas de recuperación de plusvalías es de evidente interés para el momento económico y político actual del país, y el texto sugiere la ampliación del tema en su aspecto cualitativo como un paso importante para una mayor igualdad social y fiscal de las políticas públicas.

En resumen, el ensayo argentino expone la incipiente y la fragilidad de la discusión interna sobre el tema, mostrando la falta de tradición y de cultura local y sugiriendo cómo esa ausencia deja el campo abierto para intromisiones externas, afectando la capacidad de percepción crítica local de los modelos traídos de afuera por las agencias multilaterales. Esa experiencia sirve de alerta para los otros países, poniendo en evidencia la necesidad y la oportunidad de promover más debates sobre el tema.

3.2.2. Brasil

El caso brasileño presenta una trayectoria distinta a la observada en la Argentina en lo que se refiere a la evolución del tema. Por un lado, el texto expone la

persistencia de una evaluación bastante negativa, por parte de las administraciones locales, con relación a la operacionalización de la aplicación de la *Contribuição de Melhoria*. Por otro lado, y como contraparte de este rechazo, el ensayo muestra el favorecimiento de nuevos mecanismos basados en la negociación, entre el poder público e intereses privados, del incremento de valor derivado de ventajas urbanísticas asociadas a la autorización de usos más rentables y aprovechamientos más intensos de determinados terrenos urbanos.

Es importante resaltar que la mayor amplitud en el entendimiento del tema conferida por la aplicación de las *Operações Interligadas* y de las *Operações Urbanas* relativa, en la medida en que su principio orientador no incluye incrementos de valor acumulados o capitalizados, ni la anticipación de valorización futura, estando su foco orientado a incrementos futuros no anticipados. De esta forma, este abordaje no alcanza los “derechos adquiridos” de los propietarios, los cuales, vale decir, abarcan las ganancias realizadas y también las apenas previstas (como en el caso de un potencial de construcción autorizado pero aún no concretado).

En este sentido, las *Operações Interligadas* y las *Operações Urbanas* deben ser entendidas en el contexto de la iniciativa frustrada con la implementación del *solo criado*, cuyo debate se remonta a los años 70. Aún así, como muestra el texto, la aproximación promovida por los nuevos instrumentos innova sobre el entendimiento usual anterior, según el cual aún los incrementos de valor no anticipados deberían permanecer en las manos del propietario beneficiado (por ejemplo, en los cálculos de las indemnizaciones en procesos de expropiación para la ejecución de obras públicas).

Un punto importante a observar es que el texto ofrece una visión interna de cómo la administración pública habría entendido y asimilado tales negociaciones, ya que fue escrito por un actor del proceso de negociación de la aplicación de los instrumentos presentados⁹. Se trata de una oportunidad interesante de conocer la práctica (y el pragmatismo) del tema en concreto.

Las experiencias relatadas en el caso brasileño no solamente demuestran la factibilidad de la aplicación de instrumentos que avanzan sobre la práctica anterior asociada a la recuperación de plusvalías, sino que también son testimonio del interés y las oportunidades crecientes de utilizar recursos adicionales gene-

⁹ Paulo Sandroni ejerció la tarea de negociador de estos procesos en la administración de São Paulo por el Partido de los Trabajadores (PT) (1989–1992).

rados por la propia producción del ambiente construido urbano para atender las necesidades del proceso de urbanización. En estos términos el texto sugiere, al mostrar iniciativas de la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías por parte de los propios empresarios inmobiliarios, la paulatina asimilación del tema y sus instrumentos por las estructuras dominantes en este proceso.

3.2.3. Colombia

El caso colombiano es reconocido internacionalmente como el paradigma latinoamericano de una virtuosa implementación de políticas de recuperación de plusvalías. En efecto, Colombia es tal vez el país en donde el principio y la ética que orientan el tema han sido institucionalizados de forma más elocuente, explícita, sofisticada y sobre todo audaz.

La experiencia de Colombia demuestra de forma cabal que la recuperación de plusvalías no es, como muchos piensan o alegan, políticamente y/o técnicamente imposible en América Latina, aún en contextos dominados por fuertes derechos de propiedad y contando con frágiles recursos técnicos y humanos en las administraciones públicas. Es de hacer notar que la trayectoria de aplicación continuada de la Contribución de Valorización colombiana ocurre a pesar de ser válidos para Colombia todos los argumentos esgrimidos para justificar los problemas y fracasos en los intentos de utilización de instrumentos de contribución similares en numerosos países de América Latina.

Además de esto, el caso señala la importancia de la acumulación de experiencia para el desarrollo del tema, en la medida en que este proceso acumulativo va imprimiendo una dinámica de mejoramiento sucesivo. Es importante observar que la experiencia colombiana con la Contribución de Valorización se destaca en el contexto latinoamericano no solamente en términos del volumen de recursos recaudados sino también por la construcción de una cultura fiscal todavía incipiente en los demás países de la región. El ensayo muestra cómo la experiencia acumulada de varias décadas en la utilización de este instrumento ofrece algunas bases necesarias para el desarrollo de un nuevo marco normativo para la recuperación de plusvalías, concretado con la nueva ley de desarrollo territorial y en particular con la institución legal de la Participación en Plusvalías.

Este nuevo instrumento se avecina a aquel de las *Operações Interligadas* implementadas en el caso brasileño, pero con la distinción especial de incluir la aplicación de una regulación predefinida, y no una negociación individual como en

el caso del instrumento desarrollado en Brasil. De esta manera, el nuevo instrumento de Participación en Plusvalías presenta un considerable avance con relación a la concepción y al entendimiento del tema de la recuperación de plusvalías en América Latina. Este avance, sin embargo, como ilustra el texto, no ocurre sin contradicciones o debates. Al mapear las dificultades presentes en el actual proceso de regulación y preparación para la implementación del nuevo instrumento, el ensayo contribuye a identificar los diversos caminos disponibles para la superación de las dificultades comprendidas en la efectiva implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías.

3.2.4. Cuba

La inclusión del caso cubano en esta antología tiene como principal justificación su condición de “caso fuerte” en la movilización deliberada de propiedades públicas como palanca para todo el desarrollo urbano y hasta para el desarrollo del país como un todo. Esta experiencia es de gran relevancia para los demás países de la región en la medida en que en todos ellos (¡pero no sólo en América Latina!) el Estado todavía retiene –directa o indirectamente, a través de sus empresas y de entidades públicas– un importante inventario de tierras¹⁰, inclusive dentro de perímetros urbanos y aún en áreas privilegiadas. A pesar de esto, es raro en la región, en las experiencias con operaciones de mayor bulto que involucran estas áreas, no solamente el desarrollo de esquemas de recuperación de plusvalías sino siquiera el reconocimiento de este potencial.

En el caso cubano, la propiedad pública del suelo urbano es considerada un recurso esencial con el que cuenta el poder público para controlar y participar del proceso de desarrollo de las actividades económicas e inmobiliarias. Es interesante notar el paralelo con los demás países donde, excepto en situaciones muy específicas (por ejemplo Brasilia), lo que el poder público retiene en mayor o menor medida es la prerrogativa de definir usos y aprovechamientos para las distintas parcelas urbanas o urbanizables. El aspecto a retener, en el caso cubano, es el de que esta prerrogativa es incontestable –ya que la tierra es de propiedad pública.

Operando como un *holding*, la Oficina del Historiador internaliza las externalidades creadas, movilizandando así un formidable fondo rotativo constituido a partir

¹⁰ Aun en Chile, después del proceso de liberalización, el porcentaje de tierras públicas es superior a 30% (Daher, 1999).

de la capitalización de las ventajas o ganancias de localización que proporciona a través de los proyectos de renovación que ejecuta. En esta experiencia, la movilización de recursos tiene como activador principal la transformación de los usos del suelo y la introducción de actividades capaces de ampliar la atracción de renta económica de la tierra. Es de hacer notar que el mecanismo, comparable al desarrollado en el caso de las *Operações Urbanas* en Brasil, no es intrínsecamente progresivo o redistributivo. Lo que le confiere estas características es la preocupación de mantener usos de interés social en el interior de los perímetros definidos para la actuación de la Oficina.

El ensayo cubano, que constituye el primer estudio de este proceso de transformación bajo el punto de vista de circuito financiero cerrado, ayuda a percibir un potencial más amplio para las políticas de recuperación de plusvalías que su finalidad recaudatoria usual, presentando sus instrumentos como capaces de movilizar recursos del suelo en beneficio de la colectividad, en el sentido más amplio de esta expresión.

3.2.5. Chile

El caso chileno aparece en el extremo opuesto al cubano, contraponiendo un proyecto económico de corte neoliberal a la intervención radical del Estado en la economía. El ensayo mapea las razones para el escaso interés, en Chile, por la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías en las últimas décadas, a pesar de ser estos instrumentos una respuesta armónica con el principio económico liberal vigente de que cada agente debe ser responsable por los costos que origina.

La minimización de la participación del Estado en la economía chilena, otro pilar del proyecto neoliberal, es señalada por los autores como el principal obstáculo para la implantación de instrumentos de recuperación de plusvalías en el pasado reciente, sobre todo de naturaleza impositiva. Al exponer las ambigüedades presentes en el reconocimiento y en la interpretación del tema en Chile, el texto muestra la existencia de condiciones actuales favorables para colocar el tema sobre la mesa de discusión: entre otras razones, se señalan la inconsistencia interna de la teoría económica neoliberal, la existencia de antecedentes históricos y algunas aplicaciones prácticas recientes.

Una contribución importante del ensayo chileno y de relevancia para América Latina como un todo es el intento de interpretar la situación actual relativa al tema de recuperación de plusvalías a la luz del transcurso histórico de las ideas

y de la práctica relacionada al tema. El ensayo muestra que aún cuando la práctica de la aplicación de instrumentos relacionados al tema ha sido bastante restringida y limitada a situaciones específicas y puntuales en el tiempo, la idea de su utilización para el financiamiento del desarrollo urbano y con fines de justicia distributiva estuvo latente en diversos períodos políticos y económicos a lo largo del siglo XX. Este resultado también tiene relevancia en el ámbito latinoamericano, pues contribuye al entendimiento de esta característica que parece ser una constante en la mayoría de los países.

3.2.6. México

Valiéndose de un enfoque más deductivo que la mayoría de los otros ensayos, el texto mejicano ofrece un panorama del universo legal de las alternativas de instrumentos directa o indirectamente incidentes sobre la recuperación de plusvalías en cada estado o federación mejicana. El estudio constata la presencia y coexistencia de diversos mecanismos fiscales capaces de capturar parcelas de las plusvalías urbanas, entre ellos un Impuesto a la Plusvalía. La presencia de esta preocupación fiscal en el cuerpo legislativo de algunos estados es comparada a las razones para su negligencia tanto en la práctica política como por la literatura crítica mexicana.

El ensayo discute el alcance y las limitaciones de estas políticas fiscales, exponiendo importantes preguntas que parecen ser recurrentes en las evaluaciones latinoamericanas, tales como: ¿en qué medida el impuesto sobre la propiedad es capaz de recuperar plusvalías, si en la aplicación simultánea de estos distintos instrumentos, y en especial en la vigencia del impuesto sobre la propiedad, se incurre en doble o bi-tributación?; y ¿en qué medida la aplicación de un Impuesto a la Plusvalía puede ser compatible con la Contribución por Obras Públicas?

Estas preguntas cobran importancia en el relato del inusitado caso de la ciudad de Mexicali, donde se aplica hace más de una década un impuesto sobre la propiedad con base exclusiva sobre el valor del terreno. La implementación de tal reforma, exitosa bajo varios puntos de vista, parece haber respondido a criterios de orden eminentemente operacional o pragmática, sin mayor preocupación sobre las posibles implicaciones para con el tema de la recuperación de plusvalías. Interesa notar que esa experiencia viene siendo replicada con mayor o menor éxito en varias otras ciudades en los estados de Baja California y Baja California Sur.

Otro punto abordado de obvia relevancia para el conjunto de los países es el cuestionamiento sobre el nivel de gobierno al cual deben corresponder las políticas de recuperación de plusvalías. En este debate, el entendimiento de que los recursos pertenecen a los gobiernos locales, responsables más directos por el desarrollo urbano, se opone al hecho de que adquiere vigor en varios países de la región la tributación a la ganancia inmobiliaria como parte del impuesto sobre los ingresos, usualmente de competencia nacional.

3.2.7. Perú

El caso peruano ofrece una exposición elocuente de una precaria organización del sistema fiscal, paradigmática en América Latina, notablemente en lo que dice respecto a los tributos básicos como el impuesto sobre la propiedad. El ensayo revela cómo, a pesar de la parcial descentralización administrativa en marcha (en Perú como por regla en la mayoría de los países de la región), el vestigio no despreciable de “paternalismo fiscal” ha sido responsable por el debilitamiento de iniciativas de recuperación de plusvalías. En efecto, la inercia de tendencias centralizadoras en la toma de decisiones ha limitado, intimidado y contrarrestado en gran medida la orientación de las administraciones locales. Peor aún, provoca el síndrome de dependencia de los recursos centrales (transferencias), liberando a los políticos locales de las impopularidad inherente a las imposiciones tributarias. Ambos son procesos que contribuyen a obstaculizar el avance de políticas de recuperación de plusvalías.

A pesar de la intensidad de estos procesos en Perú, el texto presenta la experiencia con un instrumento contributivo similar a los desarrollados en los demás países, el cual fue efectivamente implementado en Lima durante los primeros años de la década de los '90, con el nombre de Contribución de Mejoras. Su utilización muestra sobre todo que las tan divulgadas dificultades técnicas, operacionales y de recursos humanos que rondan el tema en América Latina no son insuperables.

En la evaluación de esa experiencia, se destaca el hecho de que habría sido justamente la población de las capas superiores de ingreso la que vino a obstaculizar la utilización del mecanismo para el financiamiento de obras públicas, mientras que las comunidades de bajos ingresos en realidad disputaban entre sí la provisión de obras de infraestructura urbana financiadas por la Contribución de Mejoras. Esta evidencia recalifica de forma elocuente y decisiva el argumento común de que las políticas de recuperación de plusvalías no serían adecuadas

para las poblaciones de bajos ingresos. Además, ella sugiere que la resistencia a la mayor utilización de estos mecanismos no es de naturaleza socioeconómica, sino de carácter ideológico y político.

3.2.8. Venezuela

Cerrando la antología y también elaborando sobre la discusión levantada hace poco de la permanencia del “paternalismo fiscal”, el caso venezolano enfatiza la percepción, presente en la mayoría de los países, de que cabría al Estado la provisión y el financiamiento de la infraestructura y de los servicios urbanos. Es de hacer notar que, para una significativa parte de la población, la conexión entre tales gastos públicos y la recaudación de tributos relacionados a la propiedad inmobiliaria (sean estas tasas específicas para el costeo de estas obras o impuestos y contribuciones directas o indirectamente relacionados a la valorización causada por la provisión de ítems de urbanización) es escasamente reconocida.

De esta forma, el texto registra una historia de fuerte rechazo al tema y de consecuentes fracasos en los intentos de operacionalización de políticas asociadas al principio de recuperación de plusvalías. Este punto adquiere mayor expresividad cuando se compara a la existencia, en Venezuela, de una legislación bastante detallada acerca de la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías, cuya trayectoria remonta a los años ¡40! El ensayo esclarece este enigma basándose en fuertes indicaciones de que la propia manera como la ley está formulada trata de neutralizar su incidencia, a través de la introducción de “salvaguardas”. Esta es reconocidamente una práctica tradicional en América Latina.

Así, a pesar de ser el caso venezolano uno de los pocos en los que la legislación contempla las alteraciones de uso y de aprovechamiento del suelo como hechos generadores de contribuciones, los mecanismos legales para la recuperación de plusvalías prácticamente no tienen aplicación. Otro punto complementario que es común a varios países y que colabora para la inoperancia de los instrumentos legalmente instituidos es la ausencia de diálogo y la falta de consistencia entre la legislación nacional y las normas legales de aplicación municipal.

Finalmente, al enfocar dos grandes proyectos urbanos propicios a la presencia del debate sobre la recuperación de plusvalías – los casos del *Metro* y de la urbanización de *El Hatillo* – el ensayo ilustra también el “juego” de las élites en la manipulación y/o “captura” de esos instrumentos, otra característica recurrente de la apropiación del tema en América Latina.

4. Algunas lecciones genéricas de la experiencia latinoamericana

A pesar de la diversidad en el abordaje y de la variedad de casos particulares presentados, el conjunto de ensayos reunidos en esta antología encierra algunas lecciones substantivas y más genéricas que permiten caracterizar la experiencia latinoamericana¹¹, las cuales enumeramos a continuación:

4.1. No es ninguna novedad...

Los ensayos muestran antecedentes históricos concretos bastante remotos, pudiéndose afirmar que, en prácticamente todos los países de la región, el tema no es nuevo. En varios países se ha discutido públicamente sobre la conveniencia y la necesidad de la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías desde las primeras décadas del siglo. El debate aflora tanto por motivaciones concretas, como en el problema de la pavimentación en São Paulo en los años 20 o durante la ausencia de fuentes externas de financiamiento en Colombia en la misma época, como por motivaciones políticas e ideológicas¹², por ejemplo las varias iniciativas de discusión del tema emprendidas por representantes del Partido Radical en Chile.

La inserción de normas legislativas y de instrumentos relacionados al tema cuenta también con una tradición consolidada en diversos países. El desarrollo de las legislaciones pioneras es también notable, de modo que ya en la década de los 40 existen ejemplos de textos legislativos en los que los principios éticos del tema son absorbidos de forma bastante sofisticada; los casos de Colombia y de Venezuela, que en los años 40 definen instrumentos realmente volcados a la recuperación de la valorización del suelo (y no limitados al costo de las obras públicas) son ejemplares.

¹¹ En la elaboración de esta sección, los autores también se valieron de informaciones recogidas de otros estudios realizados en el ámbito del proyecto de mapeo de la experiencia latinoamericana con la recuperación de plusvalías desarrollado por el Lincoln Institute of Land Policy en estos últimos 5 años.

¹² Interesa observar en este sentido la existencia de registros de la influencia de Henry George en el urbanismo latinoamericano de inicios de siglo en la Argentina (Gerstein, 2000), en Chile (ver el ensayo chileno), y aún en Brasil (información personal de Philippe Gunn).

4.2. Pero su presencia es todavía episódica (no es hegemónica)

A pesar de las historias puntualizadas de experiencias relevantes que abarcan los principios de la recuperación de plusvalías, la representatividad y aún el reconocimiento del tema en la agenda de política urbana aparece de forma poco desarrollada y restringida, demostrando que el tema todavía está lejos de ser incorporado a la agenda de política urbana. Además de esto, el desarrollo del tema no ocurre en un movimiento continuamente creciente. Al contrario, su evolución es caracterizada por avances y retrocesos a lo largo de los años y de los distintos contextos políticos y económicos. La alternabilidad de períodos con mayor y menor presencia o visibilidad del tema, fuertemente presente en la trayectoria histórica expuesta en el ensayo chileno, aparece prácticamente en todos los países y en diferentes épocas.

Aún cuando los planificadores urbanos en América Latina, al menos en el plano del discurso público oficial, se sientan aparentemente cómodos con la idea de la necesidad de socializar o redistribuir plusvalías, en realidad poco del incremento del valor derivado de la actuación pública ha sido efectivamente recuperado¹³. Esta afirmación es válida tanto para el caso de importantes operaciones de vialidad como las presentadas en los casos de Chile, Brasil y Perú, como para la unánime debilidad en la incidencia, en la imposición, en la actualización y en la cobranza del impuesto sobre la propiedad, la más importante fuente de recursos con que cuentan (o deberían contar) las administraciones locales en América Latina.

4.3. Una legislación amplia mas no implementada

La legislación existente contempla en general mucho más de lo que se reconoce y aplica en la práctica, caracterizándose por una patente desproporción entre lo que es posible hacer y lo que realmente se hace, como ilustran varios casos y expone elocuentemente el ensayo mejicano. El conjunto de los ensayos muestra un arsenal formidable de instrumentos apropiados para la recuperación de plus-

¹³ La situación latinoamericana contrasta con la de América del Norte, donde notablemente a través del impuesto sobre la propiedad se recupera una parcela significativamente más expresiva de las plusvalías, a pesar de una actitud más complaciente con los empresarios por parte de los planificadores urbanos. Para una evaluación comparativa entre América Latina y la América del Norte con relación a las diferencias en la absorción del tema en las políticas urbanas, ver Smolka y Amborski, 2000.

valías, los cuales todavía presentan una melancólica utilización, la cual es tanto indiscutiblemente fortuita como caracterizada por la fragilidad de las iniciativas en las ocasiones en las que se concreta la aplicación.

Contrario a lo que se suele alegar, el problema en general no está tanto en que los planificadores no tienen acceso (legal) a estos instrumentos, sino que:

- a) Muchas veces la legislación y los instrumentos son concebidos y formulados de tal modo (¡no siempre intencional!) que conspiran contra los chances de su aplicación (Holson, 1991). Además de los casos comunes de falta de claridad y de objetividad en los tópicos esenciales para la operacionalización de los instrumentos, como muestra el debate actual sobre el nuevo instrumento colombiano Participación en Plusvalías, hay casos, como el venezolano, en los que el cuerpo legislativo es tan confuso y contradictorio que virtualmente paraliza cualquier iniciativa de política;
- b) Aún cuando es factible, la ley no siempre es de fácil interpretación. El caso relatado de Brasil sobre el debate entre eminentes juristas durante los años 70, acerca de la constitucionalidad de la legislación del *solo criado*, ilustra la ausencia de un conocimiento más sólido sobre los alcances del tema y de sus instrumentos.
- c) Las posibilidades de la ley no siempre son conocidas, aún cuando resulten en experiencias exitosas. La legislación brasileña de *Contribuição de Melhorias* parece ser poco conocida en el medio oficial. Muchas experiencias relevantes ni siquiera son conocidas en el propio país, como ocurre en el caso de Mexicali, con la sustitución del impuesto sobre la propiedad tradicional por un impuesto con base exclusiva en el suelo. También en México, asume relevancia la ausencia de información por parte de varias administraciones estatales, sobre la eventual utilización y los posibles fondos generados por la utilización del Impuesto a las Plusvalías, presente en la legislación de aquellos estados.

4.4. Resistencia más ideológica que lógica

Aún cuando la legislación y los instrumentos son entendidos, ellos pueden (tal vez por eso mismo!) no ser implementados o pueden ser apenas parcialmente utilizados, debido a la obstinada “falta de voluntad política”. Esta última se manifiesta o se traduce en falsas interpretaciones, en racionalizaciones estereotipadas y hasta en pura “predicación” ideológica.

En efecto, no es difícil encontrar “exposiciones de motivo” cuyo argumento para la inoportunidad o inconveniencia (¿coyuntural?) de aplicar tales instrumentos está basada en el mal entendimiento de cómo funcionarían los instrumentos de recuperación de plusvalías y sobre todo de sus respectivos impactos¹⁴. Ejemplos de estos falsos raciocinios incluyen alegaciones de que serían inflacionarios (¡imposiciones que se transfieren a los precios!¹⁵), de que desorganizan o peor distorsionan el buen funcionamiento del mercado¹⁶, de que serían ilegítimos por acarrear bi-tributación¹⁷ y varias otras.

Por otro lado, resistencias con base en racionalizaciones estereotipadas utilizan argumentos como: a) que sería antisocial, ya que la población pobre, más necesitada de obras de infraestructura urbana, es la que tiene menos capacidad de pago; b) que las administraciones públicas no estarían técnicamente habilitadas en términos de recursos técnicos y humanos; o aún c) que los recursos aportados no son expresivos o no se justifican en comparación a los costos de administración incurridos.

Finalmente, existen los bloqueos motivados por factores de orden puramente ideológico. En este sentido, la implementación de la Participación en Plusvalías en Colombia (para citar apenas un caso notorio) ha recibido una fuerte resistencia por ciertas entidades de representación de clase, no tanto por la eventual inconsistencia interna del nuevo dispositivo legal, sino porque éste representa una forma más de indeseada “interferencia” pública (mayor carga fiscal, restricción de los derechos de propiedad, mayor regulación) en los “negocios inmobiliarios urbanos”. De modo similar, los obstáculos levantados en el intento de implementación del *solo criado* en Brasil, durante los años 70 y 80, fueron respal-

¹⁴ El reciente debate colombiano sobre la inconveniencia de aplicar la participación en plusvalías en esta fase descendiente del ciclo de la actividad inmobiliaria en aquel país ilustra el punto. El mismo tipo de argumento explicaría la inapetencia del MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) chileno en promover la revisión y exposición de dispositivos para la recuperación de plusvalías en la ley de urbanismo que ahora se discute en aquel país.

¹⁵ Afirmación que ignora la máxima ricardiana (incontestable) de que, *ceteris paribus*, las imposiciones sobre la tierra recaen obligatoriamente sobre el propietario.

¹⁶ En la medida en que la mayoría de los instrumentos de recuperación de plusvalías operan en la neutralización de externalidades, ¡el efecto que producen es justamente el opuesto!

¹⁷ Muchas veces, como argumenta Lovato (1984 apud Moura 1999), se confunde erróneamente la bi-tributación (que define la misma hipótesis de incidencia y el mismo hecho imponible) con la posibilidad de incurrir en doble-tributación (distintas hipótesis de incidencia y de hecho imponible).

dados por la preservación de una supuesta inviolabilidad de ciertos derechos de propiedad (privada) “adquiridos” y por cierto (!!) absolutos.

4.5. Una creciente popularidad del tema

A pesar de todos estos obstáculos y bloqueos, el conjunto de ensayos denota, al menos aparentemente, una mayor popularidad del tema, o mejor, de las condiciones que justificarían o conllevarían a la utilización de estos instrumentos. En efecto, en lo que se refiere a la actuación de las administraciones municipales latinoamericanas, la recuperación de plusvalías viene llamando una creciente atención por parte de planificadores locales en toda la región, comenzando a ser percibida como una iniciativa de política urbana importante, como se puede desprender de todos los ensayos.

Entre otros factores relacionados a la creciente popularidad de esta discusión, los más frecuentemente señalados son: en primer lugar, una mayor descentralización administrativa y sobre todo fiscal, asegurando mayor autonomía en la (re)definición y consecución de fuentes alternativas de recursos públicos para financiar el proceso de urbanización; esta necesidad por más recursos locales ha sido reforzada por las demandas sociales y presiones políticas asociadas a la redemocratización en marcha y a los niveles crecientes de participación popular promovidos inclusive por la mayor presencia de ONGs y similares¹⁸.

En segundo lugar, la redefinición de las funciones del Estado en general (incluyendo la privatización) simultáneamente a la crisis de la planificación comprensiva, han servido como “caldo de cultivo” para la flexibilización de la intervención pública bajo la forma de negociaciones directas en el campo de la regulación del uso del suelo y de sociedades de cooperación público-privadas. La existencia de terrenos fiscales disponibles para el mercado, como en el caso argentino, y la orquestación de intereses de agentes inmobiliarios, como en el caso venezolano, ilustran bien esta nueva circunstancia histórica.

Otros factores sugeridos en los ensayos señalan las condiciones impuestas por la agenda de las agencias multilaterales, priorizando la universalización de tasas sobre servicios y la recuperación, vía contribuciones, de los costos de las inver-

¹⁸ La constitución de fondos extra-presupuestarios para el financiamiento de programas especiales de interés social, acoplados a prácticamente todas las iniciativas de recuperación de plusvalías, ha sido efectivamente uno de los principales atractivos o justificaciones para la implementación de esas políticas.

siones públicas¹⁹. A todo esto se agrega también una cierta frustración con el resultado obtenido de la aplicación de impuestos y otras contribuciones tradicionales relacionadas a la tierra urbana, tanto en términos de recaudación como en relación con objetivos de política urbana.

4.6. Una tendencia al pragmatismo

Un corolario al ítem anterior, y que sobresale del reconocimiento de las experiencias latinoamericanas, es que la mencionada atención creciente sobre el tema estaría inspirada menos por principios de ética e igualdad y/o sus justificaciones teóricas y políticas y más por motivaciones de carácter eminentemente pragmático. De hecho, no es raro que las reformas hayan sido introducidas sin mayor conciencia política del proceso, o de su importancia teórica. El cambio osado de la base impositiva del impuesto sobre la propiedad que está en curso en varios municipios de Baja California y Baja California Sur, en México, son ejemplos de esta situación²⁰.

Permanece la evidencia histórica de que el recurso a estas iniciativas ha sido en gran medida motivado por la necesidad de enfrentar la crisis fiscal y otras dificultades locales para el financiamiento del desarrollo urbano. Esto fue observado desde los inicios de su aplicación en Colombia hasta la experiencia reciente con el metro en Buenos Aires.

En este panorama marcado por el pragmatismo, vale destacar la importancia del cúmulo de experiencia para una sofisticación deseable de instrumentos y para la evolución de las ideas sobre el tema. Aquí, cobra importancia la historia colombiana con la Contribución de Valorización, a partir de la cual, a pesar de varios problemas en general relacionados al (limitado) alcance del instrumento, fue posible construir el camino para un nuevo instrumento de Participación en Plusvalías.

¹⁹ Como en el caso del proyecto PARANACIDADES desarrollado en Brasil (Goelzer y Saad, 1999)

²⁰ Consta la información anecdótica ofrecida por Sergio Flores, consultor responsable de esta reforma, de que el recurso de restringir la base impositiva al terreno habría surgido de las dificultades sufridas por los inspectores de catastro, a quienes frecuentemente se les impedía hacer inspecciones domiciliarias en ausencia del "hombre de casa" (o sea, ¡durante el día!).

4.7. *No necesariamente progresivo... y tampoco redistributivo*

Antes de detallar este punto, valdría la pena resaltar, conforme ya mencionado, que el tema – y por ende la referencia a ‘plusvalías’ – no es en absoluto monopolio de la izquierda. El ensayo argentino y hasta el caso chileno demuestran claramente la docilidad del tema en contextos neoliberales. Así, el carácter progresivo de tales políticas no se resuelve por el hecho de estar “tributando” incrementos del valor de la tierra (plusvalías) ni por alcanzar prioritariamente las áreas (contribuyentes) de más alto ingreso!

En efecto, la aparente redistribución del tipo *Robin Hood*, reflejada en el hecho de que las políticas de recuperación de plusvalías, en América Latina, han sido aplicadas prioritariamente en las áreas de más alto ingreso²¹, haciendo que supuestamente la población con mayor capacidad de pago sea más onerosa (!) –se disuelve tan pronto se percibe que la parcela de plusvalías recuperada por este concepto tiende a ser de modo general²² una fracción de lo que el propietario efectivamente se beneficia²³. De ahí no es difícil entender que la estrategia de atraer la intervención para el propio vecindario (aún cuando a costa de algún repase de los “beneficios”) todavía es más ventajosa que la alternativa de ser objeto de negligencia pública²⁴. Este punto parece haber sido bien entendido por la población de bajos ingresos, como muestra la evidencia peruana.

En este sentido, la alternativa de no discontinuar el beneficiamiento de áreas populares (así estas sean onerosas por la recuperación de plusvalías)²⁵ puede adquirir connotaciones más “progresistas” que las alardeadas por los defenso-

²¹ Las experiencias con la Contribución de Valorización en Colombia y con las *Operações Interligadas* en Brasil son indicativas de este punto.

²² Evidencia ubicua de las experiencias con la *contribución de mejoras* relatadas en América Latina.

²³ Cuanto más escasa la disponibilidad de un determinado servicio, mayor el hiato entre el incremento de valor resultante de la tierra beneficiada en relación al costo de inversión. Una oferta insuficiente de tierra servida a precios accesibles constituye tal vez la característica más típica del funcionamiento del mercado de tierra urbana en América Latina (Smolka 2000).

²⁴ Críticas contundentes le atribuyen al instrumento potencialidades perversas, tales como el de ser “capturable” por los ricos en detrimento de los pobres, aumentando la ya exacerbada segregación socio-espacial (Geisse y Sabatini, 1982).

²⁵ A veces la compensación por la ausencia de un servicio puede tener como resultado costos más elevados que los incurridos para su provisión –véase la ya “clásica” referencia a la provisión de agua por camión cisterna en áreas desprovistas de redes públicas de agua.

res de las *Operações Interligadas* brasileñas y otras congéneres. Este último punto debe ser tomado con la debida cautela, a la luz de ciertas experiencias de aplicación de la Contribución de Mejoras (valorización) en áreas de bajos ingresos con otros propósitos que el de beneficiar a los ocupantes – por ejemplo, para justificar la remoción o forzar la salida de los que no pueden pagar por los mejoramientos (Everett, 1999; Jaramillo en este volumen).

No debe extrañar, por lo tanto, el recelo en la aplicación de estos instrumentos y aún el rechazo al tema por parte de gobiernos locales progresistas, por entender que tales contribuciones (de mejoras, valorización, etc.) serían inadecuadas para las capas más pobres/desasistidas de la población. A ese entendimiento todavía hay que sumar la evaluación de que en última instancia tales instrumentos constituyen un mero mecanismo de refuerzo del presupuesto local, sin cualquier connotación redistributiva (Jones et al., 1991), y por tanto desvirtuadores del principio de la recuperación de plusvalías, como sugieren varios ensayos.

En el ámbito de los instrumentos que inciden sobre actos administrativos, las *Operações Interligadas* desarrolladas en São Paulo ofrecen similarmente un argumento elocuente sobre la imposibilidad de rotular de antemano estos instrumentos. Esto ocurre por dos razones: primero, por su aplicación efectiva por administraciones de corrientes políticas e ideológicas opuestas²⁶; segundo, por que su utilización muestra que el hecho de que los recursos resultantes sean específicamente destinados a la población de bajos ingresos no es suficiente para disminuir las diferencias absolutas entre ricos y pobres en el acceso a la urbanización.

En fin, el punto fundamental es que la recuperación de plusvalías no es (y no debe ser tomada como) una panacea. Una evaluación del impacto redistributivo de una política de recuperación de plusvalías **requiere**, más allá del reconocimiento de la forma en que la plusvalía es **apropiada**, un análisis de cómo estas plusvalías habrían sido **originadas** y de cómo los recursos resultantes son o serán **utilizados** (Furtado, 1997).

²⁶ Originalmente concebido (por la administración conservadora de Jânio Quadros) para “limpiar” áreas valorizadas ocupadas por *favelas*, fue posteriormente extendido para la venta de potencial constructivo adicional en áreas nobles por la administración progresista de Luiza Erundina.

5. Consideraciones finales

Tal vez la primera impresión que la lectura de este conjunto de textos ofrezca sea que la experiencia latinoamericana con la recuperación de plusvalías no es ni muy brillante ni tampoco prometedora. Por lo que parece, las iniciativas han sido episódicas, derivadas de circunstancias especiales y/o oportunistas, con pocas plusvalías efectivamente recuperadas (o, peor, no siempre resultando en beneficio para la comunidad) y han sido foco de importantes resistencias. En fin, ¡mucho alarde para poca cosa!

Por otro lado, es indudable que el tema viene despertando mayor interés y una creciente aceptación en el debate público, que las iniciativas han tomado más volumen en número y densidad (tanto en su audacia como en su creatividad) y que, más allá de su reconocimiento como fuente alternativa de finanzas públicas, otras de sus virtudes vienen siendo mejor percibidas.

En efecto, las administraciones públicas (locales) se vienen dando cuenta del “valor de mercado” de su prerrogativa de controlar derechos de ocupación del suelo²⁷ y de definir la localización y el *timing* de las obras públicas; aún más, de que la negociación transparente de índices urbanísticos reduce el margen o los grados de libertad de las transacciones antes realizadas “bajo la mesa”, y que la mayor visibilidad del vínculo existente entre el hecho generador (la intervención pública) y la base de incidencia (la valorización del suelo) presenta obvios méritos pedagógicos en la constitución de una cultura fiscal indispensable para el fortalecimiento de otros tributos inmobiliarios – y notablemente el impuesto sobre la propiedad.

Mucho, sin embargo, resta por ser realizado. Comenzando por la necesidad de promover un mayor esclarecimiento a los agentes públicos de lo que es, ha sido y sobre todo puede ser una política de recuperación de plusvalías. Los autores de este ensayo están convencidos de que, más allá de los referidos factores estructurales (patrimonialismo, corrupción, intereses ocultos, obtusidad ideológica y similares), una parte no despreciable de la “varianza no explicada” de las ambigüedades y fragilidades señaladas en este universo de experiencias puede ser atribuida a la ignorancia. Esto, a su vez, abre un formidable espacio (“ventana de oportunidad”) para un trabajo en el campo educacional!

²⁷ Esta es una respuesta contundente a los frecuentes argumentos de que las municipalidades no disponen de recursos para enfrentar las responsabilidades derivadas de la descentralización.

Hay que producir un mejor conocimiento sobre ciertas idiosincrasias latinoamericanas como, por ejemplo, el nexo entre los debates suscitados por circunstancias tales como la informalidad en gran escala y persistente en el mercado de tierras –típica de América Latina. Es decir, situaciones en las cuales las relaciones de propiedad de la tierra no están definidas, en las cuales predominan actividades irregulares, ilegales, informales o clandestinas en el acceso y en la ocupación de la tierra urbana, en las cuales incrementos significativos del valor de la tierra son generados por la propia comunidad, claro está, fuera de la protección del Estado, y en las cuales la tierra representa un importante mecanismo de capitalización para los pobres.

Hay también que promover un mayor diálogo entre los agentes públicos involucrados en la implementación de políticas e instrumentos de recuperación de plusvalías, y en especial entre urbanistas y tributaristas. Se percibe efectivamente que, en América Latina en particular, los urbanistas aún demuestran poca sensibilidad para con las cuestiones fiscales (con una percepción de los procesos urbanos dominada por tendencias esteticistas) a la misma vez que los tributaristas (finanzas públicas) todavía tienen dificultades de percibir el impacto que los cambios en el uso del suelo tienen o pueden tener en la recaudación fiscal. Este sería uno de los eslabones críticos para la superación de los problemas de implementación de políticas de recuperación de plusvalías en la región.

Por último, pero no menos importante, hay que promover la identificación, la evaluación y la diseminación de experiencias, exitosas o no, con iniciativas de recuperación de plusvalías en América Latina. Los ensayos aquí compilados – ciertamente una contribución en esta dirección– ofrecen apenas una pálida muestra de lo que posiblemente viene ocurriendo en la región.

6. Bibliografía

- Daher, Antonio, (1999). *El Estado terrateniente: Gestión de Bienes Nacionales*, Pontificia Universidad Católica, Santiago, Chile.
- Dowall, David y Blackburn, Stephanie, (1991). “The Tools for Financing Infrastructure”. presentado en el *Seminario Financiamiento Público de Infraestructura: Problemas y Soluciones*. México, mimeo.
- Everett, Margaret, (1999). “Human Rights and Evictions of the Urban Poor in Colombia”, *Land Lines*, Volume 11, N° 6.

- Furtado, Fernanda, (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina*, presentado en el XX Congreso de LASA (Latin American Studies Association), Guadalajara, Mexico, mimeo.
- _____, (1999). *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. Tesis de Doctorado, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo.
- _____, (2000b). "Rethinking Value Capture Policies in Latin America", *Land Lines*, Volume 12, N°3.
- Geisse, Guillermo and Sabatini, Francisco, (1982). "Urban Land Market Studies in Latin America: Issues and Methodology", Cullen, Matthew and Woolery, Sharon (Editors) *World Congress on Land Policy*, Lincoln Institute of Land Policy, 149–175.
- Gerstein, Fernando S., (2000). "Argentina", Andelson, R. V. (ed.) *Land-Value Taxation Around the World* (Third Edition)', supplement to American Journal of Economics and Sociology, Vol. 59 , 49–63.
- Goelzer, J. and Saad, P., (1999). "Cost Recovery Performance of the Benefit Charge in the Paraná Urbano Program", Paraná State Secretariat for Urban Development, Paranacidade, Technical Series N° 10.
- Holston, James, (1991). "The Misrule of Law: Land and Usurpation in Brazil. Comparative Studies", *Society and History* Vol. 33 N° 4, 695–725.
- Jones, Gareth et al., (1991). "The Price of Uncertainty: The Evidence for Land Valorisation in Mexican Cities and the Implications for Public Policy", presentado en el Fitzwilliam Workshop, Cambridge, England.
- Lungo, Mario, (1999). "Captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador", Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabajo, mimeo.
- Maricato, Erminia et. al., (2000), *Preço de desapropriação de terras: Limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio-ambiente e vias públicas em São Paulo*. LABHAB/FAUUSP y Lincoln Institute of Land Policy.
- Morales, Ninette, (1998). "La Recuperación de Plusvalías Inmobiliarias en Nicaragua", Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabajo, mimeo.
- Moura., Leopoldo, (1999). "Mecanismos de recuperação de mais-valia urbana decorrente de ações públicas" Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabajo, mimeo.

- Pauta, Fernando, (1998). “Aproximación a la experiencia ecuatoriana: La contribución especial de mejoras y la participación en plusvalías”, Lincoln Institute of Land Policy, documento de trabajo, mimeo.
- Smolka, Martim (2000) “The Functioning of the Urban Land Market in Latin America: Some Characteristics” Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- Smolka, Martim and Iracheta, Alfonso C., (1999). “Access to Serviced Land for the Urban Poor: the Regularization Paradox in Mexico”, *Storia Urbana*, Vol. XXIII, N° 88/89, 121–146.
- Smolka, Martim y Amborski, David, (2000). “Value Capture and Urban Development: An Interamerican Comparison”, *Los avalúos como instrumento de gestión urbana en la ejecución de los planes de ordenamiento territorial*, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia, 189–224.

La captación de plusvalías urbanas en la Argentina: ¿futuro instrumento de equidad social?

1

Nora Clichevsky

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo presentar la problemática de la captación de plusvalías y su posible utilización como instrumento de equidad social.

Definimos la captación de plusvalías como los beneficios generados por el Estado –a través de la construcción de obras públicas, modificación de las normas de subdivisión, uso, ocupación y construcción del suelo urbano, venta de tierras fiscales o incorporación de las mismas a las áreas urbanas¹– y capturados por el mismo para ser devueltos a la comunidad. No se trata, pues, de captar las plusvalías que los diferentes sectores privados producen a través de las inversiones que realizan en la ciudad.

Las preguntas que se quiere responder son:

- ¿Han existido antecedentes que puedan tomarse en cuenta para elaborar políticas actuales?
- ¿Está el Estado argentino, o parte del mismo, dispuesto a implementar políticas en tal sentido?
- ¿Es necesario modificar los marcos legales para hacerlo?
- ¿Podrá conseguirse el objetivo de equidad a través de su implementación?

Una parte del trabajo trata sobre los instrumentos vinculados a la captación de plusvalías; la siguiente realiza observaciones sobre las dificultades en Argentina para implementar políticas específicas. La experiencia en Buenos Aires es el capítulo siguiente; por último, se colocan algunas conclusiones.

¹ Vendidas o concesionadas, como el caso de Puerto Madero, en la ciudad de Buenos Aires.

2. Instrumentos asociados a la captación de plusvalías en Argentina

Argentina posee una escasa tradición en capturar plusvalías inmobiliarias de manera directa; casi no han sido tenidas en consideración en la planificación ni en los estudios urbanos y tampoco han sido utilizadas, aún, como un instrumento de política fiscal redistributiva. Sólo hubo algunas discusiones en la Provincia de Buenos Aires, hacia 1940, sobre si cobrar la contribución de mejoras o un impuesto al mayor valor, en la época que se realizaron grandes inversiones en obras públicas de infraestructura y el Estado poseía limitaciones para el financiamiento de las mismas. Pero se privilegió la contribución de mejoras, cobrándose las mismas para obras viales.

El tema es retomado en algunos momentos históricos donde pareciera que podría ser aplicado, dados los objetivos políticos de equidad de algunos gobiernos –aunque de manera muy tenue– o de ciertos técnicos, con determinada concepción de justicia social (vinculada a la planificación urbana), quienes deciden plantearla como política, como se muestra en los puntos 2 y 4.

En este sentido, el antecedente más importante es el elaborado por el Dr. Emilio Montes, en 1963, para la Organización Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires, sobre Recuperación de Plusvalías por Obras y Servicios Públicos. Define que el Estado debe adquirir tierras antes de la realización de obras públicas, para evitar que el trabajo y las inversiones realizadas para la realización de obras y la prestación de servicios públicos, que determinen el mejoramiento sensible en el estado de mantenimiento de un área determinada, reporten beneficios solamente a los propietarios de inmuebles comprendidos en la misma.

Para justificar el impuesto al mayor valor, analiza los antecedentes nacionales. «Prácticamente el único antecedente doctrinario que sobre el particular se anota es el libro “Impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble. Su aplicación a la República Argentina”, Tesis doctrinal del Dr. Teodoro Becú, publicado en el año 1914 por la imprenta Alsina de la ciudad de Buenos Aires. Resulta principalmente interesante el anteproyecto de ley formulado como conclusión de su trabajo y del cual se desprende que la recaudación del impuesto ha de lograrse fundamentalmente de los gravámenes que se aplicarán en oportunidad de cada transferencia de dominio de los inmuebles, o a través de revaluaciones periódicas de los mismos, que obligaran a los titulares a pagar el impuesto cada diez años para el caso de no efectuarse transferencias de dominio.» (Montes, 1963:4)

2.1. Instrumentos fiscales tradicionales

En la Argentina, las propiedades deben pagar impuestos, contribuciones y tasas y los gravámenes tradicionales que se pueden vincular directamente a la captación de plusvalías son el impuesto inmobiliario y la contribución de mejoras, dado que los impuestos a los bienes personales y ganancias son indirectos a la propiedad. Los impuestos relacionados a la transferencia de las propiedades –de sellos y costos de escrituración– no poseen ninguna connotación relativa a la valorización de los predios que se transaccionan; los mismos se vinculan a la política fiscal más global (necesidad de percibir más ingresos a través de estos impuestos) o de dinamizar el mercado de la construcción en general y la vivienda en particular (en estos casos se han modificado estos impuestos, disminuyendo el monto de los gravámenes para abaratar las transacciones en un momento histórico en que el mercado estaba muy estancado, en 1994). Las tasas² corresponden a un servicio que se brinda en especial; por ejemplo, tasa por alumbrado, barrido y limpieza pública, y por lo tanto no introducen el concepto de valorización predial.

2.1.1. El impuesto inmobiliario

El impuesto directo sobre las propiedades urbanas es, desde el inicio de la organización nacional, en 1860, el inmobiliario. Su objetivo fue, y sigue siendo, gravar a la propiedad vacante³ y a la tierra con construcción, según valuaciones más o menos cercanas (o alejadas) a precios del mercado, tanto para la tierra como para las edificaciones que existan sobre ella, dado que el gravamen se halla desglosado en terreno y construcciones⁴, fijando alícuotas según tipo de construcción, estado y edad de la edificación. El mismo significa, históricamente, un porcentaje muy bajo de la recaudación total de impuestos urbanos, aunque en los últimos años ha aumentado debido a las políticas de ajuste fiscal, y por lo tanto a la actualización catastral y revalúos efectuados en muchas provincias y ciudades argentinas. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, en 1999,

² Que no son objeto del presente trabajo, son cobradas por los municipios que prestan los servicios.

³ Para lo cual existen diferenciales respecto a las construidas, pero escasamente significativas, y que por lo tanto no han significado un “castigo” a la propiedad baldía.

⁴ Y así se presenta ante el propietario-contribuyente en la Boleta que llega a su domicilio; el pago se puede efectuar bimestral o anualmente.

significaba el 17% del total de los impuestos percibidos por el gobierno local, y alrededor del 1,5% promedio del valor de las propiedades.

Dado el régimen federal, son las instituciones provinciales las encargadas de legislar y percibir el Impuesto Inmobiliario, definido en los respectivos Códigos Fiscales. A partir de la descentralización de muchas funciones nacionales y provinciales hacia los municipios (desde la implementación de la Reforma del Estado, en 1989), existen diferentes apreciaciones si éstos pueden cobrar dicho impuesto. Por ahora, sólo se ha iniciado la aplicación en escasas provincias, como en Río Negro.

Es necesario observar que el cobro de las valorizaciones producidas por las acciones del Estado –tanto por inversiones como por modificaciones a las posibilidades de construir o por la incorporación de tierra fiscal a la ciudad– no ha sido el objetivo del impuesto inmobiliario. Pues aunque, por ejemplo, en el Código Fiscal actual de la ciudad de Buenos Aires se define que una de las variables a tener en consideración para la definición del impuesto sobre el terreno, es la zonificación del Código de Planeamiento, la incidencia de la misma es mínima a la hora de su definición porque no traduce la realidad en términos de valorizaciones distintas producidas por las diferentes zonas según dicho Código⁵.

La otra variable es el Código de Cuadra, que es el valor asignado al terreno en función de su localización dentro de un área central, de equipamiento, industrial, etc., por el Tribunal de Tasaciones de la Nación del año 1976 que, según la Ley Tarifaria, se actualizaría, pero se lo hace muy parcialmente, lo que lleva a grandes desfasajes con el mercado. Incluso, en el mencionado Código Fiscal, una de las alternativas es cobrar las plusvalías a través del impuesto inmobiliario, que tampoco está implementado en la actualidad (ver punto 4). Por otra parte, la revaluación de los terrenos se define exclusivamente cuando se realiza una obra nueva, y por lo tanto sólo a unos pocos terrenos podría haberse cobrado dicha valorización. Es decir, que una cuestión es el instrumento existente, que permite una cantidad de acciones que podrían utilizarse en un futuro, y otra es la forma de aplicación actual.

Además de la falta de relación entre el Impuesto Inmobiliario (IIN) y las plusvalías producidas por la acción del Estado, el IIN posee una serie de problemas para su efectiva implementación en relación a su objetivo explícito; los más importantes son los siguientes:

⁵ Entrevista al Licenciado Alberto Bozzolo, a cargo de la Dirección de Rentas de la ciudad de Buenos Aires y coordinador de la Reforma Administrativa del Estado.

- Las valuaciones, tanto del terreno como de las construcciones, se hallan desactualizadas de los precios de mercado⁶; por ejemplo, actualmente en la ciudad de Buenos Aires, representa el 30% del valor de mercado promedio con una alta dispersión, llegando en algunos casos al 10% de dicho valor. Las construcciones se gravan según superficies, tipo de construcción, cantidad de baños con relación a la superficie (si es destinada a vivienda), edad de la edificación y su estado, independiente de la localización que posea en el área urbana y el sector social que lo habita. Aunque se supone que existe una correspondencia entre tipo de construcción, edad de la misma y situación social de los habitantes, ello no siempre es así. Existen construcciones nuevas ocupadas por sectores de medios o medio-bajos ingresos, y construcciones antiguas ocupadas por sectores de altos ingresos, en barrios tradicionales como La Recoleta y Palermo (con construcciones de más de ochenta años algunas de ellas).
- Las alícuotas no se definen con principios de equidad social. Las mismas no se establecen según los precios del mercado (que, en principio, definiría una situación real en términos de equidad social), sino obedecen a definiciones de tablas desactualizadas, donde se coloca un porcentaje de desvalorización por año; si bien la Ley Tarifaria se aprueba anualmente por el Poder Legislativo de cada una de las ciudades, son inexistentes las modificaciones que se realizan en relación a las cuestiones sustanciales; sólo se ajustan algunos aspectos de menor relevancia. Por lo tanto, las mismas no reflejan la realidad en términos de localización de la población según sectores sociales en la ciudad. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, la población de ingresos altos, medios y bajos está pagando una alícuota igual. Como no se realiza la valuación fiscal sobre la cual se cobra la alícuota, según el mercado, como se ha colocado en el ítem anterior, hay una doble forma de inequidad. Para definir alícuotas más equitativas sería necesario ajustar el pago según las posibilidades económicas de la población.
- La incobrabilidad, en la mayoría de los municipios argentinos es muy alta; en algunos, llega al 70%; las multas por falta de pago son bajas y, en general, existen políticas de “blanqueo”, pago en cuotas u otro tipo de negociación con los deudores, con lo cual la efectividad del mismo es escasa.

⁶ Salvo, como ya se ha mencionado, en los últimos años en algunas provincias y ciudades, debido a la aplicación de instrumentos de Reforma del Estado, como la actualización catastral.

- Es necesario discriminar entre la población que no puede pagar por razones económicas y aquella que no quiere pagar pues le parece que el Estado le quita algo propio. En general, el impuesto no está visualizado por la población como los recursos que el Estado posee para realizar obras de desarrollo urbano, y, por lo tanto, no evalúa como importante el pago del mismo. En muchos casos, la cuestión de la corrupción del Estado tiene que ver con esta apreciación de los ciudadanos.
- Por otra parte, la imposibilidad real de pago, por parte de la población más pobre, ha aumentado en la última década, debido, por un lado, al empobrecimiento de la población, y por otro, a la privatización de los servicios básicos (agua y saneamiento, electricidad, teléfono) que ha significado un “sinceramiento” de las tarifas y sus consecuentes aumentos, que en algunos casos han llegado al 200%⁷.

Esto coloca la cuestión de que captar plusvalías a través de este impuesto pareciera que se hace muy difícil. Aunque captarlas a través de un nuevo instrumento también puede ser muy resistido por la población (ver Punto 4).

2.1.2. La contribución de mejoras

El otro gravamen que se vincula tradicionalmente a la captación de plusvalías es la Contribución de Mejoras (CM). Su función en el sistema tributario consiste en recuperar (parcial o totalmente) el financiamiento de la construcción de la obra pública⁸, reduciendo el peso de la totalidad de los contribuyentes corrientes⁹.

Se basa en el principio de que si el Estado, mediante alguna acción positiva, confiere a un individuo una ventaja particular mensurable, es justo para la comunidad que deba pagar por ella. Pues si se construye una obra pública que valoriza las propiedades y no se recurre al financiamiento por contribución, los propietarios que se benefician por el aumento de sus propiedades lo hacen a costa de la totalidad de los contribuyentes.

⁷ Con lo cual, la población tiene que elegir entre pagar el impuesto inmobiliario o los servicios. Dado que estos últimos son “cortados” si no se pagan, se elige pagar los mismos en detrimento del impuesto inmobiliario. Pues, por otro lado, los gobiernos locales o provinciales –salvo casos extremos– no toman acciones legales sobre los morosos, sino que definen moratorias para su puesta al día.

⁸ No debe ser utilizado para subvencionar los gastos de la Administración.

⁹ Lógicamente, para aquellos casos que la obra pública genere un perjuicio, deberá ser subsidiada.

Dado que es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas, se lo puede asemejar a la captación de plusvalías. Aunque difiere en su concepción, pues la CM se establece en función del costo de la obra¹⁰ y no en función de la real valorización de las propiedades por la ejecución de la obra¹¹; en ningún caso tiene como objetivo captar las valorizaciones generadas, sino sólo el pago de la obra en cuestión –en algunos casos hasta parcialmente– por sus beneficiarios.

A pesar que en la Argentina la CM tiene larga data, ha sido escasamente utilizada, y, en determinados períodos, cuestionada¹². La misma es fundamentalmente un gravamen definido provincialmente y cobrado por los municipios (según el régimen federal argentino, las constituciones provinciales definen los gravámenes que pueden cobrar los mismos, siendo los Consejos Deliberantes municipales los que aprueban, obra por obra, la contribución precisa a pagar, de acuerdo a las leyes provinciales).

A diferencia de las tasas, la CM sólo se paga una vez (aunque puede ser en cuotas) y es de pago coactivo. La obligación del pago de contribución de mejoras tiene que ser creada por ley, dado el poder tributario del Estado y los fondos públicos con lo cuales se realiza la obra, aun cuando los particulares puedan contactar directamente a las empresas para su realización.

Podría pensarse que la CM debería cobrarse según lo que la población pueda pagar, pero en Argentina ello no ha ocurrido así, sino que siempre ha estado relacionada a los costos de la obra. Obviamente esto no se corresponde con principios de equidad, como se muestra en los ejemplos más abajo.

El primer antecedente de aplicación de CM data de 1892, cuando los propietarios de la Provincia de Buenos Aires debieron pagar la contribución por la

¹⁰ Es de señalar que algunos autores colocan que procede el cobro de la contribución por mejoras debido a las valorizaciones que se obtienen por las obras realizadas, pero señalan que la contribución significa una parte, y pequeña, de los mayores beneficios obtenidos. No sobrepasa, en general, del 20% de los beneficios extraordinarios que los propietarios recibirán por la obra pública ejecutada (Macón,1978;1983).

¹¹ Por otra parte, esta contribución no considera la valorización (o desvalorización) producida por cambios en las normas que regulan las posibilidades constructivas de los terrenos urbanos ni la incorporación al espacio urbano de las tierras fiscales, como lo podría ser la captación de plusvalías.

¹² Como, por ejemplo, la Ley No. 7091/36, sobre la pavimentación de la ciudad de Buenos Aires, en que fue declarada su inconstitucionalidad.

construcción de un canal de desagüe al mar. El segundo, es un caso especial: la Ley Nacional de Vialidad N° 11.658/42, por la cual se debía pagar una contribución para la construcción de la red nacional de caminos. Esta Ley definía que las provincias cobraban el tributo y lo enviaban a la Nación, la cual construía los caminos nacionales. Aunque sólo fue aplicada como un impuesto a los combustibles (Macón, 1978), su importancia radica en que ha dado las bases al sistema de CM, dado que en su Artículo N° 12, párrafo 5, define que las tierras rurales que hayan sido beneficiadas por caminos, deben pagar contribución de mejoras. En el Artículo N° 23 define que las provincias deberán imponer CM sobre las propiedades beneficiadas por la construcción de caminos nacionales.

Entre las provincias que han implementado la CM, son de destacar las de Buenos Aires y Córdoba, pues poseen legislación de más larga data y de aplicación con algún nivel mayor de significado.

2.2. Aproximación al marco legal de la CM en las Provincias de Buenos Aires y Córdoba

2.2.1. Provincia de Buenos Aires

La primera legislación que se implementa en la totalidad del territorio provincial sobre la CM es la Ordenanza General N° 51, del 11/06/69, llamada de “Obras Públicas Municipales”¹³. Según la misma (Art. 2), las obras públicas municipales, en especial de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, urbanización, desagües pluviales y cloacales, agua corriente, redes de electricidad, iluminación, servicios públicos en general, se autorizarán (Art. 4) siempre que se acredite que formarán parte de equipos urbanos integrales; que las necesidades de demanda actual y potencial las justifiquen; y, en especial, que exista la capacidad contributiva de los beneficiarios, la adhesión de ellos a su concreción y su factibilidad. Por lo tanto, la OG 51, desde su concepción, es sólo para aquellos que pueden pagar.

Establece, en su Art. 13, que la realización de obras por contrato directo entre vecinos y empresas deberá ser solicitada como mínimo por el 60% de los propietarios que resultaren beneficiarios. Es decir, que el 40% que no está de acuerdo con la obra, o está imposibilitado económicamente para abonar la CM, debe vender la propiedad gravada, o bien debe conseguir de alguna forma la posibilidad de pago, dadas las obligaciones que expresa la Ordenanza.

¹³ En este caso, no se trata de una ley porque fue sancionada durante uno de los gobiernos militares y por lo tanto, no existía el Poder Legislativo; el Poder Ejecutivo estaba autorizado a dictar Ordenanzas Generales.

Según la Sección IV de la misma, se establece la Obligatoriedad de pago (Art. 36):

“El costo total de las obras que se ejecuten conforme con lo establecido en la presente Ordenanza, así como también el proyecto, la dirección técnica, los accesorios para su funcionamiento, los trabajos complementarios y/o variaciones de costos sobrevinientes, serán de pago obligatorio para los propietarios de los inmuebles beneficiados, previa declaración de utilidad pública”.

La contribución del propietario, calculada sobre la base del precio al contado de la obra, no podrá exceder del 33% del valor real del inmueble con las mejoras incorporadas. Esto es importante, pues marca un límite al pago de la CM; de cualquier forma, el 33% del valor real es alto, considerando los niveles socioeconómicos de la población. Pero también significa que, en algunos casos, se paga sólo un porcentaje de los costos de las obras realizadas. Desgraciadamente, no existen estudios que permitan corroborar los porcentajes que los pagos han significado de los costos de las obras.

El pago se realiza (Art. 38) por prorrateo por frente, por zonas o por frente y zona. En el primer caso, el valor total de la obra se divide entre vecinos en función de la extensión lineal de los inmuebles afectados¹⁴; en el segundo caso, en función de las superficies de las propiedades.

Según su Art. 42, están igualmente afectados al pago los inmuebles de dominio público o privado, nacional, provincial o municipal y de entidades de cualquier índole¹⁵. Según el Art. 47,

“el propietario [que] no efectuara sus pagos dentro de los diez días de la fecha de vencimiento o de plazos estipulados, incurrirá en mora de pleno derecho [.....] en tal caso [...] se podrá exigir el total de lo adeu-

¹⁴ De acuerdo con sus títulos y/o planos de mensura aprobados.

¹⁵ Interesa mencionar que el Art. 43 define que “las empresas ferroviarias están obligadas asimismo al pago de obras que beneficien a los predios en que tenga su asiento, oficinas, estaciones, talleres, anexos y todas sus dependencias, así como también a sus propiedades no destinadas a la explotación. Están exceptuadas las partes no edificadas ocupadas exclusivamente por zonas de vías”. Conjuntamente con el Art. 42, merece un comentario. Porque la legislación argentina grava –en este caso, con CM– a las propiedades fiscales y de ferrocarriles (que entre 1947 y 1995, eran de propiedad de la Nación Argentina), pero nunca se les ha podido cobrar. Los municipios no han podido percibir las CM ni otros gravámenes que debieran pagar dichos propietarios.

dado como si se tratara de una obligación de plazo vencido. Sin perjuicio del pago del interés compensatorio que correspondiere, la mora hará pasible al deudor de un interés punitivo del 1% mensual sobre el importe del saldo adeudado¹⁶.”

Según el Art. 53, “...no podrán ser otorgadas escrituras de transferencia de dominio, constitución de derechos reales [...] hasta el pago total de ellos”.

La obligatoriedad del pago provocó que muchas propiedades fueran a remate judicial, dada la imposibilidad de los propietarios de efectuar los pagos correspondientes¹⁷. También dio lugar a que, en la medida de sus posibilidades, algunos municipios dieran crédito a los vecinos para el pago, como el caso de Pilar (Ordenanza 51/82).

Esta Ordenanza General –que fue modelo para implementar instrumentos similares en otras provincias– ha servido para que el Estado deje su responsabilidad de realizar obra pública para satisfacer demanda de la población (obviamente, contra pago de un impuesto) para sólo brindarlos en aquellos sectores de la ciudad/área metropolitana en que los propietarios estén con posibilidades de pago de la obra en cuestión.

Dado que la misma es aprobada en un período de gran crecimiento urbano, con legislación sobre loteamiento que no exigía dichas obras (y por lo tanto, una importante cantidad de población no poseía ninguno de los servicios urbanos que se definen en el Artículo 2 de la Ordenanza), se produce una segregación urbana, vinculada directamente a la segregación social, entre la población que puede pagar y la que no puede.

La OG 51 fue modificada por la Ordenanza General N° 165/73, durante otro gobierno militar. Entre los cambios importantes figura que la realización de obras por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras deberá ser solicitada como mínimo por el 70% de los propietarios (y no por el 60%, como en la legislación anterior, debido a los problemáticos casos que se habían presentado por los propietarios que no podían pagar).

¹⁶ El pago de las obras podría ser realizado por anticipado, al contado o a plazos.

¹⁷ Según el Art. 102, las obras que se realicen a costa de vecinos quedarán incorporados al dominio público municipal sin cargo para la Comuna.

La mayor aplicación que tuvo esta legislación fue para pavimento urbano¹⁸. Aunque en algunos casos la contribución en sí era sólo simbólica, y aunque la recaudación podía ser del 100%, significaba también sólo una parte escasamente significativa del costo de la obra. Ello dependía del momento político y/o de la relación de fuerzas en los Consejos Deliberantes (en los períodos que ellos han existido, habida cuenta de la cantidad de años con gobiernos militares).

2.2.2. Provincia de Córdoba

En la Provincia de Córdoba, según la Ley 6205¹⁹ se cobra contribución de mejoras (CM) para todas las obras provinciales o nacionales según un porcentaje del costo de obra variable entre un 30% y un 60% de acuerdo a la valuación fiscal de las propiedades afectadas²⁰.

Según el Art. 11 quedan exentas las propiedades del dominio público de la nación, provincia o municipalidades destinadas a su uso propio (en esto difiere de las Ordenanzas Generales de la Provincia de Buenos Aires) y las correspondientes a escuelas gratuitas²¹.

Según el Art. 15, el cobro es exigible desde la fecha de la recepción provisional de las obras. Se abonará en cuotas anuales de modo que en cinco años como máximo (cobrando los intereses calculados al tipo usado para la moneda estabilizada) quede cancelado. Según el Art. 16, el pago al contado tiene un 10% de descuento.

En el Art. 18 se define que los escribanos no otorgarán escrituras ni el Registro General de Propiedades registrará la constitución o transferencia de derechos reales sin que se justifique que no adeuda la CM.

¹⁸ En otros servicios, por ejemplo de agua y desagües cloacales, sólo se pagaba el costo de conexión de los mismos.

¹⁹ Sancionada y promulgada el 18 de setiembre de 1978 y publicada en el Boletín Oficial el 22/9/78.

²⁰ En zonas urbanas la CM será abonada por el municipio, centro vecinal o comisión de fomento y éstas pueden cobrar a los propietarios. Es decir que los municipios, centro vecinal o sociedad de fomento son los responsables del pago a la Provincia y de cobrarles a los propietarios.

²¹ Quedan también exentas las propiedades de la Iglesia Católica y la de otros cultos reconocidos en cuanto dichos inmuebles se encuentren afectados directamente al culto.

Según el Art. 21, la Dirección Provincial de Vialidad, con la conformidad del 50% de los vecinos contribuyentes, podrá iniciar obras, siendo que todos los propietarios deberán depositar dentro de los tres meses de iniciación de la obra los aportes correspondientes. Según el Art. 24, la falta de cumplimiento del pago de dos cuotas significa que la provincia procederá al cobro judicial por vía de apremio.

La Ley N° 6586 de 1981 modifica la anterior. Según la misma, se traslada a los contribuyentes, en concepto de contribución de mejoras, un porcentaje variable entre un 20% y un 40% según la base imponible, es decir que ha bajado en relación a la ley anterior, que definía que dicho porcentaje era entre 30% y 60%. Ello fue debido a las presiones de la población y problemas para el cobro del mismo.

Los casos de CM en Buenos Aires y Córdoba plantean similitudes y diferencias, interesantes de marcar:

- Magnitud de pago:

En Buenos Aires se define como una relación con las valuaciones fiscales de las propiedades mientras que en Córdoba se relaciona con el costo de la obra; pero en los dos casos la CM no puede exceder un porcentaje de la valuación, que para Buenos Aires es del 33% y en Córdoba ha variado entre 30 y 60% a 20 y 40% de la misma (en este último caso, se supone que el costo de obra está vinculado a dichas valuaciones fiscales).

- Número de adherentes:

Mientras que en Córdoba se exige que sólo el 50% de los propietarios estén de acuerdo con las obras, con lo cual es más exigente con el 50% que no está de acuerdo, en relación a la legislación de la Provincia de Buenos Aires, que antes fijaba que por lo menos el 60% de los propietarios debían estar de acuerdo, y según la OG de 1973, deben estar de acuerdo el 70% de los propietarios.

- Uso:

En ambas provincias es usado casi con exclusividad para obras de pavimentación.

- Escrituraciones:

En ninguna de las dos provincias es posible escriturar antes de la finalización del pago.

- Obligatoriedad de pago:

Los vecinos deben pagar obligatoriamente en las dos provincias; de lo contrario entran en mora y pueden llegar a juicios de apremio.

- Cuándo deben pagar:

En los dos casos al terminar las obras, pero en Buenos Aires pueden hacerlo por anticipado; en ambos casos pueden hacerlo en cuotas.

- Exenciones:

En este aspecto las legislaciones son diferentes pues en Buenos Aires las propiedades públicas deben pagar la CM, en Córdoba se hallan exentas.

Dos cuestiones complejas sobre la CM aparecen sin solución en ambas legislaciones; una es la determinación de la magnitud del pago y área de influencia; la otra, qué es lo que ocurre con la población que no puede pagar.

En relación a la primera, existen dos formas; una, definiendo la zona beneficiada, el total a financiar y la distribución a cada uno de los contribuyentes; la otra –que podría asemejarse a la captación de plusvalía, según la proporción que se defina cobrar del incremento del valor de los inmuebles–, se determina a partir de la zona beneficiada, y de un porcentaje en el incremento de los inmuebles. Existe dificultad en la determinación de la zona de influencia y los diferentes grados de impacto de las obras sobre el precio de los inmuebles. Actualmente se cobra a los rentistas, pero ello debiera modificarse porque, si bien la obra se halla localizada en un determinado lugar (en el caso del pavimento, en el frente de los terrenos), los beneficios que se obtienen por dicho pavimento y la valorización inmobiliaria se extienden a una zona mayor, aunque con diferente intensidad.

En relación con los problemas surgidos por la población que no puede pagar, debiera considerarse algún tipo de subsidio, para que la misma no sea expulsada hacia otra área urbana, o no disponga de los servicios indispensables.

2.3. Mecanismos regulatorios y captación implícita de plusvalías en la Provincia y ciudad de Buenos Aires

2.3.1. Proyectos frustrados

En las últimas décadas hubo algunos grupos políticos que han elaborado proyectos pero sin ningún éxito en sus gestiones de aprobación, pues poseían escaso poder real para implementar una política fiscal más distributiva. Son de mencionar dos de ellos.

El primero fue elaborado en el año 1972 en la Provincia de Buenos Aires; en él se ha intentado introducir el concepto de plusvalía por cambio de usos. “El

organismo público correspondiente (Municipio, Provincia o Nación, según sea el caso) deberá obtener las plusvalías que las propuestas del Plan de Desarrollo Urbano generan en tierras afectadas por el mismo. Con esta plusvalía (que, en realidad, corresponde a la comunidad, ya que el Plan es una decisión colectiva) se puede financiar las obras de infraestructura, equipamiento y reserva de tierra, que los organismos (como representantes de la comunidad) deben afrontar.” [...] (Dirección de Planeamiento Territorial, 1972).

“Una forma posible de obtener esta plusvalía es la expropiación por parte del Estado no sólo de las tierras afectadas directamente por las propuestas, sino también de aquellas sobre las que inciden indirectamente, fundamentalmente a través de impactos económicos, para su posterior venta y obtención del mayor valor generado” (Dirección de Planeamiento Territorial, 1972). En el año 1973, el gobierno quiso implementar este proyecto, pero dicha provincia fue intervenida por el Gobierno nacional, al año siguiente, cambiando las prioridades políticas²².

El otro proyecto es el elaborado en 1986 por la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires –actualmente, Gobierno de la ciudad–, sobre el pago de un impuesto por cambios en las normas sobre uso y ocupación del suelo.

Es de señalar que hasta esa fecha las plusvalías generadas por incorporación de suelo rural a urbano, modificación de usos del suelo o zonificación, posibilidades de construir sobre un terreno, tanto sea en altura –a través de la definición del Factor de Ocupación Total (FOT)– o de proporción ocupada del predio –es decir, por la definición del Factor de Ocupación del Suelo (FOS)–, nunca habían sido objeto de políticas tributarias. La valorización producida por modificaciones a las normas (Código de Planeamiento o de Construcción) no era tenida en cuenta ni siquiera a la hora de definir el impuesto inmobiliario, dado que los revalúos se hacían entre períodos largos de tiempo, llegando hasta décadas –salvo para las nuevas construcciones–, y por lo tanto no incorporaban las mayores posibilidades constructivas por cambio de normas. Tampoco ha sido considerada la desvalorización de terrenos porque la normativa definía menos posibilidades de construcción o por cambios a usos menos valorizados.

²² El gobierno peronista que asumió el 25 de mayo de 1973 en la Provincia de Buenos Aires pertenecía a una línea interna con un compromiso político importante en relación a la equidad social. La intervención realizada por el gobierno nacional (del mismo partido político, pero de otra línea interna) a dicha Provincia, en enero de 1974, significó un cambio importante con dichos compromisos.

Por otra parte, los planes reguladores o de ordenamiento urbano no han tomado en consideración las valorizaciones o desvalorizaciones que producían. Ninguno de los proyectos de Ley de Uso del Suelo desde los años sesenta ha contemplado las valorizaciones que iba a producir la implementación de dichas leyes, y por lo tanto no poseían ninguna respuesta de tipo tributario a las mismas.

Por lo tanto, el Proyecto de 1986, de modificación al Código de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires de 1977 (aprobado por el gobierno militar que asumió en 1976) era totalmente innovador. Contemplaba la implementación de una tasa diferencial, que gravaría con un 15% adicional a la tasa usual a las partes involucradas en construcciones que excediesen la altura reglamentaria ideal de cada manzana, definida en dicha modificación al Código. Esta tasa diferencial tenía relación con los beneficios obtenidos por la mayor construcción, y lo recaudado sería asignado a un Fondo de Inversiones Urbanas. Se podría asimilar a una captación de valorización por cambio de normativa o como una forma especial de suelo creado.

Pero las modificaciones al Código no pudieron prosperar en el Concejo Deliberante por presiones políticas. Es de señalar que este proyecto fue paralelo a la elaboración y aprobación de la Ley de ampliación del subterráneo, en un momento donde algunos sectores del gobierno local tenían voluntad política para impulsar proyectos tributarios de mayor equidad social (ver punto 4). Años después, en 1989, se modifica el Código, pero en otra coyuntura política, y con otro gobierno local, que no estaba interesado en proponer un impuesto de este tipo.

En contraposición, se aprobaban “excepciones” al Código, las cuales han sido muy nocivas desde el punto de vista territorial ambiental, pues se realizaban sin un criterio de hasta dónde se podía construir sin perjudicar al ambiente urbano. Por otro lado, se daban exclusivamente a quien podía pagar, y, lo que es peor, los pagos quedaban en los bolsillos de los funcionarios que las otorgaban, en vez de integrar una cuenta especial con alguna función determinada de desarrollo urbano. Esto ocurría pues las excepciones eran aprobadas por el Concejo Deliberante de la ciudad, a pedido del interesado, según el Código vigente hasta 1992, que permitía las excepciones (pero, informalmente, para que las mismas fuesen aprobadas se debía pagar por ellas). Se aprobaron 770 excepciones a las normas de uso y al tejido urbano, entre los años 1984 y 1992 (Clichevsky, 1996).

2.3.2. Oportunidades desperdiciadas

En cuanto a oportunidades desperdiciadas, en los años setenta y parte de los ochenta, cuando la política de vivienda pública fue relativamente importante, el Estado podría haber utilizado algunos mecanismos indirectos para la captación de valorización producida por la construcción de conjuntos habitacionales, pero no existió la voluntad política de hacerlo. La compra de terrenos para la construcción de los mismos –dado que no existía tierra pública disponible para ello– se realizaba a precios de mercado, o más caro aún, por precios monopólicos que poseían los terrenos grandes en las periferias de las áreas urbanas, necesarios para implantar dichos conjuntos. El proceso fue inverso a la captación de la valorización por el poder público: las inversiones estatales valorizaron tierras privadas aledañas a los conjuntos, y los propietarios de las mismas se incautaron de dicha valorización.

Una forma de captación de plusvalías es a través de impuestos. Pero otra diferente es a través de la compra directa de tierra o la expropiación –como el mencionado proyecto de 1972– por parte del Estado, a precios más bajos que los del mercado. Con esta tierra, el Estado luego podría realizar programas tanto de vivienda terminada como de venta de tierra a sectores pobres urbanos, articulados a otros programas, como créditos “blandos” individuales para construcción individual; bancos de materiales; programas de asistencia técnica para la construcción, entre otros. Esta forma tampoco ha sido aplicada en Argentina.

Los procesos de expropiación, debido a la legislación existente, que define fuertes derechos de propiedad tanto en la Constitución como en el Código Civil, son muy complejos y largos y los precios que el Estado debe pagar son casi los del mercado. De lo contrario, los propietarios deciden pedir la “expropiación inversa”, para que el Estado les compre a valor de mercado, o aun más caro en los casos de monopolio de la tierra, o cuando, por situaciones sociales muy conflictivas, el mismo ha debido regularizar tierras de “villas” localizadas en tierras privadas, como el caso de Ing. Budge, una de las áreas más pobres del Área Metropolitana de Buenos Aires. En este caso, la compra al propietario se realizó por un precio muy superior a las tierras del entorno urbano (alrededor del 200%), que, inclusive, no estaban ocupadas por población de bajos ingresos (Clichevsky, 1991).

Por otra parte, la venta de tierras del Estado, realizada casi compulsivamente a partir de la Reforma del Estado en 1989, no ha sido utilizada por el mismo para implementar, paralelamente, ninguna contribución a las valorizaciones generadas, especialmente, en las tierras aledañas a las vendidas por el mismo (áreas

deprimidas, dado el abandono existente en la mayoría de ellas o las actividades que poseían, como depósitos o usos militares), debido al cambio de usos.

Un ejemplo destacado es la valorización que se produce por la construcción, por parte del Estado, del Camino del Buen Ayre, en los años ochenta, en el Área Metropolitana de Buenos Aires; las tierras fiscales que rodeaban el mismo eran inundables y poseían un valor de 2 dólares/m². El Camino forma una barrera para el agua, recuperando las tierras a un lado del mismo, valorizando las mismas a 20 dólares/m². Pero el Estado las vendió antes de su valorización a una cadena de supermercados y un centro comercial, de capitales extranjeros (Clichevsky, 1991). Otro ejemplo lo constituye la tierra de La Tablada, donde se localizaba un importante regimiento militar en el límite entre la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana; constaba de 112 has. y se vendió en 1998, a 19 millones de dólares (cerca de 17 dólares/m², mientras que en su entorno, el precio de venta era de alrededor de 35 dólares/m²)²³.

El único objetivo era vender rápido –en muchos casos a precios más bajos que el mercado, beneficiando a compradores (del sector concentrado de la construcción, con alto poder adquisitivo) como cadenas de supermercados, grandes empresas financieras– y poder de esa forma contribuir, aunque en muy escasa medida, con el déficit fiscal.

Es de destacar que, si bien la venta de tierras fiscales ha sido realizada en el marco de la Ley de Emergencia Económica de 1989, entre cuyos objetivos estaba la disminución del déficit fiscal, en ningún momento del proceso de venta el Estado (en general, el nivel nacional, entes autárquicos o de defensa, propietarios de grandes extensiones de tierra) implementó, y ni siquiera elaboró, un proyecto de captación de las plusvalías generadas por la valorización de las tierras en el entorno urbano, producto de extraer usos que deterioran²⁴, y recalificar dichas áreas con nuevos usos que valorizan –aunque relativamente–, como centros comerciales, o que valorizan más claramente, como áreas destinadas a oficinas o viviendas. Es decir, que las políticas neoliberales definieron la gran venta de tierras fiscales, pero no se implementaron otros mecanismos para mejorar sus ingresos, y por lo tanto, sus cuentas. Sólo fueron impulsados otros instrumentos fiscales, como la CM, para el caso del Metro, aprobado con anterioridad a la mencionada Ley de Emergencia, en 1987 (ver punto 4).

²³ Diario La Nación, 25/07/98.

²⁴ Como un área militar, depósitos, aeropuerto desactivado, como ya se ha señalado.

3. Dificultades para la captación de plusvalías

3.1. Las dificultades en Argentina

H. George definía que la captación de plusvalías podría ser un instrumento de disminución de la pobreza urbana –aunque de manera indirecta–, como una forma de redistribución de las riquezas generadas por el Estado que se distribuyen en la comunidad. Ello se halla vinculado a la justicia social. En la visión de este autor, también los impuestos a la tierra podrían ser más eficientes que otros impuestos que podrían reducir la productividad (Brown y Smolka, 1997). Es decir que los impuestos al suelo urbano podrían no sólo ser justos, sino beneficiosos para la sociedad, así como generadores de suficientes ingresos al Estado para cubrir gastos públicos.

¿Qué pasa en la Argentina? Aquí los principales obstáculos para la implementación de políticas sobre captación de plusvalías son tanto político–sociales como económicos. La dificultad en la aplicación de un impuesto específico a las mismas se relaciona directamente con el derecho de propiedad individual, contenido en la Constitución Nacional²⁵ y en el Código Civil. El mismo forma parte de la cultura y atraviesa todos los sectores sociales. La población basa parte de su riqueza –y su seguridad, entendida tanto como habitante urbano y como ahorrista, si ha definido que la propiedad sea su forma de mantener y/o aumentar su capital– en la tenencia privada, y cualquier alteración de sus ganancias lo visualiza como una intervención del Estado que debilita su situación de propietario rentístico, aunque sea muy pequeño. Los derechos del propietario privado, pues, son muy importantes²⁶.

²⁵ La Constitución Nacional, que data de 1853, modificada en 1994, define, en su Art.14, que todos los habitantes gozan del derecho de usar y disponer de su propiedad, “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”. En el Art. 17, declara que la propiedad es inviolable. La Constitución promulgada en 1949, y derogada en 1957 (Clichevsky, 1975), introdujo el concepto de “función social de la propiedad”. La inclusión del mencionado artículo no significó una modificación al régimen de propiedad, el cual permanece inalterable, sino que fue el substrato ideológico que permitió la implementación de políticas específicas para el mercado de tierras privado. Este derecho de propiedad, basado en el Derecho Romano, y tan enraizado en la sociedad argentina, ha definido los escasos gravámenes que pesan sobre las mismas, y que sea casi hasta “impensable” para la mayoría de los sectores gobernantes encargados de la cuestión tributaria, implantar un impuesto para la captación de la valorización por la acción del Estado en la ciudad.

²⁶ Incluso se ha modificado el Código Civil, en términos de dar mayores seguridades al mismo, a través de la Ley N° 24.454/94.

Por otro lado, siempre los sectores más concentrados se han ocupado de presionar –en los escasos momentos en que algunos gobiernos han querido implementar ciertas políticas, incluso muy “suaves”, para la captación de plusvalías– para que no lleguen a concretarse. Pero también es de señalar que los pequeños propietarios están también en contra de la aplicación de impuestos a la mayor valorización. Es una sociedad que ha estado acostumbrada a no pagar importantes tributos para ser propietario –y menos a la valorización–, dado que la totalidad del sobreprecio estaba considerado como ganancia extraordinaria que le corresponde al propietario de tierra. Justamente éstos esperaban la realización de obras públicas para valorización de sus inmuebles, sin tener que disminuir de ninguna manera las ganancias extraordinarias que iban a poseer por ello²⁷.

Es que desde el inicio de la organización nacional, en 1860, la propiedad se ha constituido en un elemento de diferenciación social, y al mismo tiempo de seguridad, como “capital”, dada la importancia de la actividad rural en el siglo XIX e inicios del XX y por lo tanto de la tierra dedicada a dicha actividad. Cuando las ciudades comienzan su crecimiento acelerado, desde fines de los años treinta, eran escasos los propietarios urbanos; la mayoría de la población de sectores medios y bajos eran inquilinos, con serios problemas para poder pagar sus alquileres²⁸. A partir de mediados de los años cuarenta, ha existido una política de posibilitar a la mayor parte de la población el acceso a la propiedad de la tierra²⁹, sin impedimentos como los tributarios.

Desde el punto de vista de la población, la misma no vislumbra la captación de plusvalías por parte del Estado como una forma en la cual éste defina invertir

²⁷ Ejemplo de ello son los “loteos salteados” (es decir que un mismo propietario, o diferentes, dejaban tierra intermedia sin lotear, en las áreas de expansión urbana, y loteaban áreas más lejanas); los mismos tenían como objetivo que el Estado llevase infraestructura y equipamiento a las tierras más alejadas, valorizando las tierras intermedias sin ninguna inversión por parte de los sectores propietarios privados.

²⁸ Incluso, fueron numerosas sus huelgas desde inicios del siglo (Yujnovsky, 1984).

²⁹ Los sectores de bajos ingresos fueron favorecidos por la implantación de políticas laxas respecto a la producción de tierra urbana, y su venta a bajos precios y financiadas hasta 12 años de plazo. Ello estaba articulado, asimismo, a una política crediticia para vivienda individual. Esto ha significado un crecimiento de la cantidad de propietarios urbanos muy grande. En el Área Metropolitana de Buenos Aires existe una atomización de la propiedad, entre todos los sectores sociales; sólo los sectores por debajo del índice de pobreza no eran propietarios en 1991 (último año censal).

las mismas en servicios u otras mejoras urbanas³⁰; supone que lo recaudado puede ir a Rentas generales, o, lo que es peor, a engrosar el bolsillo de algún funcionario³¹.

Los factores culturales, obviamente, no están desvinculados de los sociopolíticos. La cuestión ética, relacionada a la justicia fiscal, es un tema casi “tabú” en la Argentina, donde los propietarios de tierra –tanto urbana como rural– ven como gran impedimento a sus actividades la existencia de impuestos inmobiliarios³².

Como resultado de este cuadro político–social, económico y cultural, sólo se usa, como tributo especial, la CM, y en situaciones donde es necesario el financiamiento de una obra con aportes de la comunidad, más que por razones de ética o equidad social. Si bien la cuestión de la ética es colocada por los tratadistas sobre el tema, no se halla considerada en la justificación de las ordenanzas generales o leyes que le dan forma legal a su aplicación, y hasta ha traído consecuencias negativas, como fue colocado en el punto 2.

Si bien existe una relación entre situaciones político–ideológicas favorables y la consideración de utilización de instrumentos de captura de plusvalías, en verdad no existe una verdadera “vocación” del tema ni entre los políticos ni entre los técnicos que trabajan sobre la ciudad³³.

³⁰ También es necesario contemplar la grave situación social que está atravesando parte de la población del país, con altísimas tasas de desempleo en los últimos años. Los sectores pobres urbanos tienen serios problemas en afrontar el pago de los impuestos ya existentes, y lo tendrían mucho más si se agrega el impuesto a la valorización.

³¹ La población posee gran resistencia en general al pago de impuestos, dado que luego los mismos no se destinan a los usos para los cuales se han implementado. La cuestión de la corrupción del Estado, por un lado, y de la escasa transparencia en la gestión de los diferentes niveles de gobierno, define que el contribuyente siente que su aporte no mejorará las condiciones urbanas, pues no será usado a esos fines.

³² Se ha querido implementar un impuesto al valor potencial de la tierra rural, pero siempre ha habido gran oposición por parte de los sectores interesados, como la Sociedad Rural Argentina.

³³ Incluso, en la Provincia de Buenos Aires se aprueba la contribución de mejoras por Ordenanza General, durante época de gobierno militar (ver Punto 2.2.) y paralelamente de gran crecimiento urbano y necesidad de financiamiento de obras públicas.

3.2. Algunas cuestiones operacionales

Existen serias dificultades, no sólo en Argentina y en América Latina sino a nivel mundial, para el desarrollo de instrumentos específicos de captación de plusvalías, que se reflejan en problemas operacionales al momento de intentar aplicarlas a un caso concreto. Ello es debido, por un lado, a la falta de investigaciones sobre el tema –captación de plusvalías según las distintas causas de su formación: por inversiones, por cambios de normativa e incorporación de tierra fiscal a las áreas urbanas– así como a los débiles recursos técnicos y humanos a nivel estatal, que a veces tiende hasta a funcionar como obstáculo a su definición e implementación³⁴.

Es necesario, por otra parte, analizar qué ocurre con los precios de la tierra si se implementa un nuevo impuesto a la valorización: la posible baja de precios por dichos impuestos podría ser negativa (o también positiva) para los sectores más pobres que no podían acceder al suelo urbano.

Pues existe una paradoja, ya que la recaudación de impuestos de mayor magnitud puede hacer bajar los precios de la tierra, y por lo tanto, es difícil evaluar la mayor valorización que se quiere captar. Habrá que estudiar una ecuación favorable a la existencia del impuesto; es decir, que la magnitud del mismo no implique una baja sustancial de los precios del suelo que afecte, incluso, a la propia base impositiva.

Por otra parte, para que los propietarios del suelo valorizado acepten el nuevo impuesto, deben poseer claridad sobre las acciones que el Estado va a llevar adelante con lo recaudado por dicho gravamen. De lo contrario, estarán siempre en contra, pues se les está quitando algo que piensan (por lo menos desde la tradición cultural argentina) que les pertenece.

Otra de las cuestiones operacionales necesarias de definición es el área en la cual cobrar la valorización³⁵. En cuanto al monto a cobrar, éste tendría que

³⁴ Por ejemplo, en la Argentina en general, y en la ciudad de Buenos Aires, en particular, aún no existen sistemas de información geográfica como para poder incorporar al sistema, de manera casi automática, la valorización producida en el mercado, por los terrenos y edificaciones.

³⁵ Si se trata de una intervención acotada temporal y territorialmente, con una fuerte inversión en dicho territorio, habría que definir el polígono según escenarios de influencia de dicha intervención, específicos según el tipo de áreas urbanas que atraviesa dicha intervención. Más específicamente, debiera considerarse: 1. el territorio en el cual se interviene; y, 2. el territorio impactado por la intervención.

significar una proporción de la valorización del suelo y de la propiedad, según algunos parámetros de equidad tributaria. Ello dependerá de las decisiones políticas que el gobierno asuma: si cobrar una parte mayor o menor de la valorización, en función del significado real (en términos monetarios) para la población involucrada. Esta definición deberá contemplar, obviamente, la capacidad de pago de la población (y no sólo lo que está dispuesta a pagar en función del beneficio recibido; pues en ese caso, y dada la historia argentina en relación a la cuestión tributaria, sería escasa la población dispuesta al pago del mismo).

Paralelamente, no se puede dejar de desconocer que las expectativas de la obra inducen a valorizaciones en el mercado inmobiliario, que pueden aumentarse cuando la obra se concreta, pero luego puede existir desvalorización, cuando pasa el “auge” de la obra nueva³⁶.

Otra cuestión operacional es cuándo cobrar; si es una renta anticipada o si es posterior a su existencia, si se cobra en cada traspaso de propiedad (como hay proyectos de países latinoamericanos) o se cobra como un impuesto a la propiedad, sumado al predial, por única vez, o si ingresa, directamente, como nueva valuación fiscal. Esta pareciera ser la forma más equitativa, pero habría que analizar los nuevos criterios tributarios en general para definir sobre éste en particular.

Por otra parte, un cambio en el tipo de impuestos significa un cambio de mentalidad de la población para aceptarlos, y, ésta debe tener muy claro para qué se está promoviendo la existencia, y por lo tanto, el cobro de un nuevo impuesto³⁷.

4. La experiencia reciente en la ciudad de Buenos Aires

La ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno es autónomo desde el año 1996 (y que tiene un estatuto administrativo asimilable a una provincia, y no a un Mu-

³⁶ Esto depende mucho del funcionamiento de los proyectos, de la respuesta colectiva, las inversiones realizadas, y en qué espacio temporal, etc., así como con las condiciones de la economía urbana en general, los ingresos de la población, etc.

³⁷ Existen, también, problemas técnicos y administrativos, dependientes de las decisiones políticas y socioculturales. Porque al no querer o no poder –por presiones de diferentes sectores sociales– aplicar determinadas políticas, tampoco se realizan los ajustes necesarios en términos técnico-administrativos. Incluso, en parte, puede ser una justificación de ausencia de implementación de determinados tipos de impuestos a la valorización, por no existir actitudes técnicas y capacidades administrativas para poder elaborar e implementar tales instrumentos.

nicipio, como lo era hasta esa fecha), posee posibilidades desde el punto de vista político³⁸ de desarrollar instrumentos nuevos en términos de planificación y gestión urbana. La elaboración de un Plan Urbano Ambiental, la idea de sustentabilidad urbana (que es uno de sus pilares conceptuales); los proyectos de comunas, para descentralizar la administración de la ciudad; la ley de impacto ambiental, son, entre otros, aspectos que posibilitan pensar, elaborar y, quizá, en el futuro inmediato, implementar la captación de plusvalías, tal como se expresa en el punto 4.2.

4.1. Un caso especial de CM: la ampliación del Metro

En junio de 1987, cuando aún el Municipio de Buenos Aires no era autónomo y se requería financiamiento nacional para la ampliación de la red de subterráneos (dado que el gran incremento de endeudamiento externo para financiar obras públicas se produce, principalmente, a partir de 1989) se aprueba la Ley Nacional N° 23.514, que define el “Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos”, formado por: a) aumento en los impuestos inmobiliario y patente de automotor, b) aumento del cospel y c) contribución de mejoras.

- Impuesto inmobiliario y patentes de automotores: la Ley define el aumento del 5% del impuesto inmobiliario para toda la ciudad y 10% a las patentes de automotores, desde el inicio a la finalización de las obras de inversión en nuevas líneas y/o ampliaciones.
- Costo del cospel: según la Ley, se aumenta el 10% del costo del cospel, para el financiamiento de las obras.

Contribución de mejoras: según la Ley, la población directamente beneficiada –localizada en la zona de influencia, definida por 400 metros de tránsito directo a la boca de acceso³⁹ a cada línea o tramo de línea nueva– paga una contribución especial (además del 5% de aumento del impuesto inmobiliario para toda la ciudad) por la mayor accesibilidad que va a tener y la valorización de sus in-

³⁸ Desde 1996 hasta agosto de 2000, ha sido gobernada por la Unión Cívica Radical (UCR) y a partir de esa fecha por la Alianza –entre la UCR y el FREPASO–, en la cual una de sus corrientes internas se halla interesada en impulsar políticas progresistas para la ciudad, en las cuales se enmarcan las propuestas colocadas en este punto.

³⁹ Dadas las distancias existentes entre bocas, involucra a la traza total de la línea.

muebles. La misma se calcula prorrateando el costo total del tramo habilitado entre todos los inmuebles ubicados en la zona de influencia en función de la distancia de los mismos de la boca de acceso más próxima y no puede exceder del 15% del valor total de la propiedad. Son obligados al pago los propietarios o poseedores a título de dueño de los inmuebles alcanzados por la Ley. Dicha contribución no podrá exceder del 20% de la contribución territorial para cada año y se debería abonar durante 5 años, o bien hasta que el costo total sea cubierto, si ello se produjera en un plazo menor, a partir de la habilitación de las obras⁴⁰.

Una gran cantidad de instituciones se halla exenta del pago: el Estado, tanto en el ámbito nacional, provincial y municipal; las representaciones diplomáticas y consulares de países extranjeros acreditados; las entidades religiosas; las asociaciones vecinales y cooperadoras de ayuda a la acción hospitalaria; las cooperadoras escolares; las asociaciones mutualistas constituidas de conformidad con la legislación vigente; las obras y servicios sociales; y los inmuebles declarados monumentos históricos según la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos.

Actualmente, el cobro lo realiza el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, mediante lo estipulado en su Ley Tarifaria. Para el año 2000, define, en el art. 11, la contribución de mejoras para el Fondo para la ampliación de la red de subterráneos.

“De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º, inciso b) de la Ley Nacional N° 23.514, facúltase al Poder Ejecutivo a percibir en carácter de contribución de mejoras a cargo de los propietarios de los inmuebles comprendidos dentro de la ley y su Decreto Reglamentario N° 86/88 del Poder Ejecutivo Nacional, una suma que deberá calcularse conforme a lo dispuesto por los artículos 5º, 6º, y 7º de la Ley mencionada y no podrá exceder del 15% del valor fiscal de la propiedad, ni anualmente al 20% de la contribución territorial para que cada ejercicio fiscal establezca el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (Ley tarifaria N° 321).

“Los mencionados recargos se percibirán en forma conjunta con las contribuciones mencionadas y se destinarán al Fondo Permanente para la ampliación de la red de Subterráneos” (Ley tarifaria N° 321).

⁴⁰ Según la Ley, la entonces Municipalidad (actual Gobierno autónomo de la ciudad, desde 1996) debía depositar los importes que percibiera en una cuenta especial.

Pero, aunque en la mencionada Ley Tarifaria se haga mención a la contribución de mejoras (arts. 5º, 6º y 7º de la respectiva Ley Nacional), lo que se cobra actualmente, además del impuesto a la patente y al cospel, es la parte correspondiente a la totalidad de los propietarios (es decir, el 5% más del impuesto inmobiliario, tal como consta en las correspondientes boletas de pago)⁴¹.

La recaudación, en 1999, en concepto de contribución según lo efectivamente cobrado a través de los aspectos implementados de la Ley Nº 23.514 ha sido de 38 millones de dólares (que suma el incremento del 5% del impuesto inmobiliario y el 10% de las patentes), mientras que la contribución territorial para el mismo año fue de 260 millones de dólares; es decir que la contribución territorial especial para el Fondo del Metro ha sido de 13 millones de dólares⁴². (Informe Plan Urbano Ambiental, 2000) Para realizar una simple comparación con el costo del Metro, los presupuestos para la construcción de un km. de línea del mismo, sin equipamiento, pero con señalización, se encuentran entre 45 y 60 millones de dólares. Es decir, que la contribución territorial para toda la ciudad sólo posibilita realizar un kilómetro en aproximadamente 5 años⁴³. Por lo tanto, para su financiamiento han sido utilizados recursos generales del Gobierno destinados a obras públicas (entre 1998 y junio de 2000 se han habilitado, en total, alrededor de 2,4 km localizados en una sola línea, de las cinco existentes). Para las nuevas obras proyectadas (11,3 kms.), tanto de ampliación como de nueva línea, se tomarán algunos créditos, aunque aún no están definidos.

Lo que correspondería cobrar a los propietarios de los predios localizados a cuatrocientos metros de distancia de la nueva línea ampliada no se ha cobrado, por falta de voluntad política⁴⁴. En especial, en estos últimos dos años, se ha ampliado una de las líneas, pero existe el proyecto de comenzar a ampliar otras tres y realizar una nueva (en total, aproximadamente 100 kms.), con lo cual

⁴¹ La contribución correspondiente al cospel es administrada por la Empresa Subterráneos de Buenos Aires.

⁴² "Las finanzas públicas en la ciudad", Informe Plan Urbano Ambiental, mimeo, mayo 2000

⁴³ No existen estimaciones de lo que se podría recaudar por la contribución de mejoras que debería cobrarse según la Ley.

⁴⁴ Aunque sectores políticos consideran que la legislación para la construcción de nuevas líneas del Metro de la ciudad de Buenos Aires o la ampliación de las ya existentes, podría ser utilizada para captar plusvalías por valorización producto de obra pública.

tendría, según la Ley, que pagar contribución de mejoras una importante cantidad de propietarios⁴⁵.

Dado, por un lado, el debate sobre la revaluación impositiva inmobiliaria, que ha comenzado en 1999 en la ciudad (ver el punto 4.3), el aumento de otros impuestos (debido a la política fiscal del gobierno argentino, vinculado a compromisos externos) que presiona sobre la totalidad de la población, y por otro, la realización de obras públicas como paliativo de la situación de ajuste y mejora en las condiciones de vida, el cobro del mismo no es considerado una buena estrategia política.

Es decir, que si bien estuvo en la filosofía de la Ley (en relación al momento político en que se aprobó la misma) el inicio del cobro de contribución de mejoras como un principio de equidad (es decir, cobrar porque el “subte” valorizaba las propiedades, no solo porque el gobierno necesitase el dinero para el financiamiento de la construcción), la situación actual social, económica y, en especial, política, no permite su implementación pues no está entre los objetivos del Gobierno.

Por otra parte, es criticable la definición de los 400 metros a cada lado de la traza del Metro para el cobro del impuesto (si bien es una definición que han tomado otros países), por las diferencias de valorizaciones a lo largo de la misma, en los puntos de estaciones y desde la traza hacia cada uno de los lados, entre otras situaciones; es decir, que debiera considerarse un polígono especial, según las valorizaciones correspondientes. Aún no se ha realizado una evaluación (y ni siquiera, un estudio descriptivo) sobre las modificaciones de los valores inmobiliarios a los lados de la ampliación de la línea inaugurada parcialmente en 1998 y aún no finalizada. Pero según entrevistas a inmobiliarias de la zona, las valorizaciones residenciales mayores se han producido no sobre la traza del subte (sobre la cual corre una avenida muy comercial) sino en las calles interiores, en especial hacia el oeste (hacia el río, dado que es una zona más residencial, de mayor poder adquisitivo) mientras que las valorizaciones comerciales se han producido especialmente alrededor de las estaciones del ferrocarril subterráneo.

⁴⁵ Entrevistas al Lic. Alberto Bozzolo, a cargo de la Dirección de Rentas de la ciudad de Buenos Aires y coordinador de la Reforma Administrativa del Estado y del Lic. Gustavo Mosto, asesor del Plan Urbano Ambiental.

4.2. El proyecto de captación de plusvalías en el marco del Plan Urbano Ambiental

En el marco del primer gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, a partir de 1996, y con un contexto político favorable, se han dado las posibilidades de elaborar, desde el Poder Ejecutivo, y elevar a la Legislatura para su aprobación y posterior implementación, instrumentos nuevos de gestión urbana, entre los cuales se encuentra el proyecto de captación de plusvalías. El mismo forma parte del Plan Urbano Ambiental (PUA), establecido por la Ley N° 71/98, que define sus alcances⁴⁶.

Los principales aspectos de dicha Ley, tendientes a lograr la equidad social son: fundamentar el PUA en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo [...] con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la población (Art.11); crear nuevos instrumentos de gestión urbano ambiental, tanto de índole interjurisdiccional como de nivel local (Art.14°, punto 1); promover la creación de un banco de tierras y un fondo para tierras urbanas; generar estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y/o renovación urbana; establecer políticas crediticias y tributarias diferenciales, para [...] reciclar aquellas zonas que [...] lo requieran e impulsar el desarrollo de nuevas actividades en las zonas degradadas.

Como parte de las acciones que se desarrollan para el cumplimiento de la mencionada Ley N° 71, se está elaborando un proyecto de Ley que permita la captación de plusvalías, a través de:

- Cobrar a los propietarios por los aumentos del valor de la tierra atribuible a las inversiones estatales e incorporación de tierra fiscal al área urbana, como las 120 hectáreas de las playas de maniobras desactivadas, pertenecientes a la empresa de ferrocarriles. El monto a cobrar sería un porcentaje (aún no definido) de la valorización. Tampoco se ha decidido si se cobrará a través de la actualización permanente del impuesto inmobiliario o de un nuevo impuesto; en ese caso podría cobrarse conjuntamente con el impuesto inmobiliario (que le llegue al contribuyente en la misma boleta) o cuando se realicen transacciones, aunque esta forma no pareciera tan equitativa, dado lo aleatorias que pueden ser las mismas.
- Cobrar a los propietarios por cambios en la normativa, a partir de aumentos en las posibilidades de construir, en determinadas zonas definidas en el PUA

⁴⁶ Actualmente rige el Código de Planeamiento de 1977, con posteriores modificaciones (Clichevsky, 1996).

(“suelo creado”). Esta es otra forma de captación de valorizaciones, en el marco de la Ley N° 71, que podría arribar a soluciones más equitativas. Ello posee como antecedente el proyecto frustrado de 1986, comentado más arriba.

La legislación proyectada debería implementarse en consonancia con otras políticas que se están elaborando en el Plan Urbano Ambiental (banco de tierras, definición de prioridades para la zona sur de la ciudad, plan vial integrador de la ciudad)⁴⁷. La asignación de los montos cobrados se realizaría según las prioridades definidas en el PUA. En principio, serían destinados a la compra de predios o inmuebles para vivienda de interés social; ejecución de obras de desarrollo; adecuación de asentamientos urbanos en riesgo; parques y áreas recreativas y expansión de servicios públicos y sociales municipales.

No se desconoce la complejidad existente para el cobro del mismo, y su disponibilidad específica, en particular por la dificultad de contar con cuentas especiales, pero podría estudiarse la posibilidad de implementar un Fondo especial. Por otra parte, y dada la situación socioeconómica de la población de la ciudad, quizá deba eximirse de su pago a los propietarios de áreas deterioradas dentro de la ciudad, donde se realicen inversiones públicas estratégicas, justamente para valorizar las mismas e incentivar las inversiones privadas. Es decir, que será necesario definir a quién se le cobrará esta valorización, obviamente teniendo en cuenta las complejidades para definir la población (que pareciera más justo que definirlo por áreas de la ciudad) que pudiera ser beneficiada por la exención al pago, como parte de la política de equidad social.

La propuesta no incorpora la valorización producida por cambios de regulación urbana (sólo los del suelo creado, que es una forma especial de capturar plusvalías, no es por cambio en la norma, sino por una norma que permite una mayor constructibilidad), pues ésta, por un lado, es muy difícil de aplicar, dados los cambios permanentes que debiera haber en la normativa de regulación y los procesos complejos de valorización-desvalorización; por otro, podría haber más desvalorizaciones que valorizaciones, si es que los cambios en la normativa del nuevo Código modifican sustancialmente las posibilidades constructivas en áreas de la ciudad.

Para su implementación, es indispensable contar con un registro de modificación de precios en función de las obras públicas realizadas, en realización o a la espera de su realización, lo que genera expectativas y, por lo tanto, valorización

⁴⁷ Según los lineamientos definidos en el Modelo territorial, elevado a la Legislatura para su aprobación en junio de 2000.

del suelo y edificaciones, así como por la construcción con las normas máximas permitidas (aplicación total del suelo creado).

Los párrafos anteriores dan cuenta que el tema de las plusvalías está en el orden del día, por lo menos en la ciudad de Buenos Aires; ya existe conciencia entre los técnicos y algunos políticos que las valorizaciones generadas pueden servir para financiar el desarrollo en áreas desasistidas o proyectos de interés público difíciles de financiar. Pero es necesario desarrollar instrumentos adecuados para garantizar resultados positivos. De lo contrario, podrían servir sólo para justificar inversiones públicas en áreas ya equipadas o desplazar a la población que no puede pagar la valorización, en áreas deprimidas que se valorizan por cambios de usos y obras públicas prioritarias (en la cual se localiza población de muy bajos ingresos). En este sentido, el proceso participativo es fundamental; habría que impulsar el proceso de presupuesto participativo, que el gobierno de la ciudad aún no ha implementado.

También debiera participar la población, a través de algunos canales, como las audiencias públicas, sobre la mejor forma de captar las valorizaciones, si mediante otro impuesto (que puede generar reticencias) o la implementación a través del mismo impuesto inmobiliario. Pero aquí aún hace falta trabajo de los técnicos para asesorar tanto a los políticos como a la población en general sobre la forma más positiva de captar plusvalías.

4.3. Posibilidades del actual marco legal del impuesto inmobiliario

En cuanto al marco legal, el Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires aprobado el 5 de abril de 1999, según el decreto N° 629 (B.O. año 3, N° 672, 14/04/99), establece en el Capítulo I y según el Art. 180, cómo se percibe el impuesto inmobiliario, según la valuación fiscal y las alícuotas básicas y adicionales que fija la Ley Tributaria. El Capítulo II trata de la valuación; en su art. 186, se define que la valuación del terreno se obtiene multiplicando su superficie por el valor unitario de la cuadra correspondiente, o de cada zona o sector cuando se trate de terrenos comprendidos en urbanizaciones particularizadas del Código de Planeamiento Urbano (según áreas especiales por su superficie o actividad particular).

Si bien se expresa que la actualización generalizada de los referidos valores unitarios por cada ejercicio fiscal será dispuesta por el Poder Ejecutivo, en función de la información, basada en el relevamiento de precios de ventas zonales y las normas urbanísticas en vigencia, que aporte la Dirección General de Rentas, actualmente hay un desfase entre valores de mercado y valuación fiscal

(ésta es, en promedio, sólo el 30% del precio de mercado). Según define el Código, los valores particularizados motivados por cambios de zonificación o por nuevas normas urbanísticas del Código de Planeamiento Urbano que afecten a sectores de la ciudad por cambios constructivos o emprendimientos de cualquier naturaleza, serán fijados por el Poder Ejecutivo de acuerdo al uso y grado de aprovechamiento del terreno que dichas normas establezcan o la nueva conformación de la parcela, respectivamente, pero ello no es aplicado.

Es decir, que en este artículo del Código Fiscal se contempla la mayor valorización provocada por inversiones y cambios en la regulación al sector privado, que signifique una valorización o desvalorización urbana. Por lo tanto, es el instrumento legal que habría que implementar, sin ningún tipo de modificación, para la incorporación del pago de valorizaciones por inversiones o regulaciones estatales. No es necesario introducir otro impuesto a la valorización, sino incluirlo en las valuaciones fiscales y por lo tanto en el impuesto territorial a pagar. La valuación del terreno sería el elemento que podría participar de la captación de valorización, si ese fuese su objetivo, para lo cual habría que actualizarla. Pues si la valuación se actualiza permanentemente a precios de mercado, sería el instrumento para captar las plusvalías, directamente, sin necesidad de otro instrumento.

Esto posee ventajas, dado que no sería necesario realizar un cambio legal, ya es un instrumento tradicional, tiene aceptación entre la población y no significa cambios de procedimientos de cobro, etc. Pero, por otro lado, es necesario crear mecanismos de transparencia para la definición de los precios de mercado. La aprobación debe ser realizada, según la legislación actual, por la Legislatura de la ciudad. Esto tendría ventajas por lo menos aparentes contra la generación de un nuevo instrumento fiscal.

5. Conclusiones

Las páginas anteriores permiten responder a las cuestiones planteadas en la Introducción.

5.1. Sobre los antecedentes

Si bien en la Argentina no han sido cobradas plusvalías, han existido, por un lado, antecedentes de proyectos sobre su captación, y, por otro, se han aplicado algunos instrumentos tradicionales, asimilables, parcialmente, a las mismas.

Entre los primeros, cabe mencionar que ya desde principios de siglo han existido antecedentes de proyectos, que se retoman en épocas en las cuales se replantean instrumentos de planificación urbana, como en 1963 y 1986, en la ciudad de Buenos Aires; los mismos se refieren tanto a captar plusvalías por inversiones públicas o compra de tierra por parte del Estado con anterioridad a que se produzcan valorizaciones derivadas de las obras públicas que se realizarán, como a captación de plusvalías por incentivos a la construcción. Ninguno de ellos pudo ser implementado, debido a que se habían planteado desde los técnicos, y no existió la voluntad política en los tomadores de decisiones para seguir adelante con los proyectos. Algo diferente ocurrió con un proyecto de la provincia de Buenos Aires, en los primeros años de la década del setenta, sobre captación de mayor valor debido a implementación de los Planes de Ordenamiento Urbano, pues si bien allí existió la voluntad política en el período de elaboración, cambios políticos definieron otras prioridades, y el proyecto quedó de lado.

La implementación del tradicional impuesto inmobiliario permite afirmar que grava a las propiedades de manera inequitativa, pues, por un lado, las valuaciones fiscales de los terrenos y construcciones se apartan de los precios de mercado hasta en un 90%, en algunos casos, y por otro las alícuotas no tienen referencia a la realidad, dado que se definen mediante parámetros elaborados hace décadas, que no contemplan las diferencias sociales y económicas existentes en las áreas urbanas, como se expresa en el punto 2 de este artículo.

En cuanto a los ejemplos de implementación de la contribución de mejoras –que no contempla la valorización de los inmuebles, sino es un pago por la realización de una determinada obra–, los mismos muestran problemas respecto a la equidad social, pues están elaborados para afrontar el pago de una obra pública, para lo cual debe adherirse un porcentaje de la población que será beneficiada directamente con la misma (70% de adhesión en la Provincia de Buenos Aires y 50% en Córdoba). La población que no firma la adhesión debe, igualmente, pagar; en los casos que no lo ha podido hacer, ha sido objeto de juicios de apremio. El pago se define como una relación con la valuación fiscal en Buenos Aires, que es del 33% y en Córdoba, como una relación con el costo de obra, que ha variado entre 30 y 60% a 20 y 40% de la valuación fiscal. Es de mencionar que se lo ha utilizado casi exclusivamente para obras de pavimentación.

Pero ambos instrumentos son perfeccionables y, especialmente el impuesto inmobiliario, sirve de base al actual proyecto de captación de valorizaciones en la ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, hubo oportunidades no utilizadas que deberían servir como ejemplo para que ello no ocurra en el futuro. En este sentido, la venta de tierras fiscales, desde fines de la década del ochenta, pero fundamentalmente, en los años noventa, son el mejor ejemplo de ello: grandes valorizaciones de tierra por obras públicas o mejora en las condiciones de deterioro de áreas urbanas no fueron captadas por el Estado, sino por los propietarios privados de tierra.

5.2. Sobre la disposición actual para implementarlo

En el actual momento político y socioeconómico argentino, donde se están revisando los mecanismos fiscales como parte de la Reforma del Estado, es posible incorporar el tema de la captación de plusvalías, como en la ciudad de Buenos Aires. Si bien aún está en proyecto y luego debe ser aprobado por la Legislatura local, se basa ya en una ley que define la necesidad de implementar nuevos instrumentos de gestión urbana para lograr los objetivos de mejora de condiciones de vida de la población.

Es que así como se han “sincerado” las tarifas de agua, gas, etc., a partir de las privatizaciones de los servicios, debe haber una modificación en términos de los impuestos inmobiliarios, contemplando los cambios en la sociedad y sirviendo a los fines redistributivos.

Aunque a partir de la implementación de políticas neoliberales desde los años ochenta y más especialmente en la década del noventa, se han ido imponiendo intereses privados frente a los de la comunidad, se está trabajando sobre el concepto de equidad, que significa, entre otras cosas, que los ciudadanos deben pagar por valorizaciones que obtengan de inversiones públicas en la ciudad, de mejora ambiental (por incorporación de tierras fiscales que poseían usos que deterioraban el entorno) o de mayores posibilidades constructivas.

Obviamente que para que el actual proyecto tenga éxito (es decir pueda ser implementado) se debe realizar una campaña de esclarecimiento a la población sobre los objetivos del impuesto a la valorización, tanto con relación a las inversiones como a los cambios en las normativas de planeamiento urbano y de incorporación de tierra fiscal, y deben crearse mecanismos de transparencia en cuanto a la utilización de dicho impuesto.

5.3. Sobre la necesidad de cambios en los marcos legales

Para que el Estado pueda cobrar plusvalías no es necesario cambiar los marcos legales actuales. Como se muestra más arriba, el Código Fiscal y la Ley Tarifaria de la ciudad de Buenos Aires poseen, en sus cuerpos normativos, la posibilidad de cobrar el impuesto inmobiliario incorporando las valorizaciones definidas por las inversiones en obras públicas o por modificaciones en las normas de uso y ocupación del suelo. Lo que ocurre actualmente es que no son utilizadas las disposiciones específicas. Esta situación plantea una cuestión importante: que las captaciones de mayor valor pueden ser cobradas a través del impuesto inmobiliario, si el mismo se actualizase permanentemente con los precios de mercado (que incluyen las valorizaciones). Esta es una de las alternativas que se están analizando en el marco del Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Buenos Aires, para la captación de plusvalías. La otra alternativa es elaborar un instrumento especial, es decir, un impuesto adicional al inmobiliario, lo cual requiere la elaboración de una nueva Ley que debe ser aprobada por la Legislatura local; el pago de la valorización en el momento de realizar una transacción inmobiliaria no es posible en el actual marco legal de la ciudad, pues el gravamen a las transacciones es nacional y no local.

Las restricciones, pues, no están dadas a nivel legal, sino a nivel cultural, social y político (y las complejas relaciones entre ellos). Sólo podría captarse la valorización con sentido distributivo, si ése es el objetivo político-social del Estado.

5.4. Sobre el objetivo de equidad

Para el caso de la ciudad de Buenos Aires, el actual proyecto posee en su base el objetivo de equidad. Por un lado, que la población que se beneficia por una mayor valorización a través de acciones públicas devuelva, por lo menos parte, a la comunidad. Se prevé, asimismo, que las valorizaciones por inversiones realizadas en las áreas prioritarias (por su precariedad, habitadas por población de más bajos ingresos) no sean cobradas a sus habitantes. Por otro, que lo recaudado a través de este gravamen sea distribuido en las áreas de la ciudad más necesitadas, en especial la zona sur (si bien existe un problema a solucionar: el gobierno de la ciudad no puede tener cuentas especiales, por lo tanto lo recaudado irá aún a cuentas generales. Debe haber un compromiso con el ente recaudador para que pueda invertirse –aunque sea parte de lo recaudado– a los fines de equidad social urbana).

En un momento histórico en el cual el gobierno local asume mayor importancia, e inclusive se realiza la descentralización del mismo a través de delegaciones municipales o comunas, como en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno local parece ser la mejor opción para la implementación de políticas de captación de plusvalías. Permite realizar un trabajo más cercano con la comunidad; la misma puede tener más confianza, por un lado; y por otro, más control sobre el gobierno local en relación a los tributos que está cobrando. Y exigir del mismo que se los aplique a los fines para los cuales fueron establecidos, basados en los principios de equidad y redistribución.

Referencias

- Bocco, Arnaldo y Gastón Repetto (1994). "Reconstrucción democrática del Estado y política impositiva en América Latina: contribución para un debate aún pendiente", en *El impacto de la globalización*, Naum Minsburg y Hector W. Valle (editores), Buenos Aires: Ediciones Letra Buena, pp. 203–262.
- Brown, H. James y Martín Smolka (1997). "Capturing Value from Public Investment", Cambridge, mimeo.
- Clichevsky, Nora, (1996). *Política social urbana. Normativa y configuración de la ciudad*. Espacio Editora, Buenos Aires.
- _____ (1993) "Argentina: Evaluación de la efectividad de las políticas nacionales sobre tierra urbana en mejorar el acceso al suelo para el desarrollo de los asentamientos humanos", en *Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina*, HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 15–50.
- _____ (1991). "Tierra fiscal y Regularización urbana", IIED–IDRC, mimeo.
- _____ (1975). "El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires. Su funcionamiento e incidencia sobre los sectores populares (1943–1973)", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, N°133, pp. 98–131.
- Dirección de Planeamiento Territorial, Ministerio de Obras Públicas, Provincia de Buenos Aires (1972). *Participación provincial en el proceso de formulación del régimen legal del suelo*, Provincia de Buenos Aires.

Luqui, Juan Carlos (1973). “Naturaleza Jurídica y aspecto económico de la contribución de mejoras en la República Argentina”, en Instituto de Derecho Público, Buenos Aires, 1973, pp. 268–308.

Macón, Jorge (1983). “El concepto y la función de la contribución de mejoras” en Impuestos, Tomo XLI–A, pp. 12–22.

_____ (1978). “El papel de la contribución de mejoras en la financiación de obras públicas”, en Rentas, Tomo 2, N° 14, pp. 63–71.

Montes, Emilio (1966). “Recuperación de plusvalías por obras y servicios públicos”, Organización del Plan Regulador, Buenos Aires, mimeo.

Yujnovsky, Oscar (1984). Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955/1981, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Otras fuentes consultadas

Constitución de la Nación Argentina

Anales de la Legislación Argentina

Boletines oficiales de la ciudad de Buenos Aires

Diarios La Nación, Clarín y Página/12

Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo¹

2

Paulo Sandroni

1. Introducción

El proceso de creación, recuperación y apropiación por el poder público de plusvalías generadas en los grandes centros urbanos brasileños está íntimamente asociado a la forma por la cual nuestras ciudades se desarrollaron en las últimas décadas. Para una evaluación de este proceso tomaremos la ciudad de São Paulo como referencia, pues además de tratarse del mayor centro urbano del país, diversas experiencias de este tipo están siendo desarrolladas y algunas de ellas con carácter pionero para Brasil.

El área del municipio de São Paulo es una de las más grandes del Estado y ocupa cerca 1,5 millones de km². La urbanización de este territorio se intensificó a partir del final del siglo XIX e inicio del siglo XX a causa de la migración internacional y más tarde por migraciones internas que acompañaron la expansión de la cultura cafetera al interior del Estado. Posteriormente el proceso migratorio interno urbano-rural fue impulsado por la expansión de la industria. A partir de los años 70, es el crecimiento vegetativo (y no el migratorio) el responsable por la dinámica de expansión urbana.

Este intenso proceso migratorio hacia la capital devino en parte de los cambios en la agricultura del propio Estado, destacándose la substitución del café por la soya y por la caña de azúcar, cultivos que demandan menos mano de obra. Pero también fue engrosado por migrantes provenientes de su interior y

¹ El autor agradece los comentarios y críticas de Martim Smolka y Fernanda Furtado a una primera redacción de este trabajo y asume entera responsabilidad sobre los errores e imperfecciones ciertamente existentes en esta versión final.

de otros Estados impulsados por la incorporación del progreso técnico en la agricultura en la forma de una intensa *tractorización*².

Antes de estas transformaciones en la agricultura, una buena parte de la mano de obra utilizada en el campo vivía en las propias unidades productivas, en el llamado sistema de colonato, donde las necesidades de vivienda, agua, alcantarillado, iluminación, transporte, recolección de basura y “seguridad”, eran proporcionado en el ámbito de las relaciones socio-económicas de explotación hacendado-colono. O sea, estos servicios “públicos” eran producidos y consumidos al interior de la propia hacienda; no cupiéndole al gobierno proveerlos.

Con la transformación del colono habitante de la hacienda en “*bóia-fria*”³ y consecuentemente en migrante en la dirección de las ciudades, este tipo de solución desaparece y la presión de estos últimos por servicios públicos aumenta en la misma medida en que los gobiernos pierden condiciones de proporcionarlos.

En otras palabras, el aumento de la demanda por estos servicios en los centros urbanos coincide con la reducción de la capacidad del Estado en atenderla con inversiones en virtud de la crisis económica y financiera provocada por el endeudamiento externo de Brasil a partir de fines de los años 70. O sea, la necesidad de invertir en la ampliación de servicios públicos no fue acompañada por la respectiva capacidad financiera del sector público. El resultado fue el crecimiento del foso entre la demanda por servicios públicos y su efectiva atención, lo que provocó la ampliación del llamado déficit social. Los estratos sociales menos favorecidos fueron nucleándose en bolsones de pobreza en las periferias de las ciudades, pero también en regiones de implantación más antigua y más próximas de los barrios centrales de la ciudad, en los llamados *cortiços*.

Adicionalmente, la presión creciente de estos estratos empobrecidos y desamparados resultó en la ocupación de terrenos localizados en regiones más valorizadas, tanto pertenecientes a particulares como al sector público, ampliando extraordinariamente el número de *favelas* en la ciudad de São Paulo.

² Para hacerse una idea del impacto de la mecanización en la agricultura en general basta con recordar que en la cosecha del café una cosechadora manejada por dos hombres sustituye hoy a 500 trabajadores.

³ Trabajadores asalariados viviendo fuera de las haciendas, en general en la periferia de pequeñas y medianas ciudades del interior del Estado. La denominación tiene su origen del hecho que estos trabajadores llevaban su propia comida (*boia* en la jerga popular) y se la comían sin calentarla.

Estos procesos de ocupación se intensificaron en las últimas décadas, multiplicando los conflictos entre ocupantes, propietarios y el poder público. Sin medios para resolver el problema a no ser a través de órdenes de desocupación muchas veces cumplidas con gran violencia, estos conflictos provocaron dolor y desamparo por el lado de la población y desgastes políticos significativos para los gobiernos en ejercicio durante los años 80. La democratización de la vida política, caracterizada por procesos electorales relativamente libres y frecuentes, pasaron a exigir de parte de los gobiernos constituidos a partir de 1982 una nueva forma de tratamiento y solución.

Aunque sin abandonar los métodos represivos tradicionales para resolver el problema de las ocupaciones irregulares, cuyo resultado más visible era la formación de nuevas *favelas*, las administraciones comenzaron a preocuparse en obtener recursos de otras fuentes además de las presupuestarias, y/o recuperar y crear nuevos mecanismos para solucionar un problema que se tornaba cada vez más explosivo: la falta de viviendas e infraestructura urbana para las poblaciones crecientemente empobrecidas.

2. Instrumentos de creación, recuperación y apropiación de plusvalías generadas en el ámbito urbano

La legislación brasileña admite varios mecanismos a través de los cuales plusvalías generadas en el ámbito urbano puedan ser creadas, recuperadas y apropiadas por el poder público. Trataremos en las siguientes secciones dos de esos mecanismos, la contribución de mejora y el suelo creado, instrumentos que en conjunto ofrecen un panorama representativo de la evolución, de los avances y de los problemas asociados al tema de las plusvalías urbanas en Brasil.

2.1. La Contribución de Mejora

La contribución de mejora es un tributo generado por la valorización inmobiliaria proveniente de obras públicas realizadas por el gobierno. Esa valorización significa un acrecentamiento patrimonial de los detentadores de las propiedades inmobiliarias beneficiadas; una parte o la totalidad de esta valorización podría transformarse en recetas públicas mediante la contribución pecuniaria equivalente por parte de los beneficiados.

Tal vez la primera manifestación de un dispositivo semejante a la contribución de mejora haya sido la Tasa de Pavimentación en São Paulo, que rigió durante los años 20. Este mecanismo consistía en que aquellos que serían beneficiados con una obra pública tendrían que pagar por sus costos⁴. De forma regular como un instrumento legal, la contribución de mejoras aparece por primera vez en la Constitución de 1934, que en su artículo 124 rezaba: “Provocada la valorización del inmueble por motivos de obras públicas... (el gobierno) podrá cobrar a los beneficiados la contribución de mejoras”.

Esto exigía la comprobación de la valorización, lo que remitía al abordaje de la teoría de la “plusvalía”, esto es, la contribución sería cobrada no en proporción al costo de la obra pública sino teniendo como referencia la valorización que la misma había proporcionado a los inmuebles beneficiados. En otras palabras, este dispositivo daba autonomía al tributo sin mencionar el costo de la obra. En todas las constituciones siguientes, con excepción de la de 1937, el dispositivo que permitía el cobro de la contribución de mejora por el principio de la valorización o de plusvalía reaparece. La Constitución Federal de 1988 (actualmente en vigor), en su artículo 145, inciso III, trae con todo una modificación: Mantiene el principio de la contribución de mejoras proveniente de obras públicas, pero no impone ninguna referencia, sea la del “costo” o la de la “plusvalía”.

A pesar de esta flexibilización de la legislación, y de una serie de reglamentaciones que garantizaban la ejecución de la contribución de mejora en todos los municipios del territorio nacional, la utilización del tributo por los municipios no fue significativa. En verdad, la contribución de mejoras nunca representó una fuente significativa de recursos en las grandes ciudades brasileñas, aunque existiese fuerte presión al final de los años 80 –como ya señalamos– para la obtención de recursos financieros destinados al desarrollo de infraestructura urbana. Las razones de esto se sitúan tanto en el ámbito conceptual, como en el operacional y en el político.

⁴ La pavimentación parece haber constituido siempre un problema en la ciudad de São Paulo, una vez que su topografía irregular marcada por valles y colinas, un sistema hídrico peculiar que la envuelve con ríos de amplias *vegas*, y un nivel de precipitación relativamente elevado –2000 mm al año– la vuelve víctima de inundaciones, barro, hoyos, etc. Los hoyos en las vías, que hoy siguen constituyendo un tormento para los conductores, representaban en el pasado una amenaza distinta, pues en las aguas empozadas se reproducía el mosquito *Aedes* de la fiebre amarilla, un verdadero flagelo en las ciudades brasileñas hasta el inicio del siglo XX, cuando se descubrió su causa y las formas de eliminación del vector.

2.1.1. Los principales (o más elocuentes) obstáculos conceptuales y operacionales pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- a) Son las áreas más pobres de las ciudades aquellas más necesitadas de obras públicas; si tales obras dependen del pago por parte de los beneficiarios, la baja capacidad de renta de estos se convertirá en una seria limitación a la utilización del mecanismo;
- b) Existe un problema relacionado con el costo de una obra pública y la valorización de los inmuebles afectados: las dos magnitudes pueden no coincidir. Si la última fue mayor que la primera surgirá el problema de la concesión de un beneficio líquido para una parte de la población, pese a que esta pague el costo de la obra; si el costo fuera mayor que el beneficio y si la contribución cobrada fuera por el costo, estaremos incidiendo en una doble tributación, pues los beneficiados estarían pagando un valor mayor que el beneficio recibido;
- c) En tercer lugar existe el problema que podríamos denominar de “justicia social”. Los sectores más antiguos de la ciudad que se instalaron y recibieron los beneficios de inversiones públicas sin pagar una contribución de mejora estarían siendo privilegiados en relación con aquellos que para gozar de mejores condiciones de vida deberían pagar por eso; el principio de la igualdad sería transgredido, a no ser que se cobrase una contribución “post festum” a todos aquellos que fueron anteriormente beneficiados por inversiones públicas; como estos segmentos sociales son generalmente los más poderosos desde el punto de vista económico y político, es fácil desprender que en ese caso las dificultades de cobro aumentarían considerablemente.
- d) Al consagrar el principio de la contribución de mejora tendríamos también que admitir el principio de la “minusvalía” pública o una variante del “mal público”, esto es, un perjuicio causado a los ciudadanos por omisión, incompetencia o descuido del poder público. Concretamente, en la medida en que una inversión pública provoque una desvalorización o un perjuicio a inmuebles colindantes, tales propietarios podrían reivindicar una indemnización, simétrica a la contribución de mejora⁵.

⁵ Un caso interesante en São Paulo es la autopista elevada *Costa e Silva*, más conocida por “*Minhocão*”, que pese a ser una vía rápida de conexión entre los barrios situados en la dirección este-oeste de la ciudad, por su peculiar forma de construcción, muy próxima de edificios residenciales lindantes, desvalorizó considerablemente dichos predios.

2.1.2. El obstáculo político

Existen diversas evidencias de que la población en general y especialmente la clase media, considera que paga una carga tributaria muy elevada, tanto en términos absolutos como en relación con los beneficios que recibe. Esta reacción puede estar relacionada con el hecho de que la carga tributaria viene creciendo en las últimas décadas en Brasil. Como estos recursos adicionales son destinados fundamentalmente al pago de los encargos financieros de la deuda pública (interna y externa), prevalece la noción de que el gobierno casi nada hace en beneficio del contribuyente con los recursos recaudados.

La sensación de desfase entre tributos y beneficios es acentuada todavía, por parte de la clase media urbana, por el hecho de que este sector de la sociedad en general no utiliza los (precarios) servicios de salud, educación, etc., financiados por los recursos públicos provenientes de las tributaciones.

Cobrar contribuciones adicionales a los impuestos, ya considerados elevados por la población, para invertir en lo que debería ser –en la percepción de esta misma población tributada– financiado por los tributos ya pagados, no torna este mecanismo muy popular entre los gobernantes como medio para financiar inversiones en obras públicas. El desgaste político es evidente.

Esto significa que para algunos, para ser efectivamente cobrada, la contribución de mejoras no debería provenir de decisiones unilaterales del poder público, sino como resultado de un acuerdo con aquellos que serán beneficiados. Por otro lado, cuando el mecanismo ha sido accionado unilateralmente, asemejándose al cobro de un impuesto, las reacciones contrarias de los afectados han sido muy fuertes. A pesar de la existencia de un marco legal que permite el cobro, las demandas judiciales accionadas por los afectados contra el poder público solicitando abstenerse del respectivo pago son comunes y prolongadas, y tornan el mecanismo discutible desde el punto de vista de su eficacia económico-financiera.

Además de eso, las áreas más ricas de la ciudad usualmente no necesitan de obras posibles de ser financiadas por la contribución de mejoras, como ocurre generalmente con la pavimentación; estas áreas ya poseen tales mejoras. Los habitantes de estas áreas reivindican otro tipo de beneficio público como por ejemplo servicios de seguridad⁶, cuyas inversiones en equipamiento o personal

⁶ Para que se tenga una idea de la reacción de la clase media al lanzamiento de nuevas contribuciones, inclusive aquellas más directamente relacionadas con su bienestar, basta recordar que durante el

no pueden ser medidos fácilmente como “valorización inmobiliaria”, no ingresando en los moldes de la contribución de mejoras.

En síntesis, en vista a los diversos obstáculos conceptuales, operacionales y políticos señalados, este mecanismo ha sido muy poco utilizado para resolver los problemas de implantación de infraestructura en las grandes ciudades brasileñas.

2.2. El concepto de suelo creado

Teóricamente, suelo creado es toda superficie utilizada para edificaciones mayores que el terreno donde se apoya. Pero en la medida en que la proporción entre el área edificable y el área del terreno es definida por las normas de uso y ocupación del suelo, en términos prácticos, suelo creado es toda el área construida que traspase tales normas. Del punto de vista jurídico este concepto tiene como fundamento la diferencia existente entre el derecho de propiedad ejercido sobre un terreno y el derecho de edificar sobre el mismo, y tiene como base la prerrogativa del poder público de establecer limitaciones al derecho de construir.

La introducción de este concepto en el debate de la cuestión urbana en Brasil de una forma sistemática data de los años 70, época en que los problemas originados en la urbanización acelerada fueron tornándose más agudos y complejos. Un punto de referencia de estas discusiones fue sin duda la Carta de Embú, elaborada a partir de un Seminario realizado al final de 1976 en la ciudad del mismo nombre del Gran São Paulo y donde juristas, urbanistas y arquitectos se reunieron para discutir el tema, solicitando la utilización del mecanismo por gobiernos municipales.

La Carta de Embú establece una serie de “considerandos” entre los cuales se destaca aquel que afirma que, a semejanza del loteador, que está obligado a entregar al poder público áreas destinadas al sistema vial, el titular del suelo creado debería ofrecer a la colectividad las compensaciones necesarias al reequilibrio urbano. Las principales conclusiones de este encuentro fueron las siguientes:

VIENE DE LA PÁGINA ANTERIOR

segundo semestre de 1999 el gobierno del Estado de São Paulo intentó instituir una tasa irrisoria de R\$ 2,00 (cerca de US\$1) a ser cobrada en las cuentas de teléfono, y cuya finalidad sería re-equipar a la policía estadual. La reacción negativa de la población, obtenida a través de encuestas, hizo que el proyecto fuese archivado.

- a) Es constitucional la fijación por el municipio de un coeficiente único de edificación para todos los terrenos urbanos⁷;
- b) La fijación de este coeficiente no interfiere con la competencia municipal para establecer índices diversos de utilización de terrenos, tal como ya se hace mediante la legislación de zonificación;
- c) Toda edificación por arriba de un coeficiente único es considerada suelo creado, ya sea relacionada con la ocupación del espacio aéreo, ya sea del subsuelo;
- d) Es constitucional exigir, en la forma de ley municipal, como condición de creación de suelo, que el interesado entregue al poder público áreas proporcionales al suelo creado; cuando sea imposible la entrega de estas áreas, por inexistentes o por no atender las condiciones legales requeridas, es admisible su sustitución por su equivalente económico;
- e) El propietario del inmueble sujeto a limitaciones administrativas que impidan la plena utilización del coeficiente único de edificación, podrá enajenar la parcela no-utilizable del derecho a construir;
- f) En el caso de un inmueble sujeto a preservación, el propietario podrá vender el derecho de construir correspondiente al área edificada o al coeficiente único de edificación (Fundação Prefeito Faria Lima, 1976:169).

2.2.1. La adaptación de la ciudad a las nuevas exigencias de su desarrollo

La aprobación de instrumentos legales como el Plan Director y la Ley de Zonificación, por la vía de regular la inclusión de casos excepcionales y/o dispositivos que favorecen a los propietarios inmobiliarios, tornan estos instrumentos legales poco funcionales cuando no antagónicos a la planificación urbana. Incluso cuando tales instrumentos contienen elementos de consistencia técnica, son generalmente sobrepasados por la propia dinámica del desarrollo urbano,

⁷ El coeficiente de aprovechamiento es la proporción entre el área edificable y el área de un terreno. Cuando se establece un coeficiente único, esto significa que en todo el perímetro urbano de un municipio este coeficiente es el mismo, no significando necesariamente que sea igual a 1. La idea de la “concesión onerosa de derechos de construir” está asociada a la concesión a los interesados de coeficientes de aprovechamiento superiores al coeficiente de aprovechamiento único. Por ejemplo, si en determinada ciudad el coeficiente único fuese 1.5, el emprendedor que dejase construir más allá de ese límite debería pagar un cierto monto a la administración municipal, equivalente al valor del “suelo creado”.

tornándose en pocas décadas obsoletos. El intenso proceso de transformación de las grandes ciudades brasileñas, característico de su rápido proceso de crecimiento, generalmente resulta en una distancia entre lo que fue planeado y la realidad concreta de los espacios urbanos.

Áreas que antes eran exclusivamente residenciales de clase media alta acaban siendo “cercadas” por actividades de comercio o servicios y la presión que de ahí proviene provoca un desinterés por parte de esos sectores sociales en permanecer, generando un doble efecto de desvalorización/valorización del área considerada: los terrenos se desvalorizan en la medida en que sus actuales ocupantes –pretendiendo transferirlos para otras áreas– los ofrecen a la venta y esta expansión de la oferta provoca una caída de los precios. Al mismo tiempo, la perspectiva de cambio futuro de la zonificación del área por la vía de los hechos consumados, hace que la demanda crezca provocando un fenómeno de valorización de estos mismos terrenos por razones especulativas.

Por otro lado, áreas que anteriormente eran ocupadas por industrias tradicionales, pierden tal característica. En otras palabras, en la medida en que la ciudad va redefiniendo su vocación, las industrias van abriendo espacios para los servicios: muchas empresas en las últimas décadas, aunque mantienen las administraciones de sus empresas en São Paulo, transfieren sus unidades productivas para otras regiones, en general al interior del Estado.

Las características de la zonificación de un área industrial que se vacía son claramente incompatibles con los usos residenciales, de servicios, o mixtos. Mientras el cambio no se produzca, estas áreas van siendo abandonadas y esto provoca una desvalorización de los terrenos que muchas veces se degradan adicionalmente en función de ocupaciones transitorias de baja densidad atraídas por bajos precios y/o alquileres, o incluso ocupaciones irregulares viabilizadas por la ausencia de vigilancia por parte del poder público.

La adaptación de la ciudad a las nuevas exigencias de su desarrollo requiere una actualización periódica de los instrumentos reguladores del uso del suelo urbano. Tales cambios en la zonificación y en los dispositivos de ocupación del suelo son muy complejos, en la medida en que pueden afectar fuertes intereses consolidados. En general depende de iniciativas del Ejecutivo pero deben ser aprobadas por el Legislativo (*Câmara Municipal de Vereadores*⁸).

⁸ Nota del traductor: Equivalente a Cámara Municipal de Concejales o Regidores.

La dinámica que se establece al interior de las Cámaras y del Ejecutivo es más o menos la siguiente: al buscar el cambio en determinado sector de la ciudad que mejore su situación, un agente corre el riesgo de tener que apoyar cambios en otras áreas, alteraciones éstas que pueden ser adversas, pues para reunir votos para la primera modificación a su favor tendrá que devolver el apoyo votando eventualmente en algo que pueda contrariar directamente sus intereses o los de sus representados.

Existiría aquí un caso especial de un “equilibrio de Nash” (Nash, 1950), esto es, una situación en la cual los agentes alcanzan una situación de equilibrio, aunque prefiriesen individualmente otras alternativas o elecciones individuales. Como al proponerse la discusión del proceso se corre el riesgo de romper el equilibrio anterior y ocurrir un desenlace peor, o sea, no hay una “solución de Nash” garantizada, habría poco espacio para el abandono de posiciones antagónicas y el desarrollo de acciones cooperativas a través de las cuales todos mejorasen, o por lo menos permaneciesen en una situación de neutralidad en la cual la acción de unos no invada las iniciativas de los otros.

Frente a los obstáculos para proceder a alteraciones puntuales en la zonificación se puede evaluar como difícil y compleja la reformulación global de la Ley de Zonificación o del Plan Director, sobre todo si son impulsados por la institucionalización del suelo creado –con un bajo coeficiente de aprovechamiento del terreno⁹–, reduciendo el derecho de construir medio existente y tornando onerosa la concesión de derechos adicionales.

La mayor resistencia tiene lugar por parte de los propietarios territoriales urbanos, pues esto significaría una desvalorización inmediata de todo su *stock* de tierras todavía no edificadas. Es fácil percibir que si un terreno que antes poseía un potencial constructivo autorizado de Xm^2 pasaba a tener, por ejemplo, la mitad de este potencial autorizado en virtud de una nueva legislación, su valor económico será reducido, perjudicando a sus propietarios. Si, con la ini-

⁹ La ciudad de São Paulo tiene gran parte de su área clasificada como Z2, esto es, un área donde el coeficiente de aprovechamiento oscila entre 1.5 y 2.0. Los terrenos vacíos y/o con ocupación de baja densidad se encuentran generalmente en estas áreas. Los terrenos clasificados como Z3, Z4 o Z5, donde el coeficiente de aprovechamiento es mayor, han sido utilizados por grandes promotores inmobiliarios para construir edificios residenciales y/o comerciales y de servicios de gran tamaño, y tienden a agotarse primero. De esta forma, un Plan Director que estableciese un coeficiente de aprovechamiento único entre 1.5 y 2.0 tal vez no recibiese una oposición tan fuerte de los sectores afectados.

ciativa de construcción mediante la compra de los derechos del suelo creado, el diferencial de valor viene a ser capturado por el poder público, tendremos un caso de un juego de suma cero, en el cual lo que gana el poder público es *perdido* por los propietarios de las tierras, y por tanto estos últimos se tornan adversarios frontales de tal pretensión.

No existiría en ese caso la captura de un valor nuevo (o su repartición) sino la apropiación por el poder público de un valor que anteriormente pertenecía o era apropiado por el propietario inmobiliario. El que este valor sea apenas potencial, y solo vaya a ser realizado en el momento en que un terreno fuese edificado según el coeficiente de aprovechamiento vigente, no significa que los propietarios inmobiliarios no se consideren potenciales “perdedores” en el caso de la consagración del principio de suelo creado en la Ley¹⁰.

Aunque un nuevo Plan Director no se “radicalizase” en este sentido, esto es, aunque no proponga mecanismos con efectos traumáticos como el mencionado anteriormente, el hecho de abrir la posibilidad de reformulación de las reglas existentes –especialmente con relación a la zonificación– provoca una tensión muy grande en los agentes y propietarios inmobiliarios, y en sus representaciones políticas en la *Cámara de Vereadores*, lo que generalmente dificulta y puede hasta inviabilizar la aprobación de un nuevo Plan Director.

Frente a las dificultades de una solución global para el problema, algunos dispositivos puntuales fueron desarrollados para contemplar soluciones parciales, destacándose las Operaciones Interligadas y las Operaciones Urbanas, existentes dentro de la legislación municipal en vigor y ya practicadas por la administración pública en la ciudad de São Paulo. Cabe destacar que aunque la legislación existente en el municipio de São Paulo no contemple el concepto de suelo creado en la forma en que fue preconizado en la Carta de Embú, especialmente en lo que se refiere al coeficiente único de edificación, la separación entre derecho de propiedad y derecho de edificación está consolidada en el Plan Director y en la Ley de Zonificación existentes en el municipio, ofreciendo la base para el desarrollo de esos nuevos instrumentos.

¹⁰ Es muy probable que obstáculos de esta naturaleza hayan tornado inviable la aprobación de un nuevo Plan Director en São Paulo, que contenía el dispositivo de suelo creado y de coeficiente único, en el inicio de los años 90 durante la gestión de la Alcaldesa Luiza Erundina.

2.3. *La práctica del suelo creado a través de las Operaciones Interligadas y las Operaciones Urbanas*

Las Operaciones Interligadas (OI) y las Operaciones Urbanas (OU) surgieron en la ciudad de São Paulo al final de los años 80. Las primeras resultaron de una iniciativa legislativa puntual durante la gestión en la Municipalidad de São Paulo de Jânio Quadros (1986–1988), mientras que las segundas surgieron como un desdoblamiento de la Ley Orgánica del Municipio, aprobada en 1990, y que admitía este instrumento de intervención y de planeamiento urbano. Veamos en mayor detalle estos dos mecanismos.

2.3.1. Las OI y el desarrollo urbano: definición y origen

Las OI constituyen un dispositivo creado por Ley a través del cual los propietarios privados o del sector público, a cambio de alteraciones en los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad, donan a la Prefectura Municipal un determinado número de Habitaciones de Interés Social (HIS) para contribuir con el *desfavelamiento*.

El origen de las OI nos remite a la década de los 80. Precisamente en enero de 1986, tras asumir como Prefecto del municipio de São Paulo, y por sugerencia de agentes inmobiliarios, Jânio Quadros envía un memorando a su secretario de Planeamiento solicitando providencias para un proyecto que “favorezca construcciones en determinadas áreas que el propietario ofrezca residencias obreras a los ocupantes de esas mismas áreas (*favelas* o *cortiços*)”.

Después de algunas marchas y contramarchas en la administración municipal y el intercambio de argumentos entre la Secretaria de Negocios Jurídicos y la propia Secretaria Municipal de Planeamiento (Sempla), fue confeccionado el Proyecto de Ley N° 118/86, aprobado por *decurso de plazo* y sancionado como Ley N°10.209 del 9 de diciembre de 1986.

La mecánica del *decurso de plazo* es la siguiente: el Alcalde envía a la Cámara de Vereadores un proyecto de Ley que tiene un plazo fijo para ser aprobado, si la Cámara no lo vota en este período, él será automáticamente aprobado. El antecedente de haber sido aprobado por bajo esa modalidad, esto es, sin una discusión suficiente y sin que haya sido votado por el Legislativo, marcó este proyecto como antidemocrático desde su nacimiento, pues el *decurso de plazo* fue un instrumento largamente utilizado por los gobiernos militares (1964–1984) en su práctica autoritaria, hasta su derogación por la Constitución de 1988.

A pesar de este origen bastardo, al transformarse en Ley el proyecto se volvió un instrumento legal que podría ser utilizado por los interesados, esto es, los propietarios de terrenos invadidos por *favelas*, algunos de los cuales habían llevado la idea al Prefecto Jânio Quadros tras asumir en el cargo.

La Ley aprobada, que pasó a ser conocida como Ley de las OI, en su artículo N°1 rezaba lo siguiente: “Los propietarios de terrenos ocupados por *favelas* o núcleos podrán requerir, a la Prefectura del Municipio de São Paulo, la modificación de los índices y características de uso y ocupación del suelo del propio terreno ocupado por la *favela*, o de otros, de su propiedad, a partir de que se obliguen a construir y a donar al Poder Público, habitaciones de interés social para la población *favelada*, observando lo dispuesto en esta Ley”.

Este mecanismo tenía la intención de desocupar terrenos particulares invadidos por *favelas*, y solucionar el problema ofreciendo tanto al propietario como al *favelado* una alternativa positiva. Esta iniciativa legislativa contaba también, aparentemente, con el apoyo del Banco Mundial, pues los financiamientos concedidos al gobierno municipal para la rectificación y canalización de pequeños ríos, cuyas márgenes eran ocupadas por *favelas*, significaba generalmente la necesidad de volver a asentar los respectivos moradores. Y los nuevos tiempos indicaban que tal remoción debería ser realizada de forma “humana” y no a través de los métodos violentos tradicionales.

El dispositivo aprobado contribuía para que el gobierno municipal “matase dos pájaros de un tiro”: atendía su clientela formada por propietarios de terrenos ocupados por *favelas*, revalorizándolos, y ayudaba a resolver el problema (del gobierno municipal) de para dónde destinar los *favelados* que vivían en áreas de riesgo, en general en la vera de los pequeños ríos que estaban siendo rectificadas y urbanizadas.

Desde el comienzo, sin embargo, dos cosas se tornaron claras: a) que la operacionalización de la Ley era relativamente compleja y necesitaba de varios elementos reglamentadores; b) los propietarios de terrenos en su mayoría proponían operaciones en terrenos no ocupados por *favelas*, alternativa que también les era facultada por la Ley de las OI.

Al final de la gestión de Jânio Quadros también fue promulgada la Ley N° 10.676 de noviembre de 1988 que aprobó el nuevo Plan Director y, en su capítulo V artículos 17 a 28, instituyó el Sistema de Planificación del Municipio. El artículo 20 de esta Ley creó la Comisión Normativa de Legislación Urbanística

–CNLU– que reunirá las competencias de la anterior Comisión de Zonificación, y del Consejo Orientador de Planificación, ambos creados por el artículo 1 de la Ley N°7694 de enero de 1972, vigentes hasta entonces como los principales órganos normativos.

La CNLU pasó a ser el órgano responsable del análisis y la aprobación de las OI, tanto en lo que se refiere a las cuestiones urbanísticas y arquitectónicas como a las contrapartidas económicas a ser pagadas por los interesados. Tales contrapartidas económicas eran calculadas a partir de la valorización del emprendimiento, siendo el monto en dinero convertido en HIS, cuyo valor unitario era estimado en la época (1988) en cerca de 12.000 dólares.

Además de las dificultades derivadas de su implementación, es necesario subrayar que, desde su aprobación hasta la ejecución de las primeras OI, la Ley 10.209 fue criticada y combatida no sólo por aquellos que se encontraban fuera del gobierno sino también por muchos técnicos de la propia administración, que la consideraban un mostrador de negocios o una forma de burlar la Ley de Zonificación.

De hecho, algunos proyectos fueron aprobados a escondidas al final de la gestión Jânio Quadros, acentuando todavía más tal impresión. Las críticas realizadas en especial a estos proyectos llamaban la atención tanto para cuestiones urbanísticas y arquitectónicas como para el problema de las contrapartidas económico–financieras.

Fundamentalmente, se consideraba que los beneficios concedidos a los interesados superaban en mucho las contrapartidas, tomándose en cuenta especialmente los problemas que los propios proyectos crearían en el futuro en materia de demandas de infraestructura. Se alegaba que además de provocar impactos urbanísticos negativos tales como una exagerada volumetría de los emprendimientos, agresión al entorno, etc., estos emprendimientos se volverían importantes polos generadores de tráfico, complicando la circulación ya congestionada de la ciudad.

2.3.1.1. El caso del Shopping West Plaza

La dinámica de una OI puede ser mejor entendida si examinamos un caso concreto. Tal vez el más interesante de ellos para efectos de análisis haya sido el denominado proyecto West–Plaza, pues fue uno de los primeros proyectos de OI aprobados y uno de los que proporcionaron más contrapartidas económicas. Ade-

más, este proyecto necesitó de dos etapas de negociación para ser terminado: una de las etapas fue concluida durante la gestión Jânio Quadros y otra durante la gestión siguiente de Luiza Erundina (1989–1992), administraciones que desarrollaron prácticas administrativas bien diferentes, por no decir opuestas.

Esto permite que se pueda evaluar también cómo un dispositivo legal de esa naturaleza que ofrece alternativas diferentes dependiendo de quien lo utiliza.

El proyecto consistió en lo siguiente: un emprendedor deseaba realizar un Shopping Center ocupando tres cuadras en la región oeste de la ciudad con una área total de cerca de 18.000 m². Estas cuadras eran anteriormente ocupadas por la tienda comercial Sears, una fábrica y un terreno baldío utilizado como estacionamiento de la primera.

Sin la OI, el emprendedor tendría el derecho a construir apenas 18.000 m², lo que significa decir que el coeficiente de aprovechamiento medio en las tres cuadras era de 1.0. A través de la OI, él obtuvo el derecho de construir 54.000 m², esto es, tres veces más. Como contrapartida por el beneficio, entregó inicialmente el valor equivalente a la construcción de 475 HIS esto es, el valor de 475 habitaciones para *favelados*.

Esta primera etapa de la negociación fue concluida durante el final de la gestión Jânio Quadros. Una segunda etapa fue abierta cuando los emprendedores, alegando motivos de seguridad, solicitaran permiso a la Prefectura (ya durante la nueva administración) para construir pasarelas sobre la calle Ingeniero Stevenson, la cual separaba las tres cuadras, de modo de vincular varios bloques del proyecto que hasta entonces estaban separados por aquella calle.

A pesar de no constar en el proyecto inicial aprobado en la gestión anterior, las pasarelas no servían solamente como dispositivo de seguridad al emprendimiento, siendo en verdad elemento esencial para su funcionamiento como Shopping Center. La nueva administración, a su vez, encontró en este pedido un motivo para reconsiderar el caso en su totalidad, pues aunque no tuviese poderes para tornar nula la decisión anterior, consideraba que la contrapartida inicial había sido muy baja ante los beneficios concedidos, permitiendo incluso la edificación de una volumetría excesiva y agresiva en el local.

Es difícil saber si la estrategia del emprendedor era aprobar el proyecto sin las pasarelas y posteriormente negociar la autorización para construirlas, alegando motivos de seguridad (y pagando eventualmente una pequeña suma por tal derecho), contando para eso con la tolerancia de una nueva administración que,

todo llevaba a pensarlo hasta las vísperas de las elecciones de 1988, sería apenas una continuidad de la anterior.

Cualquiera que haya sido la estrategia del emprendedor, su posición en las negociaciones se enflaqueció considerablemente. Con la inesperada alteración del cuadro político local, si la nueva administración municipal negase la autorización para la construcción de las pasarelas, ciertamente el emprendimiento perdería parte de su valor y el emprendedor podría sufrir perjuicios, pues la obra ya se encontraba en estado avanzado de construcción. La nueva administración, al percibir esta desventaja del emprendedor, recalculó la valorización del *conjunto* de los terrenos ahora vinculados por las mencionadas pasarelas.

Sin embargo, el poder público no consideró solamente el espacio aéreo (susceptible de concesión onerosa) a ser ocupado por las pasarelas sobre la calle Ingeniero Stevenson, una vía pública, sino también la articulación que las pasarelas viabilizaban, uniendo en la práctica los tres bloques y produciendo una continuidad entre ellos. Las pasarelas transformaban tres terrenos separados por una calle, en un terreno único de considerable dimensión en la región en cuestión.

Con el cálculo realizado, la Prefectura exigió por las pasarelas un pago cuasi tan elevado como aquel concedido a cambio de los beneficios iniciales. El emprendedor pagó solamente por las pasarelas el equivalente a 335 HIS, de modo que, sumadas las 475 habitaciones inicialmente negociadas, el proyecto como un todo proporcionó una contrapartida de 810 HIS, o casi 10 millones de dólares –considerando un precio medio de 12.000 dólares por unidad–. Este valor fue pagado en dinero por el emprendedor y depositado en un fondo encargado del financiamiento para la construcción de las HIS.

Esta segunda etapa del proyecto de cierta manera permitió la recuperación de aquello que no había sido pagado en la primera. En otras palabras, solamente el derecho de construir las pasarelas tal vez no valiese tanto, pero en el contexto del emprendimiento y de las respectivas negociaciones la administración municipal logró exigir una contrapartida mayor, y así el total pagado por el emprendedor tal vez haya correspondido al conjunto de los beneficios obtenidos en el conjunto de la obra.

La transformación de la calle Ingeniero Stevenson en una calle para peatones adicionó un espacio de ocio entre los bloques del Shopping Center que aunque pareciera pertenecer al emprendimiento, valorizándolo, constituye un espacio de libre acceso al público.

Del punto de vista arquitectónico, la volumetría permitida con la construcción de cuatro pisos superiores de *garages*, en un edificio sin *reculos* mayores, representó un claro perjuicio al entorno. Del punto de vista urbanístico, sin embargo, los temores relacionados con los problemas de tránsito no se consumaron: el número de *garages* construidos y las alternativas representadas por vías secundarias para la entrada y salida del emprendimiento (cumplidos diez años), no han provocado atochamientos en el entorno¹¹.

Podemos concluir que el resultado final fue positivo, a pesar de los puntos desfavorables mencionados anteriormente. Es posible que, por tratarse de una de las primeras negociaciones, los que la hicieron efectiva no hayan poseído todavía referencias para establecer un acuerdo que evitase estos problemas de esos puntos, especialmente la excesiva volumetría de uno de los bloques, aunque eso representase una contrapartida económica menor. De cualquier manera, pesando los aspectos positivos e negativos, el resultado final fue sin duda altamente favorable para el poder público.

Es interesante señalar, en la evaluación de esta experiencia, que la negociación fue realizada en su primera etapa de acuerdo con la legislación inicial de las OI; en cuanto a la segunda, no depende de aquella legislación, tratándose apenas de la concesión onerosa de uso de espacio perteneciente al poder público.

2.3.1.2. Tentativas para perfeccionar las OI

Aunque utilizando esta legislación en operaciones que ya habían sido iniciadas en la gestión anterior y en otras que iban surgiendo, la nueva administración trató de procesar modificaciones en la Ley tan pronto como asumió el gobierno, en 1989. Uno de los problemas era que la bancada de *vereadores* del Partido de los Trabajadores –partido que en aquel momento asumía el gobierno municipal– había realizado una fuerte oposición al proyecto de Ley de las OI cuando el mismo lo tramitó en *la Câmara de Vereadores*, y muchos de sus miembros pasaron a ocupar cargos de importancia en las Secretarías que trataban esta cuestión, especialmente en la Secretaría de Planificación y en la Secretaría de Habitación.

El entonces Secretario de Planificación –Paul Singer– organizó en 1989 un Seminario interno para discutir nuevas propuestas y modificaciones en la legislación existente (Azevedo Netto, 1994). Los debates confluían en el análisis de tres grandes temas:

¹¹ Constatación del autor, que a partir de 1994 ha realizado visitas periódicas al local y a su entorno.

- a) Las condiciones urbanísticas que permitirían alteraciones en el uso, ocupación y aprovechamiento de un terreno;
- b) Las relaciones entre el beneficio y la contrapartida, tema que se desdoblaba en:
 1. Definición de las poblaciones *faveladas* a ser transferidas;
 2. Características de las habitaciones, y
 3. La participación popular en el proceso;
- c) La instrumentalización y la operacionalización de la Ley.

La mayor parte de las propuestas modificativas reducían de manera drástica las áreas donde se podrían realizar operaciones de este tipo. Además, aumentaban las contrapartidas, reduciendo obviamente el abanico de emprendedores interesados. De cualquier forma, un nuevo proyecto de Ley fue elaborado después de haber sido analizado y aprobado por la CNLU, fue dirigido a la *Câmara de Vereadores* para la debida tramitación.

Este proyecto de Ley, más restringido que la Ley entonces en vigor, no llegó a ser aprobado, habiendo permanecido por cuatro años en la Câmara de Vereadores. El proyecto fue retirado por el nuevo Alcalde Paulo Maluf (1993–1996) luego del inicio de su gestión, en 1993.

Aunque el proyecto no fue aprobado, la secretaria encargada de examinar las propuestas de OI –la Secretaría de Planificación– utilizaba los nuevos criterios propuestos como referencia para la aprobación de las nuevas propuestas, tanto en la cuestión arquitectónica y urbanística como en la cuestión de las contrapartidas económicas.

Estos nuevos criterios pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- a) Para ser aprobadas, las propuestas deberían estar insertas dentro de las directrices globales de desarrollo urbano del nuevo gobierno municipal;
- b) La legislación en vigor debería ser utilizada no de manera casuística sino como un instrumento para la consolidación de las características deseables para la reorganización física y funcional de los terrenos municipales;
- c) Algunas áreas no podrían ser objeto de OI: ejemplos, áreas estrictamente residenciales; áreas de manantiales o de transición entre el uso urbano y rural; y áreas ya saturadas del punto de vista del tránsito.

Varias propuestas de OI fueron aprobadas de acuerdo con los nuevos criterios. Este método de trabajo se mantiene hasta el final de la gestión de Luiza Erundina en diciembre de 1992. En el gobierno siguiente, de Paulo Maluf, cu-

yos métodos de trabajo y prácticas administrativas eran totalmente opuestos a los de su antecesora, asemejándose más a los de Jânio Quadros, el proyecto de Ley del gobierno anterior fue retirado.

Pero en 1994, la Ley 10.209 de las OI sufrió alteraciones importantes. En la aprobación del proyecto del Ejecutivo que creaba la Secretaría del Verde y del Medio Ambiente fueron incorporados dos artículos que cambiaban el sistema de aprobación de las OI, restringiendo las Zonas donde estas podrían ser realizadas y transfiriendo para la *Câmara de Vereadores* el poder de aprobarlas (especialmente las más grandes) en última instancia.

La exigencia de una aprobación final por parte de la Câmara de Vereadores complicó de manera extraordinaria la presentación de los proyectos pues los emprendedores temían especialmente dos cosas: la demora exagerada para tener un proyecto aprobado, y las “propinas” necesarias para la aprobación.

Los motivos que llevaron a la bancada ampliamente mayoritaria del gobierno Maluf (1993–1996) a aceptar esta inclusión restrictiva que en la práctica le substraía un mecanismo para financiar la construcción de casas populares no están muy claros. Existen algunos indicios de que habría sido una transacción de intereses, de modo de obtener el apoyo de algunos *vereadores* de la oposición para la aprobación de un proyecto mayor creando la Secretaría del Verde y del Medio Ambiente, en la cual los dos artículos estaban incluidos. Existe también la posibilidad de que la bancada gobiernista haya simplemente cometido un error.

De cualquier forma, las OI quedaron prácticamente paralizadas hasta octubre de 1994, cuando el ejecutivo municipal envió otro proyecto de Ley anulando tales modificaciones y devolviendo a la CNLU las atribuciones de aprobación final de los proyectos. Esta nueva Ley (Nº 11.773) fue aprobada en mayo de 1995, y aunque volviese un poco más restrictiva la posibilidad de una OI que la legislación inicial, permitía que fuese superado un obstáculo originado en la legislación anterior: la contrapartida, que antes debía ser entregada en la forma de casas populares¹², pasaba a ser recibida en dinero, por la administración, para la construcción de las casas populares.

¹² Para superar tal dificultad, fue firmado un decreto durante el gobierno de Jânio Quadros viabilizando el pago de la contrapartida en dinero. Esta maniobra, no obstante, fue considerada irregular por el Tribunal de Cuentas del Municipio, y hasta que el nuevo dispositivo legal no fuese aprobado, los emprendedores entregaban las casas populares debidas por los beneficios recibidos.

En 1998 una acción judicial de iniciativa del Ministerio Público suspendió las OI, y el mérito de la cuestión –si el ejecutivo estaría usurpando o no atribuciones del legislativo– no fue examinado hasta marzo del 2000.

2.3.1.3. La operacionalización y sus problemas

El problema más importante de la operacionalización de la Ley de las OI era la entrega de la contrapartida por el interesado en términos de la construcción de las HIS. Las empresas que presentaban los proyectos generalmente no se interesaban por la construcción de las HIS, pues se dedicaban apenas a la edificación de casas y apartamentos de alto padrón y no querían vincular su marca a sectores de menores ingresos del mercado. Además de eso, para abaratar la construcción, la selección de terrenos acontecía en regiones distantes y periféricas, una vez que el valor de una HIS comprendía también la fracción de terreno en la cual era construida. Los *favelados* muchas veces rechazaban ir hacia lugares tan distantes, o por lo menos tan separados de los locales donde antes vivían.

Se estableció entonces a través del decreto (N° 26.913 de 16/9/88) un medio a través del cual el propietario haría la entrega de los recursos a la Prefectura, la cual construiría las habitaciones de interés social en terrenos de su propiedad, contratando el Funaps (Fondo de Atención a la Población Residente de Habitación Subnormal) o a COHAB (Compañía de Habitación) para este fin.

Después de algún tiempo en operación este dispositivo fue considerado impropio por el TCM (Tribunal de Cuentas del Municipio) volviéndose enseguida a la forma original en la cual el propietario se responsabilizaba por la construcción de las casas que constaban de la contrapartida, situación que rigió hasta 1995 cuando la Ley fue modificada, como ya señalamos.

El decreto 26.913 de 16/9/88 establecía también que la contrapartida calculada en términos de la valorización de los terrenos en función de las concesiones de índices urbanísticos y característica de uso no podría ser inferior al 50%. Surgió entonces el problema: ¿cómo calcular la contrapartida? O, ¿de qué manera calcular el valor de un terreno virtual, o de un suelo creado?

Para el cálculo de este valor fueron desarrollados dos criterios: a) el criterio de la valorización del terreno, y b) el criterio del terreno virtual.

El criterio de la valorización del terreno implicaría considerar en los cálculos todo el incremento de valor de terreno que tuvo su origen en la alteración norma-

tiva aprobada. A este incremento calculado se aplicaba entonces un coeficiente que establecía la proporción (de 50% o más) en que sería repartida la valorización total entre el poder público, en la forma de contrapartida, y el propietario.

Los extremos teóricos del coeficiente que determina de qué forma será repartida la valorización del terreno son 0 (cero) y 1 (uno): en el primer caso no habría contrapartida y el propietario se apropiaría de toda la valorización, el poder público no estaría interesado en la operación; en el segundo la valorización sería totalmente apropiada por el poder público no existiendo interés del propietario en hacer tal transición. La negociación se daría entre estos dos extremos. En la práctica las contrapartidas se situarían inicialmente en torno del 50% de la valorización, aumentando posteriormente hasta cerca de 60%, aunque en algunos casos especiales la participación del poder público haya sido bien superior. Esta aproximación considera todas las formas posibles de beneficios: cambios de uso, de coeficientes de aprovechamiento, tasas de ocupación, *reculos* y otros.

Pero no siempre todas estas alteraciones eran solicitadas por el emprendedor. A veces se trataba tan sólo del aumento del coeficiente de aprovechamiento, o sea, el beneficio solicitado se limitaba a la ampliación del área construida, no incluyendo la mudanza de uso u otras excepciones.

En estos casos, cuando existían terrenos adyacentes desocupados y disponibles en el mercado, se aplicaba el otro criterio, del terreno virtual. Este abordaje parte del presupuesto de que el interesado en una OI tendría la posibilidad de adquirir un terreno vecino (lindante) con un área suficiente para que pudiese ampliar el área construida hasta la superficie deseada. En este caso, se estimaba un valor para el terreno virtual correspondiente al 70% del terreno real¹³.

¹³ Este valor, aunque contenía cierta dosis de arbitrariedad, se justifica porque si el valor del terreno virtual fuese igual a 100% el emprendedor compraría el área colindante que le faltaba para realizar su emprendimiento. La preferencia por el terreno virtual se debe a lo mismo, en este caso, ser 30% más barato de que un terreno real.

Cálculo de la contrapartida bajo el criterio de valorización del terreno

La fórmula utilizada era: $Ch = K1 (vt2 - vt1) AT$, donde

Ch – Contrapartida a ser pagada en HIS

vt2 – Valor de mercado del m² de terreno después del cambio de los índices urbanísticos

vt1 – Valor de mercado del m² de terreno de acuerdo con la legislación vigente (antes de la concesión del beneficio)

Obs. Ch, vt2 y vt1 en valores expresos en dólares, unidad monetaria nacional, o UFM (Unidad Fiscal del Municipio);

AT – Área del terreno para la cual es solicitado el beneficio, y

K1 – Coeficiente que determina en qué forma será repartida la valorización del terreno.

Ejemplo: Supongamos que un emprendedor que posee un terreno de 2.000 m² con el coeficiente de aprovechamiento 2 (o sea, pudiendo construir 4.000 m²) desee aumentar el coeficiente de aprovechamiento a 3 para poder edificar 6.000 m².

Supongamos también que el m² de terreno en la región fuese de US\$ 1.000 en terrenos donde el coeficiente de aprovechamiento fuese 2 y de US\$ 1.600 donde el coeficiente de aprovechamiento fuese 3.

Suponiendo además que K1 (forma de repartición de la valorización) fuese de 60%, esto es, la administración recibiese 60% de la valorización en casas populares, tendríamos el siguiente resultado:

$Ch = K1 (vt2 - vt1) AT = 0,60 (1.600 - 1000) 2.000 = US\$ 720.000$, o el equivalente a 60 HIS, considerando un precio medio de 12.000 dólares cada una.

Cálculo de la contrapartida por el criterio del terreno virtual

En ese caso, la fórmula utilizada era: $Ch = K1. Ko. Aa \times vt1 / CA$, donde:

Ch, K1 e vt1 – El mismo que en la fórmula anterior;

Aa – Área adicional expresada en m², que es la diferencia entre el área construida total del emprendimiento después de la concesión del beneficio, y el área construida permitida por la Ley vigente;

CA – Coeficiente de aprovechamiento do terreno objeto de OI.

Ko – 0,70. Como el terreno virtual no podría tener el mismo valor que el terreno objeto de la OI se estima su valor en 70% del terreno real;

Utilizando los números del ejemplo anterior, tendríamos:

$Ch = 0,60 \times 0,70 \times 2.000 \times 1.000 / 2 = US\$ 420.000$, o el correspondiente a 35 HIS.

Como generalmente las alteraciones solicitadas en los proyectos de OI no se limitaban al área construida, el criterio del terreno virtual fue poco utilizado en el análisis de los proyectos de OI.

Después de presentada, una OI era sometida a un equipo técnico de la SEMPLA (Secretaría Municipal de Planificación), encargada de hacer el análisis urbanístico de la misma, el cual realizaba un análisis de evaluación del beneficio. En seguida, representantes del equipo negociaban con el interesado los números finales de la contrapartida. El proyecto así informado era conducido a la CNLU para aprobación final, tanto del criterio urbanístico como de la contrapartida financiera.

Hasta 1998, cuando las OI fueron suspendidas, la situación era la siguiente:

Habían sido presentadas en total 834 propuestas, 313 concretadas, 248 postergadas o relacionadas con no insistencias y las restantes continuaban en estudio. El número total de HIS alcanzó a 11.102 unidades, generando un total de aproximadamente US\$ 156 millones. La mayor parte de las propuestas tuvo su origen en terrenos pertenecientes a “Z2”, estos es, zonas predominantemente residenciales, donde el coeficiente de aprovechamiento varía entre 1,0 y 2,0. El total de área construida adicional alcanzó a 857.424 m².

Considerando que en las tres gestiones comprendidas entre 1989 y 1998 habían sido construidas un total de 55.000 viviendas (Luiza Erundina: 35.000, Paulo Maluf: 10.000 y Celso Pitta: 10.000), podemos afirmar que los recursos generados en las OI representaron casi el 20% del total de viviendas sociales construidas en el período.

2.3.1.4. Alcances y limitaciones

Las OI no fueron creadas en la ciudad de São Paulo dentro de un plan general de aplicaciones de mecanismos de suelo creado. La preocupación inicial era desocupar terrenos particulares ocupados por *favelas*, dando una solución para sus ocupantes a través de recursos obtenidos por la valorización de los respectivos terrenos.

O mejor, la idea era que el costo político y el económico-financiero por la desocupación no recayese exclusivamente sobre la administración de la ciudad, cuyos recursos escaseaban para la construcción de HIS y cuyas obras de canalización de pequeños ríos por ejemplo, implicaba el reasentamiento de muchas familias de *favelados*.

En la práctica, pocos fueron los propietarios de terrenos ocupados por *favelas* que buscaron esta solución. Una de las razones es que la mayoría de las *favelas*, especialmente aquellas en áreas de riesgo, estaban situadas en terrenos públicos y no en los pertenecientes al sector privado. De cualquier forma, el mecanismo proporcionaba recursos para la construcción de HIS para reacomodar *favelados*, estuviesen estos en áreas de riesgo o no.

Muchos consideraban las OI como verdaderas oportunidades para realizar en puntos determinados los cambios de zonificación no obtenidos por la legislación normal. Y, si miramos la cuestión desde este estricto punto de vista, es efectivo que la zonificación (usos, coeficientes de aprovechamiento y tasas de ocupación) fue efectivamente modificada en los casos en que las OI fueron aprobadas.

Pero si consideramos que para los emprendedores tales operaciones, del punto de vista económico-financiero, solamente son interesantes en áreas ya valorizadas, lo que significa decir ya densificadas, las alteraciones son necesariamente puntuales. En otras palabras, en general no existe gran oferta de terrenos vacíos en el lugar donde una OI es propuesta, pues en ese caso habría una alternativa (excepto en cuanto al cambio de uso) al pago por el suelo creado adicional: el emprendedor podría adquirir en el mercado el área adicional para la obtención de los coeficientes deseados. El resultado de eso es que, siendo puntuales en determinada área, no llegaban a alterar del punto de vista arquitectónico o urbanístico las características de la región, especialmente en el caso de OI en edificaciones residenciales.

Es necesario reconocer también que los dispositivos legales (la Ley 10.209 y la 11.773 que la substituyó) creaban restricciones considerables a la aceptación de una propuesta de OI, de tal forma que, como ya fue registrado, casi el 40% de las propuestas fueron rechazadas por no encuadrarse en las exigencias legales.

La experiencia de diez años mostró que desde el punto de vista urbanístico no hubo cualquier descaracterización en las regiones donde las OI fueron realizadas. Es inclusive difícil distinguir donde tales edificaciones fueron realizadas. No existen también evidencias de sobrecarga en la infraestructura. Incluso en el caso del tránsito, las mayores operaciones que se transformaron en polos generadores de tráfico, como fue el caso del Shopping Center West Plaza, las soluciones dadas fueron satisfactorias¹⁴.

¹⁴ Aunque del punto de vista arquitectónico, en este caso en particular, la volumetría permitida haya presentado considerable agresividad en una región donde el entorno es de baja densidad como ya señalamos.

Por otro lado, las OI se mostraban útiles en la solución de ciertos problemas creados por la confrontación entre la zonificación de ciertas áreas, y las nuevas vocaciones que el desarrollo urbano fue creando en esas áreas, especialmente en lo que se refiere a la instalación de actividades denominadas genéricamente de servicios. Esta flexibilidad permitió inclusive la mejor utilización de terrenos cuyo peculiar formato impedía un aprovechamiento más racional.

Es necesario considerar, con todo, que el principio que viabiliza las OI, esto es, la posibilidad de superar los límites fijados por la Ley de Zonificación de forma puntual, puede dar lugar a muchos abusos y viabilizar decisiones casuísticas que benefician a algunos sectores en detrimento de otros. Para evitar que tal situación acontezca es necesario establecer algunas reglas básicas: 1) La articulación entre estas operaciones y la política urbana en su conjunto; 2) Las restricciones que impidan la descaracterización de áreas urbanas, y 3) límites máximos razonables para la concesión de beneficios.

2.3.2. Las Operaciones Urbanas

La Ley Orgánica del Municipio de São Paulo (la Constitución Municipal) permite la realización de OU en el área del municipio. La iniciativa de una OU parte del poder ejecutivo, que demarca un perímetro, para el cual establece una serie de intervenciones del poder público con el objetivo de dotar y/o perfeccionar la infraestructura y equipamientos urbanos adecuados a la densificación deseada. La realización de esas intervenciones es vinculada a contrapartidas económicas a ser recibidas por la administración pública a cambio de la concesión a los interesados de derechos de uso y construcción adicionales a las de la legislación regular de zonificación. Ese conjunto de definiciones conforman un proyecto de Ley que es entonces enviado a la *Câmara de Vereadores* para la aprobación y posterior sanción del Prefecto.

2.3.2.1. Bases conceptuales y operacionales

Las OU utilizan el concepto de “suelo creado”, esto es, obtienen recursos financieros para las intervenciones propuestas a partir de la concesión onerosa del derecho de construir adicionalmente con relación a las restricciones impuestas por la legislación que establece las normas de uso y ocupación del suelo (Ley de Zonificación).

Las OU se justifican en función del propio desarrollo desordenado de las ciudades como São Paulo, y cuya vocación se fue transformando a lo largo del tiempo. La transformación de una ciudad antes dedicada al desarrollo de industrias tradicionales, como es el caso de São Paulo, hacia una ciudad cuya principal actividad son los servicios, provocó profundas transformaciones en áreas que anteriormente eran “centrales” y que hoy son degradadas y tenidas como “periféricas”, aunque contando con considerable infraestructura.

Al contrario de las OI, en las cuales las contrapartidas financieras se traducen en construcción de HIS *fuera del terreno* donde obtienen derechos de edificación superiores a los establecidos por la zonificación, en las OU tales recursos son utilizados *al interior del perímetro* que delimita el área donde se realizará la OU, en la forma de inversiones en infraestructura, redes viales, residenciales para los sectores medios y para las poblaciones de baja renta, etc.

El éxito de una OU depende en gran medida de la elección adecuada de la región destinada a su implementación y la creación de atractivos para los inversionistas privados. El proyecto de intervenciones propuesto puede (y en verdad busca objetiva visa) generar expectativas de valorización en función de la solución de problemas de infraestructura (por ejemplo de transportes) o cambios en las condiciones ambientales (por ejemplo, canalización de pequeños ríos) y, con eso, atraer inversiones. El inicio de las obras puntuales que muestren concretamente la disposición del poder público de implementar tal proyecto se puede crear las condiciones para también atraer a los inversionistas privados.

El emprendedor privado sabe que, además de adquirir derechos de construcción por un precio normalmente inferior al que pagaría por un terreno que le daría derechos equivalentes, será beneficiado indirectamente por las obras y servicios que está contribuyendo a financiar. Además de eso, si otros emprendedores también participaran de proyectos dentro del perímetro de una OU, las inversiones resultantes podrían valorizar todavía más los terrenos adyacentes, contribuyendo para volver la región en un polo de atracción de emprendedores adicionales.

Se puede establecer lo que Gunnar Myrdal (1968) denominó el “círculo virtuoso en el desarrollo de una región” (en el caso, una micro-región) según lo cual la mejora urbanística creada por un emprendedor valoriza áreas de otros emprendedores, que de este modo estimulados podrán realizar beneficios en sus terrenos, promoviendo mayor valorización inclusive.

Es importante que el poder público no deje el área escogida a su propia suerte, partiendo del presupuesto de que, aprobada la Ley que viabiliza su implantación, la propia área generará recursos para su desarrollo, prescindiendo de aportes presupuestarios públicos. Esto hasta podría ocurrir en el mediano plazo, pero no de inmediato. Las OU son intervenciones de larga maduración, y si el poder público, después de aprobarlas legalmente, las abandona, prácticamente las estará condenando al fracaso.

2.3.2.2. Estado de las experiencias en desarrollo

En São Paulo fueron desarrollados a partir del 89/90 seis proyectos de OU: Anhangabaú–Centro, Água Espraiada, Água Branca, Metrô Sudoeste, Parque D. Pedro / Pari y finalmente Faria Lima. Tan sólo tres completaron toda su tramitación legal:

a) La Operación Urbana Anhangabaú–Centro (Ley N°12.349/97).

Esta OU se denominó inicialmente Anhangabaú y comprendía un perímetro de cerca de 50 Hás., siendo posteriormente ampliada, pasando a denominarse OU Centro y a comprender un área de 84,2 ha, localizadas en el centro antiguo de la ciudad.

Tiene como principales objetivos la recalificación ambiental de la región, la recuperación de sitios y piezas importantes del patrimonio histórico, la duplicación de la canalización de aguas lluvia (para evitar inundaciones) y la interferencia correctiva en la volumetría de las cuadras. En cerca de 3 años de vigencia, fueron aprobados en su perímetro tres proyectos, de un total de ocho propuestas presentadas, en los cuales el principal dispositivo de la legislación utilizado fue el que permite la regularización de onerosas edificaciones. Estas operaciones generaban 3,4 millones de dólares, que fueron aplicados en restauraciones de calzadas, en la *Praza Ramos de Azevedo*, en la *Ladeira da Memória*, en la escala del *viaduto Santa Efigênia* y en la construcción del *Museu do Teatro*, entre otras intervenciones.

Fue también negociado, al valor de 2,1 millones de dólares, el derecho de construcción adicional en un antiguo predio de la Eletropaulo (Empresa distribuidora de energía eléctrica), transformado en *Shopping Center*, constituyendo éste el cuarto proyecto aprobado en el ámbito de esta OU, sumando cerca de 5,5 millones de dólares en contrapartidas económicas.

b) La Operación Urbana Agua Branca (Ley N°11.774/95)

Esta OU comprende un perímetro de cerca de 500 Hás. y está localizada en una región relativamente degradada (Barra Funda), pero que ya cuenta con un proyecto aprobado en terrenos que pertenecían a la antigua *Industrias Matarazzo*. De acuerdo con este proyecto serán construidos varios edificios empresariales y otros de servicios de alta calidad (centros de ocio, hoteles 5 estrellas, *Shopping Centers*, etc.).

Se permitió al emprendedor un coeficiente de aprovechamiento de 4,0 (edificación equivalente en área a cuatro veces el tamaño del terreno) cuando el original era de 1,0, lo que significó un crecimiento de 72.000 m² hasta cerca de 290.000 m² de derechos de construcción. La contrapartida, sumando cerca de 20 millones de dólares, fue dividida en 13 intervenciones en el perímetro de la OU, entre las cuales se destaca la construcción de una avenida de cerca de 1,5 Km y de un túnel de 300 metros.

c) La Operación Urbana Faria Lima (Ley N°11.732/95)

Con un perímetro de aproximadamente 450 hás, se trata de una OU diferente de las demás. En cuanto los otros casos tienen como base la actuación sobre áreas degradadas pero con gran parte de infraestructura ociosa y con capacidad para la absorción de mayor densificación, esta última fue definida en un área en franco proceso de valorización y de expansión inmobiliaria. Con esto, no existía capacidad ociosa en materia de infraestructura en la región. Al contrario, se trataba de realizar la prolongación de una avenida (sin ninguna prioridad del punto de vista de la circulación y del tránsito), en cuyos terrenos el precio del metro cuadrado se situaba entre los más elevados de São Paulo.

Aunque la existencia de precios elevados de los terrenos no constituían en sí un obstáculo para el éxito de una OU, el hecho de que en el caso en estudio el instrumento fue utilizado para permitir el financiamiento de la extensión de la Av. Faria Lima, la cual cruza una de las regiones más valorizadas de la ciudad, hizo que los costos de las expropiaciones constituyesen un enorme desembolso financiero inicial.

El CEPAC –Certificado de Potencial de Área de Construcción–, título de carácter mercantil creado en marzo de 1995 en el municipio de São Paulo, fue inicialmente destinado a financiar la ampliación de la Av. Faria Lima. Estos certificados serían emitidos por la Prefectura y permitirían que emprendedores

particulares obtuviesen a través de ellos derechos de construir en cada terreno adicionales además de los determinados por la Ley de Zonificación¹⁵. Aunque ellos se constituyesen en una forma interesante de transformar plusvalías urbanas en recursos financieros, a través de la venta de los títulos correspondientes en las Bolsas de Valores, los CEPACS no prosperaron, esto es, no fueron utilizadas para equilibrar la OU Faria Lima¹⁶.

2.3.2.3. Alcances y Limitaciones

Las OU son intervenciones que implican un período de tiempo relativamente largo para obtener madurez y consolidación. No se puede pensar en resultados de corto plazo como medida para el éxito o fracaso de una intervención de este tipo. Diez, quince o veinte años son períodos necesarios para que las intervenciones de una OU y las influencias ejercidas en su entorno se hagan sentir y provoquen desdoblamiento naturales.

¹⁵ Los CEPACS serían vinculados con áreas objeto de OU, para ser negociados en la *Bolsa de Valores y Futuros*. Los recursos así obtenidos serían aplicados por la Prefectura en el perímetro de una OU, que de esta forma no necesitaría realizar desembolsos previos si ahí se deseasen realizar obras viales o de otra naturaleza. Como se trataba de una operación mercantil, esto es, venta a cambio del derecho de construir una determinada cantidad de metros cuadrados en determinada región, no provocaría ningún aumento en el endeudamiento del municipio, cuyo límite máximo ya había sido alcanzado.

¹⁶ Las razones todavía no se encuentran perfectamente aclaradas. Existen con todo algunas hipótesis. La más probable es que el gobierno de Paulo Maluf necesitaba de un gran volumen de recursos en el corto plazo no sólo para pagar proveedores sino para realizar nuevas obras viales de gran volumen para las cuales no había recursos presupuestarios. Los CEPACS constituían un instrumento nuevo en el mercado, no siendo seguro para la Prefectura si estos papeles recibirían la adhesión inmediata de los inversores dado que existían algunas dudas sobre el cálculo del valor de "rostro" de un título y la dinámica de su valorización. Es posible también que la introducción de un nuevo título en el mercado impidiera la realización de una maniobra más importante para la *Alcaldía*: la aprobación por el Senado de la emisión de títulos de la deuda interna del municipio para el pago de precautorios. Esta maniobra, aunque posteriormente se había mostrado fraudulenta, fue exitosa y permitió al gobierno municipal la obtención de más de 1,5 billones de dólares, de los cuales fueron utilizados apenas una cuarta parte en precautorios, siendo el restante transformado en recetas extraordinarias que permitirían el financiamiento de una serie de obras, especialmente del sector vial, inclusive en la extensión de la Av. Faria Lima. El mecanismo de los precautorios contribuyó a elevar bastante la deuda interna del municipio.

En la experiencia de la ciudad de São Paulo (pionera en el caso brasileño) algunas características se destacan y merecen una referencia especial. Las tres OU en desarrollo actualmente (agosto de 2000) tienen fundamentos y objetivos diferentes.

En el caso de la Operación Anhangabaú, después de transformada en Operación Centro con la ampliación de su perímetro, el objetivo fue de estimular la permanencia en la región central de la ciudad de empresas y actividades económicas que estaban abandonando aquella área, que registraba considerable degradación. Además, como algunas de las construcciones habían sido consideradas como de preservación del patrimonio histórico, serían necesarios incentivos para que sus propietarios conservasen estos edificios, o por lo menos evitasen su ulterior decadencia.

Es interesante señalar que en este caso específico, la propuesta más significativa hasta ahora haya venido de los propietarios del edificio donde funciona la Bolsa de Valores de São Paulo, que al final de los años 80 había sido reformada, ocasión en la cual más de 6.000 m² de construcción fueron incorporados irregularmente a la edificación ya existente. Se trataba por tanto de un proceso de regularización de una obra que permitía que la Bolsa de Valores pudiese funcionar en un edificio moderno y con todas las estructuras técnicas necesarias, y no un proyecto “nuevo” atraído por los beneficios que una OU proporciona.

En verdad, la OU Anhangabaú-Centro todavía no fue utilizada para un gran emprendimiento *nuevo*. Es claro que en una región ya prácticamente ocupada y sin grandes vacíos no se podría esperar otra evolución. A pesar de eso, está en consideración actualmente una gran operación en la región de Pari (al interior del perímetro de la OU Centro, aunque una pequeña fracción traspasase sus límites), donde sería construida la *Maharishi São Paulo Tower*, el edificio más alto del mundo. Esta propuesta exigiría la desapropiación (vía legislación específica) de un área de cerca de un millón de metros cuadrados, para la realización de la obra. Como existe una serie de dudas en relación con la realización de este proyecto, es necesario aguardar su evolución para una mejor evaluación de sus alcances.

Además de los incentivos propios contemplados por la respectiva legislación, esta OU recibió algunos mejoramientos urbanísticos y arquitectónicos importantes en la última década, financiados por el presupuesto de la Prefectura, lo que contribuyó para dar base a la idea de que la región no se encuentra en inevitable proceso de decadencia y degradación. Al contrario, puede haber iniciado una auspiciosa recuperación de su significado como “centro de la ciudad”.

El primero de estos mejoramientos fue la urbanización del Valle de Anhangabaú, área central de la ciudad que prácticamente la divide en dos partes en el sentido Este-Oeste, con la construcción de túneles para la circulación de vehículos y una plaza pública donde se realizan eventos culturales y de entretenimiento. Esta nueva plaza une los dos lados del citado valle, restaurando una continuidad que había sido perdida, pues una avenida para la circulación de vehículos, a lo largo del valle, cortaba los dos espacios anteriormente. Otra obra urbanístico-arquitectónica importante fue la restauración del Palacio de las Industrias, transformada en nueva sede del ejecutivo municipal.

El movimiento *Viva el Centro*, liderado por empresarios y miembros de la sociedad civil, también ha contribuido para el desencadenamiento de iniciativas que buscan mejoras, conservación y desarrollo de la zona central de la ciudad.

En cuanto a la Operación Urbana Faria Lima, como ya fue mencionado, fue una operación propuesta después que la decisión de alargar la avenida Faria Lima había sido tomada. En este caso, los costos elevados de corto plazo para la realización de la obra y las indemnizaciones necesarias fueron asumidos por la propia administración municipal, ya que los CEPACS no fueron utilizados. Esto es, hubo un desembolso considerable *antes* que las propuestas de los emprendedores comenzasen a aparecer, y actualmente el balance todavía es muy negativo: las entradas de recursos de las operaciones propuestas y aprobadas sólo cubrieron hasta ahora cerca de un tercio del costo total de la obra.

Este balance es importante para que se tenga una idea de como una OU puede ser utilizada de forma irresponsable. Las propuestas aprobadas hasta 1999, relativas a la concesión onerosa de derechos adicionales a los establecidos por la zonificación tradicional, rendirán cerca de 45 millones de dólares. Por otro lado, la Prefectura de São Paulo invirtió cerca de 100 millones de dólares, para costear las necesarias expropiaciones y más de 50 millones de dólares en obras de ampliación de la avenida. Todavía restan, por tanto, más de 100 millones de dólares, acrecentados de los respectivos intereses para ser compensados por proyectos futuros.

En realidad la OU Faria Lima ocurrió en una región de gran dinamismo inmobiliario, que no necesitaba de incentivos especiales para que los agentes realizasen inversiones en el área. Es cierto que la prolongación de la avenida facilitó y valorizó las áreas adyacentes, especialmente porque aumentó la accesibilidad. Pero, incluso si estas inversiones en la extensión de la avenida no hubiesen acontecido, la región ya poseía dinamismo propio, corroborado por las 113 propuestas aprobadas hasta ahora.

Los CEPACS, a su vez, no fueron hasta el año 2000 utilizados por los últimos gobiernos municipales como forma de financiamiento de obras viales. A pesar de eso, el instrumento constituyó una forma válida de materialización económico-financiera de plusvalías generadas en el ámbito urbano.

En el caso de la OU Agua Branca, apenas un gran proyecto ha sido aprobado hasta el momento: aquel que envuelve el terreno antes ocupado por las *Industrias Matarazzo*. Se trata de un área de cerca de 94.000 m², donde está siendo construido un centro empresarial, de esparcimiento y de otras actividades de servicios, lo cual generó una contrapartida de cerca de 20 millones de dólares. La valorización de los terrenos adyacentes ya es una realidad. Incluso aquellos localizados del otro lado de la línea de la autopista que limita en toda su extensión al área del proyecto por el lado norte, también ya acusan las primeras señales de valorización.

La superación de la autopista, que hoy solo puede ser traspuesta por dos viaductos, bloqueando la expansión inmobiliaria para el lado norte del área de la OU Agua Branca, asociada a la conclusión del proyecto que actualmente se desenvuelve en los terrenos de las antiguas *Industrias Matarazzo*, pueden significar el punto de inflexión para que todo el perímetro de esta OU reciba propuestas de emprendedores y se consolide definitivamente.

Tal vez, entre los tres casos, este represente un ejemplo para la selección de nuevas áreas posibles de ser transformadas en áreas de OU: una región relativamente degradada pero con considerable infraestructura y que atraviesa un proceso rápido de transformación.

3. Consideraciones finales

Todos los mecanismos de obtención/creación de plusvalías urbanas aquí presentados deben ser considerados como complementarios a la política fiscal. Aisladamente, esos instrumentos no son capaces de resolver los problemas generados por el desarrollo urbano, aunque contribuyan a compensar la escasez de recursos financieros por parte del poder público, así como para corregir algunas insuficiencias de un Plano Director obsoleto (mientras no se aprueba uno más adecuado) o hasta de Leyes de Zonificación superadas por la realidad del desarrollo urbano de las grandes ciudades.

La Contribución de Mejora, aunque consistente técnicamente y con amplia cobertura legal, encuentra, como señalamos, obstáculos políticos muy difíciles de

ser superados en función de las dificultades económicas que el país viene enfrentando en las últimas décadas especialmente en el ámbito fiscal. Si tales dificultades fueron superadas en el mediano plazo es posible que este instrumento pueda ser utilizado sin reacciones contrarias tan fuertes por parte de la población.

Del punto de vista de la obtención de recursos para la construcción de viviendas para *favelados*, las OI han mostrado una razonable capacidad de captación, teniendo en vista la experiencia en la ciudad de São Paulo, aunque sea necesario elaborar una legislación bien restrictiva para evitar abusos. Es necesario señalar que en los últimos diez años el número de viviendas o casas populares construidas por tres administraciones alcanzaron cerca de 55.000 unidades. Los recursos recogidos con las OI representaron casi el 20% de este total, es decir, estos recursos permitirían la construcción de cerca de 11.000 unidades.

Frente a esta realidad, el instrumento de las OI representa algo significativo; pero si consideramos que el número total de casas populares construidas es muy bajo, especialmente aquel correspondiente a las dos últimas administraciones, de Paulo Maluf y de Celso Pitta (1997–2000), podríamos concluir que las OI son importantes como instrumento complementario, pero que la experiencia de São Paulo podría estar creando una falsa idea de su real capacidad de contribuir a la solución del problema de la vivienda para los estratos más pobres de la población.

Del punto de vista del reordenamiento y recuperación de regiones degradadas en las ciudades, las OU comienzan a exhibir sus resultados, aunque se torne indispensable un acompañamiento próximo y cuidadoso del poder público para que estos procesos sean exitosos. Creemos que por lo menos cuatro principios deben ser obedecidos para alcanzar este objetivo:

- a) El primero de ellos es que las áreas escogidas dispongan de razonable infraestructura, posean localización satisfactoria, índices urbanísticos reducidos y usos superados por las nuevas vocaciones de la ciudad. De tal forma que la simple autorización de cambio de uso y/o dilatación de los índices urbanísticos como el coeficiente de aprovechamiento provoque una intensa valorización del área en cuestión.
- b) El segundo principio es que los nuevos emprendimientos no exijan la ampliación de la infraestructura existente que lleguen a causar mayores costos a la administración pública con inversiones financiadas por el presupuesto municipal. En el límite, apenas una parcela de la valorización a ser apropiada por la Prefectura debería ser invertida en infraestructura necesaria al propio emprendimiento, pero esto debería ocurrir *después* que el

empresario entregase al poder público estos recursos de contraparte. Este principio se torna necesario para evitar aberraciones como la OU Faria Lima, que, al contrario de representar una captura de plusvalías por el poder público, significó un elevado gasto que pesa en la deuda pública del municipio y obliga a la Prefectura a utilizar parte de las recetas tributarias para cubrir los respectivos intereses.

- c) El tercer principio es que las OU propuestas por el Ejecutivo sean ampliamente discutidas en audiencias públicas antes de ser aprobadas por el Legislativo.
- d) El cuarto principio es que exista absoluta transparencia en la concesión de los beneficios y en la recaudación de las contrapartidas económicas correspondientes.

Bibliografía

Azevedo Netto, Domingos, (1977). "O Solo Criado". *C J Arquitetura. Revista de Arquitetura, Planejamento e Construção*, IV, 16.

_____, (1994). *O Jogo das Interligadas: uma política pública em avaliação*, São Paulo. Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Dissertação de Mestrado em Administração Pública.

Fundação Prefeito Faria Lima, (1976). *O Solo Criado. Carta do Embú*. Sao Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima.

Myrdal, Gunnar, (1968). *Asian Drama: an inquiry into poverty of nations*, New York: Pantheon.

Nash, John, (1950). *Equilibrium Points in N-Person Games, Proceedings of the National Academy of Sciences*, 36.

Sandroni, Paulo, *La Operación Interligada West-Plaza: un caso de apropiación de renta en la ciudad de São Paulo*, Iracheta, Alfonso y Martim Smolka, (2000). *Los Pobres de la Ciudad y la Tierra*, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A. C. y Lincoln Institute of Land Policy.

Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de São Paulo (1998) *Documentos e Contratos Sobre OI e Operações Urbanas*, São Paulo: Prefeitura Municipal.

Villaça, Flávio, (1978). *A Estrutura Territorial da Metrópole Sul Brasileira*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado.

La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías

3

Samuel Jaramillo

1. Introducción

Sin duda una de las aspiraciones más recurrentes de los planificadores urbanos contemporáneos es la de recuperar para el Estado los incrementos de los precios de los terrenos en las ciudades. Desde una cierta óptica el crecimiento de los precios del suelo urbano es una expresión paradigmática de una ventaja privada y unilateral que emerge de un proceso colectivo, la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad y sin que ellos desempeñen un papel activo en esta construcción. Lo lógico, lo conveniente, lo equitativo, parece ser que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad. Las modalidades específicas de esta inquietud tienen un espectro amplio, desde las radicales tesis georgianas que veían en este procedimiento una piedra de toque para reformas profundas en la sociedad, hasta planteamientos más modernos (y más moderados), que encuentran en él una posibilidad atractiva de financiamiento de obras urbanas o incluso un mecanismo de redistribución del ingreso.

Sin embargo, estas expectativas siempre han tropezado con obstáculos serios. Además de que la apreciación sobre la legitimidad de estos procedimientos es objeto de controversia, algunos le atribuyen efectos indeseados y, sobre todo, se tienen serias dudas sobre su viabilidad. En este sentido parece interesante examinar la experiencia que al respecto se tiene en Colombia, país que por diversas circunstancias posee una tradición relativamente extensa de empleo de mecanismos de recuperación de incrementos del precio del suelo, algo excepcional en América Latina y en los países en vías de desarrollo.

En efecto, además de que instrumentos de este género se han venido empleando desde las primeras décadas de este siglo, a finales de los años 60 y comienzos de los años 70, uno de ellos, la llamada Contribución de Valorización, llegó a ser ampliamente utilizada por los municipios y otras entidades estatales en Colombia y constituyó una fuente importante de recursos fiscales para las autoridades locales. Este es el referente que en general se tiene sobre esta experiencia, que en sí es muy importante, pues, como hemos dicho, es relativamente excepcional en la región. No obstante, aquí mostraremos la trayectoria ulterior que no parece ser tan brillante. Inesperadamente, a partir de ese momento, en la segunda mitad de la década de los setenta y durante los años ochenta, la frecuencia de utilización de este mecanismo se redujo de manera acelerada y su significación como recurso fiscal se contrajo severamente. Habría que decir que en los años aún más recientes, a raíz de profundas transformaciones en los regímenes político-administrativos que han generado la urgente necesidad de ampliar los recursos de los municipios, ha renacido el interés por instrumentos de captación de incrementos de los precios inmobiliarios como herramienta para fortalecer los fondos fiscales locales.

Nuestra intención central en este texto no es la originalidad, pues sobre el caso colombiano existen varios estudios, en particular realizados por organismos internacionales que promueven la adopción de estos instrumentos, y que presentan esta experiencia como exitosa, algo que parece indudable desde diversos puntos de vista. Nosotros quisiéramos articular al análisis los acontecimientos más recientes, y teniéndolos en cuenta, presentar algunas reflexiones sobre las limitaciones que se enfrentan en la realidad para implementar mecanismos de este tipo y hacer un balance tal vez más equilibrado del que se encuentra a menudo entre detractores y defensores de este experimento. Propondremos algunas explicaciones del decaimiento experimentado, pero asimismo mostraremos los esfuerzos que se han hecho y se están haciendo para vencer estos obstáculos y para revigorizar un mecanismo que sigue siendo considerado de manera amplia como una herramienta valiosa para sustentar el desarrollo urbano y para equilibrar sus cargas en un país que tiene muchas dificultades económicas y fiscales para ello, y que siempre ha adolecido de una desafortunada inequidad económica y social.

Examinaremos inicialmente y de manera sucinta los antecedentes de este instrumento. Posteriormente mostraremos los indicios de contracción en su utilización y sus posibles causas. Mostraremos los esfuerzos para superar estos obs-

táculos, de una parte, examinando el caso de lo que ha ocurrido en los últimos tiempos en la ciudad de Bogotá, y terminaremos con una presentación de un nuevo instrumento, la Participación en las Plusvalías, que se ha introducido recientemente y que pretende complementar el anterior instrumento de la Contribución de Valorización y potenciar sus alcances. Sobre este último tópico mostraremos la trayectoria reciente de intentos por hacer operativo este nuevo instrumento y las polémicas que ha suscitado.

2. La Contribución de Valorización, un mecanismo con trayectoria

Como se ha dicho, en Colombia existe una larga tradición de utilización de un instrumento para impositivo de captación por parte del Estado de incrementos en el precio de la tierra urbana: la denominada Contribución de Valorización. Por lo menos desde 1921 existe una práctica más o menos ininterrumpida por parte de autoridades de financiar ciertas obras públicas con contribuciones de los propietarios de los predios que presumiblemente reciben el impacto positivo de estas inversiones. Incluso en épocas anteriores, se tiene noticia de experiencias intermitentes en este sentido, tanto en zonas urbanas como rurales.

La existencia tan temprana de esta herramienta, o por lo menos el grado de su proliferación, contrasta con el resto de países latinoamericanos en los cuales esta práctica o estuvo ausente o fue muy marginal, lo cual no deja de ser algo en cierta manera enigmático. Probablemente tuvo que ver con algunas particularidades del desarrollo de este país. En las primeras décadas del siglo XX se vivió en toda la región una ola de inversiones en infraestructura urbana, particularmente en servicios públicos, y una tendencia muy general a que estas responsabilidades fueran trasladadas de agentes privados a agentes estatales. En casi todos los países estas obras fueron asumidas por entidades estatales del orden nacional. Esto hacía parte de un movimiento ideológico de gran envergadura que señalaba la importancia estratégica que tenían estos consumos para el desarrollo y la necesidad de que su suministro fuera acometido por organismos estatales, en correspondencia con el carácter público de estos servicios. Se vivió en ese momento una ola de estatización, en cierta manera comparable con la amplia tendencia actual a la privatización de estos suministros, aunque con signo contrario.

En Colombia se vivió esta misma urgencia, pero se tropezó con un obstáculo mayor: el Estado central era particularmente débil y fue completamente incapaz de responder a estas exigencias. Ellas tuvieron que ser asumidas, en medio

de muchas dificultades, por entidades de tipo local, como municipios y departamentos, de donde probablemente surja ese rasgo también excepcional de Colombia en el contexto latinoamericano, de un desarrollo municipal relativamente más avanzado y temprano. Pero las precariedades fiscales en este nivel no eran menores. Sin embargo, dada la gran vigencia ideológica que tenía la necesidad de este tipo de valores de uso colectivo, fue posible movilizar a fuerzas locales para su implementación.

El mecanismo de la financiación de estas obras a partir del adelanto de los incrementos de los precios del suelo inducidos por ellas mismas se adaptaba a estas circunstancias y gozó de legitimidad: era en realidad la única forma de acceder a estos servicios que se percibían como indispensables para la modernización y el desarrollo. Inicialmente esto apareció como práctica espontánea e intermitente de algunos municipios para construir acueductos, obras viales y de transporte y/o para estatizar empresas que proveían estos servicios (además de teléfonos y de electricidad) y que se juzgaba que eran insuficientes debido al carácter privado de su suministro. Pero dado su éxito, pronto se generalizó como práctica y se sistematizó en el orden jurídico nacional.

La Ley 25 de 1921 introdujo este mecanismo, que en sus orígenes tenía el carácter de impuesto, en tanto tributo a través del cual las entidades estatales del orden nacional podían financiar obras definidas como de interés local. En el ámbito rural se utilizó como instrumento para costear obras de canalización, irrigación y adecuación de tierras, y en el ámbito urbano, como se ha dicho, obras de infraestructura vial y de servicios públicos.

En 1936 (Ley 195) se otorgó formalmente esta facultad al Concejo Municipal de Bogotá, y dos años más tarde (Ley 63 de 1938) esto se extendió a las capitales de departamento, dándole un carácter eminentemente local.

En 1943 la Ley 1 de este año introdujo reformas muy importantes a este mecanismo con el fin de ampliar sus alcances. Se autorizó a los municipios a cobrar este gravamen aun si la entidad ejecutora fuese un organismo oficial diferente, como la nación o los departamentos. Se estableció que el gravamen se podía exigir en el momento de su promulgación administrativa, aun antes de la ejecución de las obras, lo que agilizaba su operación y podía utilizarse efectivamente como soporte financiero de estas inversiones. Se amplió el criterio de definición de las obras que podían ser financiadas a través de esta vía, substituyéndose la noción de “interés público local”, por la de “servicio público”, que eliminaba el

término local. Un aspecto muy importante es que esta ley independizó el monto que podía ser cobrado del costo de la obra, y se fijó como referencia el mayor valor que en las propiedades inducía la acción estatal. De ser un mecanismo de simple financiación de obras colectivas, pasó a ser una herramienta de recuperación de plusvalías y en su justificación aparecieron consideraciones de tipo redistributivo.

Sin embargo, solamente hasta épocas más recientes, a partir de la década de los años 60, cuando su práctica se generalizó mucho, sobre todo en algunas ciudades colombianas, es cuando se han precisado los principios y las pautas de operación que actualmente tiene, cuyas líneas generales se encuentran en el Decreto 1604 de 1966, que después se convirtió en la Ley 48 de 1968. Entre sus principales elementos novedosos con respecto a la situación anterior se destacan los dos siguientes: se generalizó su uso a toda entidad territorial, fuera ésta municipio, departamento, nación y ciertas entidades “descentralizadas” del orden nacional que acometan obras de interés público que causen beneficios a la propiedad, lo cual permitió una gran ampliación de su utilización; pero, de otro lado, se volvió al criterio de ligar el monto del gravamen al costo de la inversión pública: se dispuso como base del gravamen el monto del costo de la obra, adicionado en un 10% para imprevistos y un 30% adicional para gastos de administración y limitado al beneficio previsto a las propiedades.

3. Principios de legitimidad y contracción posterior de su utilización

La noción básica que existe detrás de esta práctica, y en la cual se apoya su legitimidad, es la de que el monto de las inversiones públicas reaparece como incremento en el precio de los terrenos. Parece tener sentido en términos de equidad que el Estado recupere esas inversiones de aquellos propietarios en cuyos terrenos se ha transmitido ese valor. También en términos de eficacia, este mecanismo tiene atractivos: obras que son demandadas por los ciudadanos (o por algunos de ellos), pero para las que el Estado no cuenta con fondos suficientes, se tornan así viables. Modernamente, al menos en teoría, su operación goza de gran aceptación entre quienes profesan ideas de liberalismo económico, pues es un dispositivo que se acerca mucho al funcionamiento del mercado. El pago del contribuyente estaría compensado por un beneficio tangible y diferenciable, y por lo tanto sería mucho más aceptable que otro tipo de impuesto. Las consideraciones distributivas, aunque amortiguadas por la limitación del monto cobrado a la magnitud de la inversión y al impacto previsto sobre el precio del

suelo, no desaparecen: se argumenta que en muchos casos esta opción es menos sesgada al beneficio de ciertos propietarios privilegiados que, por ejemplo, la alternativa de financiar obras con fondos generales, pero que favorecen puntual y solamente a los propietarios de los terrenos sobre los que la obra en cuestión influye en una elevación del precio.

Como se ha mencionado, el mecanismo de la “valorización”, por cuya tipificación se le diferenció de un impuesto y se le catalogó como “contribución”, tuvo una utilización muy amplia, sobre todo a finales de los años 60 y comienzos de los 70, y ha sido promocionado internacionalmente como experiencia paradigmática a nivel internacional por varias entidades multilaterales (el Banco Mundial, el BID, etc.). Sin embargo, a partir de ese momento de auge ha tenido una clara tendencia a su contracción, tanto en términos relativos a otras fuentes fiscales locales como en términos reales absolutos. Entre 1968 y 1978 el recaudo por este concepto a nivel del país cayó en cerca del 21% en términos reales y redujo su participación en los ingresos municipales en cerca del 50% como lo muestra el Cuadro 1. Entre 1980 y 1990 cayó en términos reales en otro 27%, pasando su peso en los recaudos municipales de un 15% a cerca del 5%. Si esto es cierto para el conjunto de los municipios del país (cerca de 1.000), algo similar puede decirse para las tres grandes ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, donde este mecanismo fue particularmente importante en los años 60 y cayó substancialmente en la década de los 80.

Cuadro 1
Participación de la valorización en los ingresos tributarios de origen municipal 1980-1990

	BOGOTA	MEDELLÍN	CALI	TOTAL MUNICIPIOS
1980	5,1	27,7	31,7	15,4
1981	5,1	25,9	32,4	14,9
1982	7,1	21,8	20,9	13,8
1983	13,5	27,5	18,0	17,3
1984	7,4	25,7	11,3	12,3
1985	8,9	20,2	12,7	10,6
1986	9,1	24,4	8,2	10,7
1987	8,	16,9	2,9	9,4
1988	3,1	9,7	1,5	5,3
1989	2,1	8,7	4,6	5,2
1990	1,4	4,6	8,9	5,2

Calculado por Fernando Garzón. "La Contribución de Valorización" DNP 1992 a partir de cifras del Banco de la República.

Una evidencia de más largo plazo, referida a la ciudad de Bogotá, muestra un panorama más elocuente, como puede verse en el Cuadro 2. Los recaudos por concepto de valorización en la capital alcanzan en términos reales su pico más alto en el quinquenio que va de 1964 a 1968, cuando la ciudad emprende una gran cantidad de obras públicas financiadas por esta vía, duplicando lo que se

recaudó por este concepto en el quinquenio anterior. En el quinquenio siguiente, entre 1969 y 1973, el monto recaudado en términos reales disminuye ligeramente, en alrededor de un 5%. En el quinquenio inmediatamente posterior no tenemos datos comparables, pero en el subsecuente, entre 1979 y 1983, se reduce a menos de la mitad de la cifra más alta. En los diez años siguientes se mantiene en niveles similares. En el quinquenio más reciente, entre 1994 y 1998, cuando se hace un gran esfuerzo por revigorizar este mecanismo, se duplican los recaudos con respecto a la fecha inmediatamente anterior, no obstante, no se logra alcanzar la cifra percibida treinta años antes.

Pero estas cifras totales además dan una imagen distorsionada, pues no tienen en cuenta la circunstancia crucial de que la ciudad en este tiempo ha crecido vertiginosamente. Bogotá tiene a finales de los años 90 alrededor de seis millones de habitantes, el triple de lo que tenía a comienzos de los años 70 y cuatro veces la talla de una década anterior. Si calculamos los recaudos no en términos agregados (columnas 1 y 2) sino por habitante (columnas 3 y 4), la contracción se revela mucho más profunda: entre 1989 y 1993 se recaudó por habitante una suma real que apenas llegaba al 13,4% de lo correspondiente a 1964–1968, y en la década más reciente, en que tantos esfuerzos se han hecho por aumentar estos pagos apenas se llega, en términos per cápita, a un 30% de lo recaudado tres décadas atrás.

Cuadro 2
Recaudos reales por valorización en Bogotá

	TOTAL Millones de pesos constantes de 1999	ÍNDICE 1959-63=100	PER CÁPITA Pesos constantes de 1999	ÍNDICE 1959-63=100
59-63	24.312,7	100,0	14.075	100,0
64-68	49.246,3	202,6	24.705	175,5
69-73	46.723,5	192,2	18.961	134,7
74-78	s.d	s.d	s.d	s.d
79-83	21.301,7	87,6	5.361	38,1
84-88	25.193,1	103,6	5.563	39,5
89-93	17.936,1	73,8	3.337	23,7
94-98	43.699,6	179,7	7.318	52,0

Fuente: Hasta el 73, Doebele. A partir del 79, Banco de la República.

Examinemos cuáles pueden ser las razones de esta contracción tan acentuada. En primer lugar, contra lo que pudiera esperarse, esta contribución ha despertado una creciente resistencia política. En ello tienen que ver las dificultades para determinar el impacto real de las inversiones públicas en los terrenos privados. Anotemos que en términos estrictamente económicos no tiene un fundamento muy sólido la idea que espontáneamente aparece tan evidente, de que el valor de las inversiones públicas se trasmuta en los precios de los terrenos privados, y por lo tanto que existe una identidad cuantitativa entre la inversión y el incremento en los precios. De hecho, una inversión pública afecta los precios del suelo, pero de

una manera bastante más indirecta: a través de las transformaciones en la imbricación de los terrenos específicos en la estructura urbana, lo que afecta las rentas que soporta cada lote. Pero su impacto no tiene una relación muy estrecha con el monto de la inversión: puede ser mayor o menor, puede incluso ser negativa y lo más corriente es que afecte a algunos lotes positivamente y a otros negativamente. Un ejemplo para ilustrar esto: una 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 magnitud mucho mayor (por ejemplo, zonas residenciales que pasan a ser comerciales, etc.). Pero incluso una obra de estas puede afectar negativamente el precio de los terrenos anexos: si entorpece un uso que generaba rentas superiores (por ejemplo, una zona comercial de lujo que se ve desestructurada por una vía de transporte rápido).

Ante la complejidad técnica de dimensionar la incidencia en los precios de los terrenos, las autoridades fueron desarrollando procedimientos pragmáticos muy simplificados. En general consisten (todavía se utilizan) en distribuir el monto total cobrado en un área de incidencia delimitada de manera más o menos aproximada, estableciendo una pendiente que disminuye la contribución a medida que aumenta la distancia del lote en cuestión de la obra pública financiada. En la práctica estos métodos, aun con algunos refinamientos, se han revelado muy imprecisos.

Lo cierto es que la dificultad de prever estos impactos con alguna precisión condujo a muchos casos en que los ciudadanos se sintieran tratados injustamente, tanto porque se les cobraban sumas que superaban los supuestos beneficios de la obras, o porque se les cobraba de manera desproporcionada con respecto a otros que obtenían mayores ventajas. Las autoridades desarrollaron dos líneas de acción para enfrentar estos riesgos, que tienen el inconveniente de que amortiguan en buena parte los atractivos de este mecanismo como instrumento impositivo. De una parte, restringir el monto de los cobros, de manera que se prefiere una equivocación por lo bajo en las estimaciones de impacto, lo que obviamente genera menos protestas, pero que limita el poder de recaudación. Como hemos dicho, los desarrollos legales y la jurisprudencia reafirmaron de manera perentoria el principio que no permite cobrar a los propietarios sino un monto igual a la estimación de los costos de la obra (más un porcentaje de gas-

tos de administración). Lo cierto es que esto no tiene en cuenta que a veces los beneficios para los propietarios son mucho mayores que las inversiones, y que de otro lado, las previsiones de costos generalmente eran subestimadas, lo que redundaba en un déficit en su financiación.

Por otro lado, las autoridades establecieron mecanismos de participación de los propietarios afectados en el proceso de asignación de las imposiciones, con el fin de prevenir inequidades o equivocaciones técnicas. Los procesos han demostrado ser enormemente dispendiosos, no muy efectivos a la hora de predecir impactos precisos, y tremendamente costosos, lo que de nuevo reduce las ventajas fiscales del instrumento.

A estas dos razones, que han sido las que verdaderamente han inhibido esta práctica por parte de los alcaldes, se han unido otras de carácter más técnico: la recaudación se ha vuelto cada vez más compleja e inefectiva, la tardanza en recuperar los recaudos genera desequilibrios financieros a las entidades encargadas de ejecutar las obras, y un contexto de inflación más acentuada hace más imprevisibles los costos. Esto es particularmente problemático, porque una vez que se cobra la contribución, se establece el compromiso de realizar la obra, y con frecuencia los errores en la previsión de los costos la hacen difícilmente realizable. Finalmente las autoridades locales han visto que este mecanismo se ha tornado poco productivo en términos de recolección, y muy costoso, tanto fiscal como políticamente.

Pero al mecanismo se le hacen algunas otras objeciones, desde una perspectiva más global, que también son serias. De una parte, las autoridades municipales, cuando este instrumento opera en buenas condiciones, tienden a privilegiarlo como fuente de financiación de obras públicas, y allí donde la capacidad de pago de los propietarios hace prever menos protestas: como resultado, el dispositivo parece reproducir y acentuar fuertemente la segregación socioespacial, pues las obras que las autoridades prefieren acometer son las que benefician a aquellos que pueden pagar esta contribución, descuidando otros sectores sociales. Esto por supuesto no es un resultado ineludible del mecanismo, y las autoridades que sean conscientes de este riesgo lo pueden contradecir con acciones específicas. Pero es una tendencia que opera a veces de manera no consciente.

De otra parte, este mecanismo tiene potencialmente impactos no siempre positivos en términos de la estructura urbana: el cobro de la Contribución de Valorización, aun si no existen desfases en los cálculos de impacto, puede despla-

zar a ciertos ocupantes que no están en capacidad de hacer estos pagos (pues aunque aumente su patrimonio, no perciben líquidamente estos beneficios) o porque cambia el peso de la decisión de esta localización frente a otras opciones. Esto, de una parte, no siempre es algo previsto, y a veces refuerza y acelera procesos no deseados desde el punto de vista de la planificación (desplazamiento de residentes de zonas centrales que entonces pasan a ser usadas de manera especializada en actividades terciarias, lo cual no siempre es deseable, por ejemplo).

Pero incluso en algunas ocasiones este mecanismo ha sido utilizado por autoridades municipales de manera deliberada, precisamente para desplazar ocupantes contra su voluntad: varios proyectos de renovación urbana muy autocráticos y fuertemente resistidos por la población utilizaron la Contribución de Valorización como herramienta para remover antiguos ocupantes de grupos populares, como fue el caso famoso a principios de los años 70 de la llamada Avenida de los Cerros en Bogotá. Se trataba de una autopista circunvalar que conectaba la parte norte más rica con el centro de la ciudad, pero que atravesaba una serie de barrios populares que hasta el momento habían resistido la renovación urbana espontánea. Por su ubicación, eran espacios que podrían ser ocupados por habitantes de ingresos superiores, y las autoridades de la época vieron en la construcción de la avenida, y a través del cobro de valorización, una oportunidad para remover sus ocupantes populares. Al menos así lo percibieron estos últimos y generó una de las movilizaciones urbanas más amplias de la historia de la ciudad, que terminó por impedir la obra, su reemplazo por una vía de especificaciones más modestas, y la eliminación del cobro de la valorización para los barrios de menores ingresos. Pero el mecanismo sufrió un gran desgaste en su popularidad y comenzó a identificársele con acciones de desplazamiento de grupos populares.

A pesar de estas dificultades y de estas objeciones, en la actualidad existe un amplio consenso entre los encargados de diseñar la política urbana y entre los analistas, de que la contribución de valorización es un instrumento valioso, y que bien manejado tiene potencialidades fiscales y de equidad que son importantes. Recientemente, con el avance del proceso de descentralización en que está empeñado el país, la valorización aparece como un instrumento fiscal y de gestión del suelo estratégico con el que cuentan los municipios para fortalecer la recaudación local y se promueve su utilización por las autoridades municipales. El conocimiento de las dificultades anotadas, más que argumentos para su liquidación, ha servido como referencia para explorar vías para su mejoramiento y para evitar sus eventuales deformaciones.

4. Intentos recientes para vigorizar la valorización en Bogotá

Los últimos años en Bogotá son un buen ejemplo de ello¹. Como hemos dicho, y por las razones que hemos mencionado, la Contribución de Valorización que había sido tan importante en otras épocas había reducido su significación a un nivel mínimo a comienzos de los años 90. Si tomamos el año 1992, los indicadores eran alarmantes. El recaudo agregado, expresado en pesos del mismo poder adquisitivo, se había reducido a menos del 12% de lo que la ciudad percibía por esta vía tres décadas atrás, y a menos del 3% del año más brillante en ese sentido: 1968. En términos per cápita estos indicadores eran aún más magros: cada bogotano pagaba por valorización menos del 3% de lo que pagaba a comienzos de los años 60 y menos del 1% que en 1968. A pesar de que en general las finanzas de la ciudad se habían deteriorado globalmente, la valorización se había contraído aún más. Si en la década de los años 80, cuando la magnitud de la valorización ya había descendido fuertemente, sin embargo representaba alrededor del 12% de los ingresos tributarios de la ciudad, en ese año se redujo al 0,6%. En comparación con el otro gravamen importante sobre la propiedad, el impuesto predial, la valorización alcanzaba en el pasado alrededor del 50% de su magnitud. En el año mencionado apenas alcanzó al 2%, con la agravante de que también el impuesto predial se mostraba muy poco dinámico. Es decir, la Contribución de Valorización había sido prácticamente abandonada en la ciudad.

Pero como hemos dicho, además de las propias dificultades de este mecanismo, esto hacía parte de un desarreglo general de las finanzas de la capital que en ese momento parecen tocar fondo. Ante la inminencia de un colapso financiero y la negativa de los organismos financieros internacionales a otorgar nuevos préstamos a la ciudad si no se introducían reformas radicales, la administración del momento, presidida por el alcalde Castro, decidió dar un vuelco al sistema impositivo de la ciudad, y dentro de esta ofensiva se decidió reanimar el instrumento de la valorización. Aquí habría que anotar que en contra de lo que a veces se afirma sobre este instrumento, que puede constituir un distractor de los esfuerzos de la administración en la búsqueda de recursos por otras vías, en particular el impuesto general sobre la propiedad (el impuesto predial entre nosotros), al menos en este caso las estrategias fueron convergentes. Al mismo tiempo que se decide fortalecer la valorización, otro tanto se hace con otros gravámenes, entre ellos el impuesto predial que se agiliza y se le introducen reformas que vuelven a reactivar esos recaudos.

¹ En esta sección seguimos el análisis que sobre este tópico hace Vejarano, 2000.

Tal vez el cambio más importante de la administración local al respecto fue su propia actitud. Ante la agudeza de las dificultades locales se plantea una clara voluntad política de no retroceder ante las dificultades que el instrumento presentaba, tratando de mejorar sus condiciones y eventualmente asumiendo el costo político que de todas maneras conlleva su utilización.

Sin embargo, es necesario destacar dos modificaciones importantes que se introducen para mejorar la viabilidad del instrumento. Casi por definición la noción de la Contribución de Valorización se refiere a obras puntuales que tienen un impacto sobre un área delimitada, sobre la cual se aplican los recaudos. No obstante, en ese momento la administración aduce que existe una cantidad apreciable de obras que requiere con urgencia la ciudad, que tienen dificultades graves para ser financiadas a través de los mecanismos normales, y que sin embargo su efecto no es focalizado, sino que tienen un beneficio general sobre todos los predios de la ciudad. Se decide dar vida entonces a una figura que había sido introducida unos años antes en la legislación nacional pero que no había sido utilizada: la Valorización por Beneficio General. La idea era la de emprender ciertas obras generales, en especial de vialidad y de redes primarias de servicios públicos, cuya financiación no era posible a través de impuestos normales, y acopiar los fondos requeridos a través de la Contribución de Valorización, que sería cobrada a todos los inmuebles de la ciudad.

La segunda medida destacable que se tomó fue complementaria a la primera y se encaminaba justamente a amortiguar la reacción política esperable de una decisión de cobro general y para controlar posibles efectos sociales indeseables. Se decidió introducir un criterio de repartición de los gravámenes de tal manera que éstos no se hacían solamente con el criterio de la magnitud esperable del aumento de precios que las obras inducen en la propiedad, sino también de acuerdo a las características sociales y económicas del propietario. De esta forma se establecen unas proporciones del gravamen global que serán cobradas a cada tipo de inmueble según su uso, dando un peso mayor a los lotes vacíos, y a los usos no residenciales. Y dentro de lo residencial, se establece una escala muy progresiva en el cobro a los inmuebles de acuerdo al estrato de ingreso de sus localidades: la proporción entre el pago de un inmueble de estrato 1 (el más pobre) con respecto a uno comparable de estrato 6 (el más rico) era de 1 a 20.

Como se ve, se trata de combinar al principio de beneficio, que es el usual entre quienes promueven los mecanismos de recuperación de incrementos de los precios del suelo, con el criterio de capacidad de pago. No solamente esta

práctica muestra que ello es posible, sino que parece conveniente para un contexto con una muy mala distribución del ingreso y con escasez de mecanismos generales de redistribución.

La implementación de este proceso no va a estar libre de dificultades como veremos, pero anotemos que el resultado inmediato sobre las finanzas, si se juzga por las cifras precedentes que hemos mencionado, fue espectacular: en términos reales lo recaudado en 1993 fue 28 veces mayor que el año inmediatamente anterior. En los años posteriores van a existir fluctuaciones apreciables, pero en promedio entre 1993 y 1998 se recaudó una suma anual de alrededor de 20 veces lo que se captó en 1992, y con una magnitud que se acercaba (89%) a la del quinquenio de mejor recaudo del sistema, entre 1964 y 1968.

Como se ha dicho, las dificultades no faltaron. Un cobro tan generalizado exigía una información actualizada y confiable sobre la realidad catastral, que estaba lejos de ser la real, lo que introdujo muchas fugas en el pago y muchos reclamos. A pesar de las medidas que se tomaron inicialmente para suavizar el impacto sobre los contribuyentes, la reacción fue muy grande, lo que se tradujo en excepciones y rebajas adicionales en el monto exigido, introducidas por el Cabildo. Este organismo no autorizó a cobrar sino la mitad de la suma propuesta por parte de la Alcaldía, aduciendo que la estimación de costos había sido apresurada y exagerada, lo que por supuesto obedecía fundamentalmente a la resistencia política de grupos de contribuyentes. Para minimizar el impacto del gravamen se estableció un límite del monto cobrado a cada propietario de acuerdo a lo que pagaba como impuesto predial. Muchas reclamaciones individuales obligaron a reducir el cobro o a exonerar a muchos contribuyentes. Todos estos hechos condujeron a que el cobro finalmente autorizado no representara sino alrededor del 37% de lo que estimaba la administración como costo de las obras propuestas. El resto debió ser financiado a través de los impuestos regulares. Aun así, el cobro efectivo de esta contribución ha sido muy lento: nueve años después de la autorización de su cobro, apenas se había recuperado el 80% de esa suma.

Ante las dificultades de la Valorización por Beneficio General, que además fue atacada jurídicamente porque se adujo que se confundía con un impuesto normal (que por lo tanto debía ser decidido por el Congreso Nacional y no por la autoridad local), la siguiente administración, la del alcalde Antanas Mockus, (1994–1997), decidió retornar a la Valorización por Beneficio Local, pero con un espíritu similar y con la misma decisión a la precedente. Se definió un plan ambicioso de un conjunto de obras de gran magnitud, a las que se les definió un

área de influencia considerable, y se cobró con los criterios ya mencionados. La recaudación ha sido notable en relación a otras épocas, pero los obstáculos no desaparecieron. De nuevo el Concejo no autorizó sino una porción de los estimativos de costos de la alcaldía, que además, luego, ellos mismos se revelaron insuficientes. Por múltiples razones este alcalde no alcanzó a emprender las obras proyectadas que fueron asumidas por su sucesor, Enrique Peñalosa (1998–2000). Este último intentó renegociar un ajuste de los estimativos de estos costos, pero sólo le fueron autorizados recursos por alrededor de un 30% de lo que se consideraba que debía aumentarse.

Con todos estos avatares, puede verse sin embargo que la Contribución de Valorización puede recuperar su importancia si existe decisión firme al respecto, y en el caso de Bogotá esto ha hecho posible la construcción de obras que la ciudad requiere con urgencia. Es posible decir, además que ante las realizaciones, el mecanismo ha logrado recuperar parte de su legitimidad frente a la ciudadanía. No sobra anotar que la utilización del mecanismo puede tener una potencialidad mucho mayor de la que efectivamente se ha realizado. Baste recordar el dato ya evocado: el recaudo per cápita promedio en estos últimos años que hemos catalogado como de recuperación, apenas alcanza un nivel del 52% de lo que se cobraba a principios de los años sesenta en términos reales, y un 30% del período en el cual este mecanismo se usó plenamente.

5. La participación en las plusvalías, un nuevo mecanismo

Tal vez una de las iniciativas más interesantes para potenciar la recuperación de los incrementos en los precios de los terrenos urbanos es la introducción de un nuevo mecanismo que se propone complementar el anterior instrumento de la Contribución de Valorización, y que se ha denominado Participación Municipal en las Plusvalías Urbanas. Reiteramos que no se plantea como sustituto del anterior, sino como complementario, y utilizable en casos en que la valorización no operaba convenientemente.

La noción central que sustenta este nuevo mecanismo es la misma de la Contribución de Valorización: las acciones estatales en la ciudad a menudo provocan incrementos muy cuantiosos en los precios de determinados terrenos, favoreciendo enormemente a sus propietarios; parece razonable que los beneficiarios pasivos de estas acciones colectivas, hagan partícipes a la comunidad, al menos en parte, de estos beneficios.

Sin embargo, se establece una diferencia básica en el principio de operación con respecto al mecanismo anterior y que es en buena parte un resultado de la larga experiencia que se ha tenido en el país con este dispositivo: se trata de independizar el monto de lo que se le cobra a los propietarios de la magnitud de la inversión estatal. Ya hemos señalado que teóricamente, en términos de su lógica puramente económica, a pesar de las apariencias, no existe una correspondencia necesaria entre estas dos magnitudes. Las acciones del Estado inciden en el precio del suelo, pero no por el hecho de que el valor invertido se transfiera a los terrenos privados, sino porque altera la inserción de estos últimos en la estructura urbana y por lo tanto puede modificar la magnitud de las rentas que pueden ser apropiadas por sus dueños. Pero el incremento correspondiente en el precio de los terrenos puede ser mayor o menor que la inversión gubernamental, e incluso puede ser negativo. La equiparación entre la inversión estatal y lo que se cobra a los propietarios, que rige en la Contribución de Valorización, ha sido más bien el producto pragmático de esta experiencia que se apoya en una percepción espontánea que, sin responder a un análisis riguroso, tiene la virtud de que parece intuitivamente válida y por lo tanto, aporta cierta legitimidad a los cobros del Estado por este concepto. Sin embargo, en nuestra trayectoria con este mecanismo se ha identificado que en ciertos casos el aumento de los precios como resultado de la acciones estatales rebasa en buena medida el costo fiscal de la obra en cuestión, y a veces de manera espectacular. El nuevo mecanismo se propone captar estos incrementos que la Contribución de Valorización no puede recuperar. El referente no es entonces el costo de la obra, sino el incremento efectivo del precio. La idea subyacente es que el incremento del precio del terreno no está causado exclusiva y directamente por esa inversión estatal en particular, sino por el esfuerzo colectivo de la ciudad, y que por lo tanto, es legítimo retomar al menos una parte de este valor para el beneficio común.

Un corolario sumamente importante de este cambio de lógica, es que si el incremento del precio puede ser inducido por la acción estatal de manera que no es proporcional con la inversión pública directa que ella implica, el cobro de este tributo puede extenderse a acciones gubernamentales que tienen un impacto positivo indudable en los precios del suelo sin que medie ninguna inversión estatal. Es el caso notable de las mutaciones en la reglamentación urbana. Un cambio en los usos del suelo permitidos en una zona, al transformar las rentas percibidas por sus propietarios puede alterar dramáticamente los precios de los lotes, sin que el Estado, en su decisión, haya incurrido en ningún gasto. Lo

mismo podría decirse de los cambios en la densidad autorizada. Se han detectado casos en Colombia en que la simple incorporación de terrenos rurales a usos urbanos ha hecho crecer en tres años el valor real de los terrenos en más de veinte veces. La inequidad que esto implica en términos del muy considerable beneficio particular de decisiones públicas, en un contexto de aguda penuria fiscal de los municipios, justifica entonces el afinamiento de los instrumentos para tener en cuenta estos fenómenos.

Aunque existe un antecedente en la Ley 9 de 1989, que conocemos en Colombia como Ley de Reforma Urbana, que significó un avance muy notable en la legislación regulatoria sobre el desarrollo urbano, y que contemplaba un tributo con el principio mencionado (la Contribución de Desarrollo Municipal), distintas dificultades impidieron su operación efectiva. Nos referiremos entonces a una versión más reciente y acabada, que intenta superar esas limitaciones que bloquearon la operatividad de ese dispositivo. Se trata de la llamada Participación en Plusvalías, incluida en la Ley 388 de 1997, conocida como Ley de Desarrollo Territorial.

La Participación en Plusvalías se orienta a captar por parte del Estado al menos una parte de los incrementos de los precios de los inmuebles que se vean beneficiados por una decisión estatal en el ámbito territorial. Como se ha dicho, la idea subyacente es la de que los incrementos en estos precios son el resultado del esfuerzo colectivo, y es equitativo que el Estado capte para la comunidad al menos una porción de estos valores, que de otra forma beneficiarían a agentes privados sin ninguna contraprestación ni mérito por parte de estos últimos. El mecanismo está inspirado además en la noción de que éste puede ser un instrumento importante para financiar los costos cada vez más elevados de la infraestructura urbana que deben proveer las entidades estatales locales.

Por razones de tipo jurídico se tipificó este tributo como una nueva modalidad de gravamen que no se confunde ni con un impuesto, ni una tarifa, ni una “contribución”: se habla de “participación”, como una cesión al Estado por parte de los particulares de un beneficio percibido por ellos de manera privada y cuyo origen es colectivo.

Se establecen tres hechos generadores de la Participación en Plusvalías, consistentes en decisiones administrativas que configuren acciones urbanísticas, de la siguiente manera:

- El establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo que tengan como consecuencia un incremento en los precios de los

inmuebles, y que incluye el caso notable de la incorporación de suelo rural a suelo urbano.

- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea en términos de la elevación del Índice de Ocupación o el Índice de Construcción, o ambos a la vez.
- La ejecución de obras públicas por parte del Estado que afecten positivamente los precios de los terrenos².

Como se ve, se incluyen acciones gubernamentales que no implican costo fiscal, e incluso en las inversiones en obras públicas se tiene en cuenta el impacto en el precio de los inmuebles y no los costos de la obra pública.

La Ley establece que los propietarios de los inmuebles sujetos a este régimen cederán una parte de estos incrementos en sus precios, en una proporción que varía entre un 30% y un 50% del mayor valor, de acuerdo a las decisiones de las autoridades municipales. Dos explicaciones deben hacerse a esta disposición. En primer lugar, ¿por qué no se exige la totalidad de los incrementos? La razón es de naturaleza pragmática y se orienta a aumentar su viabilidad política, debilitando la resistencia de los agentes afectados. En general se trata de situaciones en que éstos obtienen beneficios muy considerables, de tal forma que si conservan una parte de ellos su oposición se espera que sea apreciablemente menor. De todas maneras, en comparación con la situación existente, el mecanismo implica una gran mejoría. Por otro lado, ¿por qué un rango variable?, ¿no puede generar esto inequidad en los tratamientos? Estas preguntas remiten a una discusión más amplia sobre la discrecionalidad que debe o no tener este instrumento y que abordaremos más adelante. En principio se establece un rango variable teniendo en cuenta que se trata de una norma general que debe aplicarse en circunstancias muy diversas. Las autoridades municipales deben conservar algún margen para adaptar sus acciones teniendo en cuenta que este mecanismo tiene impactos urbanísticos y sociales que pueden variar mucho, así como efectos fiscales muy diferentes.

La Ley dispone una muy notable excepción de este gravamen a los terrenos que estén destinados a la vivienda popular. En realidad esta fue una modificación introducida en la discusión en el Congreso, que no estaba contemplada en

² Es decir, que en este caso se puede emplear o la Contribución de Valorización o la Participación en Plusvalías, dependiendo de la conveniencia y a juicio de la autoridad municipal.

el proyecto original del Gobierno. Su justificación parece obvia, en el sentido de liberar de un peso impositivo a una inversión de tipo social. Pero su justificación no parece tan clara si se examina el fenómeno con un poco más de detenimiento. No es evidente que este alivio lo estén recibiendo los usuarios de la vivienda social: si no existe ningún control sobre el precio de venta de los terrenos (o de las viviendas), y en realidad la exención pueden estar capturándola los propietarios de los lotes de manera integral. De hecho, entre los casos documentados de más escandalosos incrementos de los precios de los terrenos que pasan de rurales a urbanos, se cuenta una gran proporción de tierras destinadas a población de bajos ingresos. Se puede contraargumentar que se trata de un incentivo para orientar la venta de terrenos a vivienda de estratos populares. Pero esta ventaja puede ser desproporcionada. Tal vez tiene mayor sentido cobrar la participación en plusvalía y orientar estos recursos a subsidios específicos y controlados a la población que se quiere favorecer.

En lo que se refiere a la exigibilidad del pago de la participación, existe un contraste marcado con la Contribución de Valorización. Mientras que en esta última los contribuyentes deben pagar el gravamen en un plazo determinado por la administración local, que generalmente precede la ejecución de la obra, la Participación en Plusvalías establece que los pagos deben realizarse cuando el incremento de los precios de los inmuebles sea percibido por sus propietarios de manera efectiva: cuando se efectúe una transacción con el predio, cuando se solicite una licencia de urbanización o de construcción, cuando, en el caso pertinente, se lleve a cabo un cambio efectivo en el uso del inmueble³. El propósito de esta formulación es el de consultar la capacidad de pago de los contribuyentes, y amortiguar el riesgo de impactos urbanos indeseables, como los que a menudo se le atribuyen a la Contribución de Valorización (desplazamiento de grupos populares, etc.). Pero anotemos que esto tiene una consecuencia fiscal de importancia y es la incertidumbre sobre la disponibilidad en el tiempo de estos recursos para la autoridad local.

El principio del cálculo del incremento implica la realización de dos avalúos de los inmuebles en cuestión. Uno previo a la acción urbanística, que la Ley determinó que consistiera en un avalúo comercial, es decir basado en transac-

³ La Ley establece al respecto una disposición que no es frecuente en América Latina: la afectación de cada inmueble a esta contribución es inscrita en el Registro de la propiedad, de tal manera que es posible para la autoridad advertir que esta debe pagarse cuando se realiza alguna transacción.

ciones efectivas, y otro avalúo después de la acción urbanística, que tendría un carácter estimativo, en que se calcularía el precio resultante de la decisión gubernamental. La diferencia (descontando los efectos meramente inflacionarios), constituiría la plusvalía a partir de la cual se calcularía el gravamen. Podría decirse que aquí se reintroducen todas las incertidumbres derivadas de la dificultad de establecer con exactitud el impacto de las acciones estatales sobre los precios inmobiliarios, y puede ser que esto sea básicamente cierto. Sin embargo, se tiene la idea de que, al menos en algunos casos, aquí las posibilidades de error disminuyen. El área de impacto parece en general delimitada con precisión, al menos para los cambios de uso. Y mediante la comparación con áreas similares que en el momento actual ya gozan del nuevo régimen que se asigna a las zonas en cuestión, se podrían tener ideas bien aproximadas de este impacto.

Con el ánimo de restringir las posibles arbitrariedades que pudieran cometerse con este instrumento, la Ley 383 prevé que todas las decisiones susceptibles de generar “plusvalías” debían estar enmarcadas en un plan urbanístico general, sometido a la discusión política y técnica. La Ley, en otro de sus apartes requiere a los municipios la elaboración de un plan de este tipo, denominado Plan de Ordenamiento Territorial, y se establece que el cobro de plusvalías se inserte en este marco. Como fecha de referencia para el avalúo inicial se fijó el momento de aprobación de la Ley.

Discutamos el aspecto de la discrecionalidad en la utilización de este instrumento. En el espíritu original del proyecto se contemplaba que éste fuera un instrumento entre otros para recuperar los incrementos en los precios del suelo y para incidir en su desarrollo, que no anulaba otras herramientas, sino que más bien las complementaba. Es decir, que se le otorgaba a la autoridad municipal el juicio de cuándo y en qué circunstancias debería utilizarlo. Varias razones indican la conveniencia de este proceder. En primer lugar, desde el punto de vista de la lógica fiscal, hay que tener en cuenta que no todas las acciones urbanísticas generan cambios en los precios de la misma magnitud. Como el cobro de la Participación en Plusvalías tiene sus costos, lo razonable es que las autoridades municipales evalúen cuándo éste es un mecanismo realmente atractivo para el municipio bajo este concepto. De hecho, existen otros instrumentos, entre otros la Contribución de Valorización, que pueden ser más adecuados en ciertas circunstancias. De otro lado, se debe tener en cuenta que este instrumento tiene incidencia en la estructura urbana, y son imaginables muchos casos en que puede ser aconsejable, desde una lógica urbanística, introducir una mutación en el

régimen de usos del suelo, y que no aparezca como algo razonable cobrar los incrementos en los precios del suelo. Un ejemplo entre otros: supóngase que una ciudad está interesada en recuperar el dinamismo en el centro de la ciudad, y para ello intenta incentivar a inversionistas privados a que construyan allí, entre otras cosas, elevando los índices permitidos de construcción. No parece lógico que simultáneamente se cobre un gravamen a estos mismos inversionistas por hacer lo que la administración juzga conveniente para la ciudad. Finalmente existe un criterio de tipo social: en países como los nuestros con tan desigual distribución de los ingresos y con tan pocos instrumentos redistributivos, parece aconsejable utilizar los pocos que puedan existir. En la Contribución de Valorización, como resultado de la experiencia, se introdujeron, como hemos visto, mecanismos para excluir o aliviar los pagos por este concepto a los pobladores de ingresos más bajos. Las autoridades locales deberían tener la facultad de decidir en qué circunstancias, cuando los afectados sean claramente grupos populares, no se utilizará este instrumento. Sería muy paradójico que el resultado de la existencia de este instrumento, que busca agilizar el manejo del suelo, resultara en su contrario: que ante la obligación indiscriminada de usarlo, las autoridades municipales prefirieran no introducir las mutaciones en el régimen de usos del suelo que juzguen adecuadas desde el punto de vista urbano, por evitar las incidencias de este mecanismo de acuerdo a alguno de los criterios mencionados.

Sin embargo, existen opiniones encontradas al respecto. Algunos juzgan que como es previsible que el mecanismo despierte oposición para su puesta en marcha, la discrecionalidad abra la puerta para que en la práctica nunca se aplique. Y que por supuesto facilite las presiones indebidas y la corrupción. El texto de la Ley es ambiguo al respecto, y existen varias interpretaciones. La entidad encargada de su impulso en el ámbito nacional, el Ministerio de Desarrollo Económico, juzga que jurídicamente es imperativo y no discrecional. Pero muchas autoridades locales importantes, incluso las que están abiertamente comprometidas en su implementación, aducen que la Ley admite otras interpretaciones y que piensan aplicarlo, pero sólo en los casos en que lo consideren conveniente. Es el caso notable de la administración actual de la Capital de la República.

6. Incidencias en el proceso de implementación de la Participación en Plusvalías

Examinemos ahora cómo ha sido el desarrollo de la implementación de la Participación en Plusvalías hasta el momento, que como es de esperarse ha re-

velado obstáculos que no eran visibles en su formulación inicial, y los ajustes que se han ido introduciendo al respecto.

Se plantea, en primer lugar, que los procedimientos específicos que se han ido delineando en la reglamentación de la Ley son excesivamente complejos, sus plazos no consultan lo dispendioso que implican las tareas y trámites exigidos, y que las disposiciones son excesivamente generales para ser acatadas por autoridades territoriales de muy diversas características. En efecto, la primera reacción de la gran mayoría de los municipios cuando se promulgó la Ley fue de gran reticencia, pues se estimaba que era de muy difícil aplicación. La reluctancia a aplicarla ha cedido, ante las angustias fiscales, y al contrario, un número apreciable de municipios parece poner esperanzas muy grandes en este mecanismo como solución de las dificultades de sus finanzas (algo que también suscita dudas), pero aun así, estas entidades que se han comprometido en volver operativo el instrumento, han tropezado con múltiples obstáculos.

De una parte, está la necesidad de realizar un doble avalúo, uno de ellos de tipo comercial y retrospectivo, correspondiente a un momento previo a la implementación de la acción urbanística, y otro actual de tipo estimativo que incorpore los efectos potenciales de la medida. Para hacer esto se necesita una información inmobiliaria de consideración y ni aun las ciudades más grandes parecen disponer de ella en forma satisfactoria. Los avalúos retrospectivos no son imposibles de hacer, pero para ello se requiere tener instrumentos de monitoreo de los mercados inmobiliarios que sólo comienzan a construirse, y sólo para las grandes ciudades. En los municipios más pequeños, con mercados más restringidos y menos dinámicos, y en donde las transacciones son menos formales, esta tarea se ha revelado mucho más dificultosa de lo que se esperaba. Algo similar puede decirse de los avalúos estimativos. La norma prevé que estos cálculos deban hacerse con referencia a áreas que en la actualidad tengan ya las características implicadas en la acción urbanística. Pero en muchos municipios pequeños que precisamente están mutando aceleradamente, estas referencias no existen (la Ley contempla además que las zonas de referencia estén ubicadas en el mismo municipio).

Estos contratiempos se han agravado por dos circunstancias. Una de ellas son los plazos perentorios que fija la norma para adelantar estos procedimientos. A partir de la promulgación del Plan de Ordenamiento Territorial, el alcalde tiene un plazo inicial improrrogable de 60 días para establecer los avalúos correspondientes. Para una tarea en la que se tiene poca experiencia, para la que casi

nunca se cuenta con la información de base necesaria, y en la que es muy factible que se tengan accidentes y errores, este plazo parece excesivamente breve, al menos en esta fase inicial. Posteriormente la autoridad local debe establecer el monto del gravamen y debe notificar de ello a cada propietario, en el plazo de 45 días. De nuevo, esto no es fácil, aun si en algunos municipios tienen alguna experiencia con la Contribución de Valorización, pero para áreas muy extensas y con un catastro precario, puede ser una tarea muy dificultosa en plazo tan corto. Finalmente la alcaldía tiene 30 días hábiles para contestar los reclamos de los contribuyentes insatisfechos con la liquidación. Esto en la mayoría de las ocasiones implica un avalúo predio a predio, lo que es muy dispendioso, y facilita el adoptar como estrategia provocar avalanchas de reclamaciones para hacer colapsar el procedimiento.

El otro agravante de esto lo constituye la interpretación del Ministerio de Desarrollo de que el instrumento deba utilizarse obligatoriamente en toda decisión que implique un cambio en la normatividad urbana. Muchos de los Planes de Ordenamiento Territorial, por razones de lógica urbanística contemplan cambios muy radicales en la normatividad, en algunos de ellos de prácticamente la totalidad del territorio municipal urbano. La obligación perentoria de realizar estas gestiones tan complicadas en áreas tan extensas, sin saber siquiera si vale la pena en términos fiscales, parece una insensatez. Y como afirmábamos antes, paradójicamente puede inducir a los municipios a abstenerse de cambiar el régimen de usos aunque lo consideren deseable desde el punto de vista técnico.

Otras objeciones señalan que en este período de implementación de la medida han aparecido debilidades más serias, que revelan que el mecanismo, tal como finalmente quedó conformado después de múltiples ajustes y modificaciones, no recoge la dinámica real del impacto de las decisiones gubernamentales sobre los precios del suelo.

Miremos una de estas vulnerabilidades que parece bien crucial. En realidad la Participación en Plusvalías no está diseñada para captar todos los incrementos de los precios que experimentan los terrenos de una ciudad. En los movimientos de los precios de la tierra urbana se pueden distinguir al menos tres modalidades (Jaramillo, 1994): los movimientos estructurales generales, que son tendencias de largo plazo, generalmente hacia el alza y que afectan a todos los lotes de una ciudad. Usualmente es un movimiento más bien pausado, y la magnitud de su incremento es tan limitado que no parece que este instrumento sea el adecuado para capturarlo. Existen los movimientos coyunturales genera-

les, que son el resultado de fenómenos cíclicos y coyunturales que afectan el conjunto de los terrenos de una ciudad, como puede ser el ciclo de la actividad constructiva, choques financieros o cambiarios, etc. Tienen la dificultad de que pueden ser tanto positivos como negativos y tampoco parece conveniente percibirlos por el Estado por esta vía. Finalmente existe una tercera modalidad de movimientos del precio del suelo, los llamados movimientos estructurales particulares, que son justamente aquellos que responden a la evolución de la estructura urbana, y que, por ejemplo, implican cambios de uso o de densidad: en cada momento sólo afectan a determinados terrenos, y pueden ser de considerable magnitud. Ellos son precisamente los que se propone percibir la Participación en Plusvalías, porque son los más interesantes desde el punto de vista fiscal y los que más fácilmente pueden asociarse, al menos en algunos casos, a decisiones estatales. Pero en la historia del precio de cada lote estos movimientos no están diferenciados y sus mutaciones son una combinatoria de estas tres modalidades que hemos separado analíticamente. Se aduce entonces que la norma como está estipulada, con sus dos avalúos sucesivos, percibe el movimiento agregado y no diferencia la modalidad específica que se quiere captar.

Lo grave de esta anotación es que bien puede pasar que el efecto de otros tipos de movimiento anule el efecto de los Movimientos Estructurales Particulares, y que reduzca o haga desaparecer la plusvalía como tal. Es lo que argumentan algunos analistas en este momento⁴. En efecto, los mercados inmobiliarios experimentan en la actualidad en Colombia una de las depresiones más profundas y prolongadas desde que se tienen registros. A partir de 1995 la actividad constructora ha entrado en un verdadero colapso y los precios de los bienes inmobiliarios se han derrumbado hasta perder cerca del 50% del poder adquisitivo que alcanzaron hace cinco años. Se trata por lo tanto de un Movimiento Coyuntural General muy depresivo: algunos argumentan que tal como está la Ley, es muy poco probable que los cálculos arrojen alguna plusvalía positiva, aun en aquellos terrenos que se benefician de un impacto favorable de la mutación en el régimen, que a lo sumo deben conservar su valor real. Algunos prevén que el cálculo muestre un resultado negativo y abra la puerta a un recurso muy peligroso que fue introducido en el cuerpo de la Ley en el Congreso a última hora: la figura de la “minusvalía”, según la cual un propietario tam-

⁴ Véase la intervención de Rodrigo Castellanos en la Mesa de Recuperación de Plusvalías, del III Seminario de Investigación Urbana y Regional. ACIUR 2000.

bién podría reclamar al Estado una compensación si estima que la acción urbanística implicó un desmedro de su patrimonio. Sean estos cálculos rigurosamente exactos o no, parece ser que ésta no sea la coyuntura ideal para echar a andar este mecanismo, y algunos recomiendan que, si no se puede reformar, lo más aconsejable es aplazar su puesta en marcha para un momento más favorable en que los precios hayan recuperado su dinámica.

En una dirección similar se argumenta que la norma no contempla adecuadamente un proceso muy característico de los mercados del suelo y son los llamados Precios de Anticipación, en que los propietarios avanzan los incrementos futuros que prevén que van a tener los precios de sus inmuebles, y que se manifiestan en las transacciones antes de que las mutaciones tengan lugar. Aunque la Ley, precisamente para prever esto, fijó una fecha anterior a la promulgación de la Ley como referencia para el primer avalúo, algunas estimaciones muestran que en ese momento algunos de estos incrementos anticipados ya se habían realizado (al fin y al cabo las expectativas de mutaciones estructurales no dependen de la formulación de una Ley o de un Plan de Ordenamiento). Esto aumentaría aún más la posibilidad de que los cálculos de crecimiento de los precios resulten negativos o insignificantes.

Curiosamente también existen objeciones en la dirección contraria, en el sentido de que los procedimientos contemplados por la Ley entienden mal el mecanismo específico de impacto de las acciones urbanísticas sobre los precios. El incremento en el precio inducido por una normatividad más favorable siempre está mediado porque el mercado permita aprovechar estas potencialidades. Solamente cuando la norma precedente está bloqueando una presión evidente del mercado, los incrementos en el precio se manifiestan en toda su extensión. Inmediatamente surge entonces un nuevo frente de posibilidades de equivocaciones: el que las autoridades cambien la reglamentación urbana autorizando usos o densidades que se juzgan que generarán aumentos de precios de determinada magnitud, y en un plazo determinado, y que las realidades del mercado contradigan estas previsiones. La Ley va a necesitar desarrollos reglamentarios que traten esta eventualidad, pues la formulación actual tiene muchos vacíos al respecto, y puede generar muchas situaciones conflictivas. Desde cobros excesivos, hasta bloqueos de desarrollos potenciales originados por la norma. No es solamente una preocupación teórica: con las penurias fiscales que viven los municipios, ya se ha detectado la tendencia de varias administraciones locales a introducir muchas mutaciones en la reglamentación urbana en sus Planes de

Ordenamiento Territorial que parecen tener como móvil central aumentar los recursos cobrados por los municipios, pero cuya viabilidad económica es muy dudosa, máxime si se tiene en cuenta el grave período recesivo por el que atraviesa la rama de la construcción. La consecuencia puede ser, si no se toman las precauciones necesarias, no solamente una gran decepción a las expectativas de las contribuciones esperadas por esta vía que no se concretarán, sino una gran cantidad de conflictos con los propietarios y trabas de consideración en el desarrollo urbano.

Se han detectado errores técnicos flagrantes. La redacción final de la Ley en lo referente a las Plusvalías por un mejor Aprovechamiento se ha revelado impracticable. Comete la equivocación de calcular el incremento en los precios del suelo, y aplicárselo como plusvalía a toda el área construida. Es una dificultad grave porque se refiere a un caso cualitativa y cuantitativamente muy importante y como está la Ley es inconveniente y prácticamente imposible ponerla en operación. Esto ya ha sido advertido por las autoridades nacionales encargadas de impulsar la Participación en Plusvalías, pero como la dificultad reside en el mismo texto legal, se necesita para su corrección un procedimiento legislativo que se sabe es dispendioso.

Como puede verse, podría decirse que algunas de las dificultades que se han advertido responden a las vicisitudes normales de empezar a traducir una norma general en un instrumento práctico, que requiere afinamientos. Otras anotaciones parecen de mayor fondo y exigirían ajustes más profundos.

Pero a pesar de todos estos sobresaltos, existe optimismo en el país por poder utilizar estos instrumentos de recuperación de los incrementos de los precios inmobiliarios, tanto la Contribución de Valorización, como la Participación en Plusvalías, a los que se les reconoce un papel crucial en la racionalización de nuestro desarrollo urbano, y en una distribución más equitativa de sus costos y beneficios. Estos años serán decisivos para poner a punto su operación y superar los obstáculos que han aparecido y que previsiblemente aparecerán en el futuro inmediato.

Referencias

- Doebele, William (1997). "Land Use and taxation issues in developing countries". En J. Brown (DE) Land use and taxation. Applying the insight of Henry George, LILP, Cambridge, USA.

Garzón, Fernando. “La Contribución de Valorización”. Bogotá: DNP.

Jaramillo, Samuel (1994). *Hacia una Teoría de la renta del Suelo Urbano*. Bogotá: IGAC–UNIANDES.

Vejarano, María Clara (2000). *Contribución de Valorización. La experiencia de Bogotá durante la década de los 80 y 90*. LILP.

La Habana se rehace con plusvalías urbanas

4

Carlos García Pleyán
Ricardo Núñez Fernández

1. Paisaje actual y el suelo como recurso fundamental

La década de los 90 representa para los planes de desarrollo en Cuba un momento de ruptura con patrones anteriores, y la introducción, con cierta urgencia, de nuevos mecanismos que permitan salvar la debilitada economía cubana. Las reformas instrumentadas desde entonces han generado un ambiente institucional conducente a la búsqueda de la eficiencia económica con el objetivo de insertar a Cuba en el mercado mundial. Sin embargo, la economía cubana no ha dejado de enfrentar grandes dificultades que perjudican seriamente la capacidad del país para mantener y ampliar los niveles de vida de la población, la calidad de los servicios públicos y sociales, y el desenvolvimiento eficaz de la mayoría de los programas económicos y urbanos.

Entre las proyecciones de la política económica actual se destacan el desarrollo de las inversiones con capital extranjero, la introducción de nuevas formas de propiedad, la creación de zonas libres de impuesto aduanal, la tolerancia de teorías y prácticas propias del mercado y la apertura de oficinas de representación de bancos internacionales. Estos cambios también han repercutido en el entorno urbano, apreciándose el incipiente desarrollo de un mercado inmobiliario. El hecho de que el gobierno sea el propietario mayoritario de la tierra es un aspecto que influye notablemente en la estrategia cubana para promover negocios con inversionistas extranjeros.

El nuevo tratamiento que se ha dado a las inversiones ha obligado a la determinación del valor de los bienes patrimoniales que se involucran en los proyectos, ya sea el suelo o las edificaciones, bien como aporte tangible de la parte cubana al negocio en el caso de las parcerías urbanas, o como fuente de ingreso para el país por vías como la del arrendamiento de suelo. El suelo en particular

ha comenzado a vislumbrarse como uno de los recursos que más posibilidades ofrece a las autoridades gubernamentales, tal vez las mejores en el contexto actual, a pesar de estar afectado por la precaria situación del patrimonio construido y por la obsolescencia tecnológica de las instalaciones y de la infraestructura existente.

Cerca del 80% de las construcciones más recientes edificadas en el país están vinculadas, directa o indirectamente, con los sectores turístico e inmobiliario. Algunas estimaciones indican que la tierra estatal y los edificios dedicados a estas funciones representan cerca de 500 millones de dólares, cifra que constituye la contribución de las instituciones cubanas asociadas a entidades extranjeras. Un aspecto muy significativo de todo este proceso es que estos avalúos se han determinado sin la existencia de un mercado oficial de la tierra.

Las transacciones financieras, que involucran tanto al suelo como a los inmuebles, efectuadas en los últimos tiempos, rompen con la práctica histórica impuesta en el país desde 1959, según la cual la tierra era entregada como libre usufructo para usos sociales mientras que para el resto de las operaciones se fijaba un precio fijo de cuatro pesos cubanos el metro cuadrado, sin considerar su localización ni los atributos espaciales del sitio.

Estas modificaciones han provocado un interesante debate entre los planificadores, gestores, empresarios y políticos, fundamentalmente en lo que se refiere al contexto financiero, legal e institucional que deberá articular los nuevos enfoques e instrumentos introducidos. Por otra parte es frecuente que los principales análisis que anteceden a los proyectos hayan sido enfocados a partir de la eficiencia financiera y no desde la perspectiva de la planificación económica, instrumento dominante en décadas precedentes.

De todo lo anterior se desprende que en Cuba se está realizando una práctica muy particular para lograr un mejor desempeño financiero del suelo y las edificaciones como parte de los programas de regeneración urbana. Si bien se ponen de manifiesto aspectos similares a otros procesos en el mundo, no deja de haber cierta atipicidad e incertidumbre en este caso, debido a las particularidades económicas y políticas de la experiencia cubana.

El suelo en Cuba proporciona financiamiento para el desarrollo económico. El suelo es hasta el momento el principal aporte al capital social de las entidades estatales cubanas para aquellos desarrollos que se emprenden con inversionistas extranjeros. El tema se puede ilustrar a partir de VanCuba Holdings S.A, empresa canadiense asociada con el gobierno cubano en un proyecto para construir 11 hoteles. La contribución de la parte cubana es la tierra, valorada como el 50% del valor de la inversión, mientras que la compañía canadiense por su parte, debe aportar 400 millones de dólares.

El arrendamiento de la tierra por períodos largos, para usos comerciales y de oficinas, se destaca como otra importante fuente de ingresos que proporciona financiamiento. Esta modalidad tiene preferencia sobre otras, ya que la venta de la tierra sólo se hace posible en casos excepcionales. Los términos para el arrendamiento se negocian sobre la base del valor específico del suelo, y en caso de ser aceptado por todas las partes, se establece por 25 años. Existe la posibilidad de que este período inicial sea revisado y alargado por otros 25 años, siempre que las partes involucradas acepten los términos establecidos en la nueva negociación.

Otra alternativa es el alquiler directo de la tierra en las zonas francas. Cerca de 300 operadores de empresas privadas o público-privadas se han establecido en las dos zonas francas que están en desarrollo en la Ciudad de la Habana.

Finalmente se destacan los beneficios generados, y ampliamente subsidiados, a partir del valor añadido al suelo. En este caso se incluyen el nuevo aeropuerto internacional de La Habana, la instalación del sistema de telefonía digital y los proyectos de rescate del Parque Metropolitano. El valor adquirido por el entorno urbano como resultado de esas inversiones es reconocido por el universo empresarial y doméstico cubano; de ahí que se incrementen los incentivos por emplazar oficinas e iniciar acciones comerciales en las zonas beneficiadas. Para los propietarios de viviendas estos beneficios se adicionan inmediatamente al valor del inmueble, aspecto que se refleja en el aumento de las rentas a terceros y en el valor de los inmuebles para las operaciones de permuta.

2. El centro histórico Habana Vieja

2.1. El Corazón en el Centro

Uno de los objetivos principales del momento consiste en dinamizar, principalmente, las zonas definidas como de alta centralidad. Este retorno a la ciudad tradicional ocurre, además de por la vigencia internacional del tema, por diversas razones culturales, incluidos los valores patrimoniales, y por otros aspectos de índole económica y social. Prevalece la intención de favorecer la mezcla de funciones, entre ellas las comerciales, gastronómicas, administrativas y residenciales; para asegurar la vitalidad, variedad funcional y social y generar altas rentabilidades.

Este proceso de recuperación de los centros urbanos se viene manifestando en algunas ciudades del interior del país como Santiago de Cuba, Cienfuegos, Camagüey y Trinidad, aunque la experiencia que más se destaca es la que se registra en la capital del país y que será abordada con más detenimiento en este trabajo. El Centro Histórico Habana Vieja está siendo un laboratorio formidable, un ensayo único dentro de la práctica cubana. En este caso aparece la voluntad política del gobierno del país como un elemento esencial, que permite el desenvolvimiento de un conjunto de transformaciones legales, económicas, institucionales y de gestión, para impulsar una política integrada de regeneración urbana.

Este ensayo pretende presentar la experiencia que desarrolla la Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana, haciendo énfasis en los nuevos procesos de gestión que están siendo aplicados, identificando las modalidades y los mecanismos utilizados para activar y capturar plusvalías, presentando el análisis de casos que ilustran el proceso de regeneración cuyos efectos ya se traducen en la revalorización del patrimonio, así como en la activación de volúmenes y flujos financieros que dan continuidad a este relevante proceso. Por esta razón se dedicará un espacio, más adelante, al análisis de esta problemática, sus puntos débiles y sus fortalezas.

2.2. De los orígenes a la actualidad

La Habana fue fundada hacia 1515 en la costa sur de Cuba. Desde mediados del siglo XVI y hasta finales del XVII la villa fue reconocida como “llave del nuevo mundo antemural de las Indias Occidentales” por su estratégica ubicación geográfica dentro de la región. En 1592 La Habana alcanzó el título de ciudad y en 1607 el de capital del país, pero no fue hasta finales del siglo XVII

que se produjo un verdadero auge de la actividad constructiva en las esferas militar, religiosa y civil.

El crecimiento de la villa exigió, desde una etapa temprana, la jerarquización de los principales espacios públicos, de forma tal que las funciones militares, administrativas, religiosas y comerciales quedaran claramente ubicadas y se promoviera una mejor correlación entre estas, particularmente en la parte de la ciudad que quedaba limitada por las murallas. La anticipada definición de la ubicación y usos de las diversas plazas y otros espacios abiertos, la dirección del crecimiento citadino, la estratificación social y funcional fueron interesantes y válidos intentos para “planificar su desarrollo” desde fechas muy tempranas.

Con su pujante desarrollo económico –en ello desempeñó un rol importante el crecimiento de la producción de azúcar–, en la Ciudad se fue erigiendo un conjunto de hermosos palacios, mansiones señoriales, iglesias y otros preciados inmuebles; también se consolidó una variedad de espacios urbanos de alta calidad estética y funcional que hicieron de La Habana una urbe muy particular.

La riqueza de estos valores patrimoniales y urbanos determinaron que en 1982 la UNESCO declarara a la Habana Vieja y al Sistema de Fortificaciones, Patrimonio Cultural de la Humanidad. Desde ese momento se han acelerado los procesos de restauración y conservación, con la intención de “fortalecer la multiplicidad de funciones que lo han caracterizado e impedir que el Centro Histórico se convierta en un barrio museo”¹.

La Habana Vieja, con unos 4,5 km², unos 100.000 habitantes y unos 4.000 edificios y su Centro Histórico con aproximadamente 2,1 km² y unos 70.000 habitantes, han sido objeto de estudios y sucesivos análisis con el fin esencial de conservar su patrimonio, asegurando así la protección del fondo edificado, el reconocimiento del valor excepcional de este espacio urbano, la defensa del uso residencial predominante y el interés de reivindicar esta zona como centro urbano por excelencia.

La Oficina del Historiador de La Habana se creó como institución en 1938 con una vocación esencialmente histórica y cultural. Desde sus inicios, encaminó sus objetivos de trabajo hacia la divulgación de los valores del entonces municipio de La Habana, la zona más importante de la actual ciudad de La Habana, y se dedicó a dar a conocer los principales acontecimientos históricos ocurridos en esta urbe.

¹ Plan Maestro, “Plan de Desarrollo Integral”, 1998, pág. 18.

Desde finales de los años 80 la Oficina del Historiador inició una labor que supera ampliamente el alcance del trabajo que hasta ese momento se había desarrollado y comenzó a incursionar en el proceso de movilización de esfuerzos institucionales y recursos financieros con el fin de revertir el estado crítico de un conjunto de inmuebles de alto valor patrimonial. A partir de esta práctica, la institución se dedicó a expandir sus acciones en el rescate del fondo construido. Aunque no dejó de contar con el reconocimiento del gobierno, que brindó su apoyo a los trabajos de rescate y conservación, los limitados recursos financieros y la falta de comprensión por parte de algunas instancias económicas y políticas, fueron contratiempos que frenaron el desarrollo más amplio de esta institución en los primeros tiempos.

La crisis de los 90, a razón de la caída del Muro de Berlín, hizo evidente que el proyecto de restauración del Casco Histórico no podía mantenerse solamente sobre la base del presupuesto asignado por el Estado cubano y de las donaciones recibidas de instituciones internacionales. Se posibilita así un momento extraordinariamente relevante para el Centro Histórico, logrando la Oficina la disposición de un Decreto-Ley adoptado por el Consejo de Estado en 1993.

Este Decreto-Ley Número 143 otorga a la Oficina del Historiador “la jerarquía adecuada con el objetivo de permitirle la obtención de recursos financieros”². Se autoriza en este legado la puesta en práctica de métodos financieros que garanticen el trabajo de restauración; el fomento de fuentes propias de financiamiento; la apertura y operación de cuentas bancarias en moneda nacional y libremente convertible; el derecho de exportación e importación de suministros y equipos; la ejecución de diversas operaciones mercantiles; la formalización de convenios; y la recepción y destino de las donaciones para la restauración y proyectos sociales.

La actuación de esa entidad puede ser ejercida tanto en el Centro Histórico, como –en el ámbito cultural– en otras zonas y espacios urbanos de la ciudad priorizados para la conservación. Además, determina impuestos y contribuciones de las entidades enclavadas en la zona –que no están subordinadas a dicha entidad–, para contribuir al desarrollo de sus objetivos. Se le confiere la potestad para diseñar y consolidar el andamiaje institucional capaz de llevar a cabo las tareas que esta institución se propone.

² Gaceta Oficial de la República de Cuba, Decreto-Ley número 143 del Consejo de Estado.

En la actualidad la Oficina del Historiador tiene más de 5000 trabajadores y un complejo sistema institucional que abarca direcciones técnicas y culturales, empresas, grupos inversionistas y un equipo de planeamiento. Todas estas instituciones enfrentan el reto de completar satisfactoriamente más de 600 obras de rehabilitación.

3. Nuevos usos para añosos espacios

El manejo del suelo a partir de la modificación de los usos existentes y la asignación de otros nuevos, ha favorecido notablemente la regeneración urbana y la gestión de plusvalías en diferentes zonas de La Habana Vieja³. Entre otros aspectos, ha permitido que se reconozcan y eleven las rentas urbanas, el incremento y la rotación de flujos monetarios, la consolidación de procesos de aglomeración o clusters, la modificación de las densidades e intensidades de uso y la recuperación de la imagen de los inmuebles y espacios abiertos.

El Paseo del Prado es uno de los sitios donde se está iniciando un proceso de regeneración de los inmuebles y del espacio público. En esta zona existen bondades inherentes al sitio, funcionales y económicas⁴, que resultan sumamente atractivas para restablecer, a corto plazo, usos de carácter terciario y concentrar la suficiente cantidad de recursos financieros e inversionistas para poder acometer en un mediano plazo la transformación integral de la misma.

Actualmente existen señales muy evidentes del dinamismo financiero que ha adquirido este entorno. En los alrededores del Parque Central y particularmente en la popular esquina del Paseo del Prado y la calle Neptuno, se está consolidando un cluster hotelero de alto estándar con una capacidad habitacional actual de 500 habitaciones. Se destacan allí instalaciones como los Hoteles Inglaterra, Plaza, Sevilla y Parque Central, y se avanza en la ejecución de las inversiones del Hotel Telégrafo, del Apart-hotel Parque Central, el Gran Hotel y el Saratoga Palace⁵.

³ Vease el Anexo No. 1 – Plan Maestro La Habana Vieja: Sectores Funcionales.

⁴ Desde principios de los años 50 el área constituyó un enclave importante en cuanto a servicios hoteleros, funciones comerciales y gastronómicas. Estadísticas de 1957 destacan que unos 180 mil turistas, mayoritariamente provenientes de EEUU, se alojaban en la planta hotelera que allí radicaba. Ver Documento sobre la evolución turística en Cuba previo al 1959, CECE, 1989.

⁵ Vease el Anexo No. 2 – Cluster Hotelero en los alrededores de Neptuno y Prado.

Algunos expertos declaran que el valor de los lotes en esta zona puede oscilar entre 400 y 500 USD el m², cifra que equivale a las dos terceras partes del lote urbano de más alto valor en la Ciudad de La Habana⁶. Estos hoteles alcanzaron en el año 1998 cuantías superiores a los 9 millones de dólares, con un nivel de ocupación que promedió el 70%.

Se evidencia la tendencia a favorecer, hasta el momento, el proceso de cambios de usos con una fuerte presencia de los usos terciarios e inmobiliarios generadores de rentabilidades, tal como se tiene previsto en el Planeamiento elaborado para el área. En líneas generales se pretende que la rentabilidad de las actividades terciarias favorezca las de carácter residencial.

Otra franja de considerable interés es la que abarca las principales plazas coloniales, conectadas entre sí por las calles Oficios y Mercaderes. En esta zona se viene produciendo, principalmente en el transcurso del último lustro, un acelerado proceso de rehabilitación de inmuebles a partir de la modificación de los usos del suelo⁷. A continuación se expone de forma agregada la modificación de los usos del suelo según área construida que registran los lotes ubicados en este sitio.

⁶ Lote con edificación en ruina localizado en calle 23 y calle P, valorado en 1996 en 750.00 usd/ m² con un área de aproximadamente 4 mil metros cuadrados.

⁷ Véase el Anexo No.3 –Uso del Suelo en el Eje Mercaderes–Plaza Vieja.

Cuadro 1
Distribución estimada de Usos del Suelo (%)

USOS DEL SUELO	ANTERIOR	ACTUAL
Hospedaje	2,79	14,12
Comercio–Gastronomía	3,49	10,68
Vivienda Social	19,53	26,03
Vivienda Precaria	25,39	0,00
Vivienda Turística	0,00	3,93
Administrativo	20,86	11,42
Socio–Cultural	9,54	21,65
Talleres y Almacenes	8,23	0,00
Servicios Sociales	3,46	8,13
Deporte	0,00	0,00
Yermo o cerrado	4,33	0,00
Uso Exclusivo	0,00	0,00
Áreas Verdes	0,00	1,96
Estacionamiento	2,37	2,09
Total	100,00	100,00

El proceso de rehabilitación emprendido se propone eliminar la precariedad de la vivienda popular así como rellenar los solares yermos o parcialmente derrumbados con edificios de nueva planta. Asimismo se reduce a cero la función de talleres y almacenes, que representaban el 38% del uso del suelo construido a inicio de los 90. Se ha favorecido el crecimiento de las funciones socio–culturales, el hospedaje, la gastronomía y la vivienda turística inmobiliaria, que actualmente superan el 45% de la distribución de usos del suelo.

El 21% de los usos que corresponde a servicios socio–culturales están representados por los museos, galerías y casas–museo. A pesar de la variedad de

temas que los distinguen, existe una saturación de esa función en el área. Vale notar que estas instituciones brindan algunos servicios gratuitamente o a precios asequibles a la población, también ceden parte de sus espacios como aulas permanentes asociadas a las escuelas primarias y secundarias de la zona. Sin embargo algunas de ellas son fuentes generadoras de ingresos en moneda dura, destacándose el Museo de la Ciudad y el del Automóvil, que entre ambos superaron en 1997 el millón de dólares por cobro de entradas a los visitantes y otras prestaciones.

El 24% corresponde a los ya mencionados usos hoteleros y comerciales a partir de los cuales se intentan complementar la dinámica y los atractivos del entorno de la calle Mercaderes. Las rentas hoteleras y los crecientes ingresos que registran las funciones comerciales establecidas en la zona han favorecido el desarrollo de nuevos hostales, boutiques y otros servicios por lo que se espera a mediano plazo un mejor equilibrio funcional que permita una mayor eficiencia en la zona, con una intensidad de uso repartida en las 24 horas.

Los espacios administrativos y de oficinas, que representan el 11.4 por ciento del uso actual, son usos que, aunque discretos, revitalizan el área en los horarios diurnos, pero al igual que las funciones socio-culturales, la calidad funcional decae en los horarios nocturnos.

Algunas estimaciones indican que los locales de oficinas podrían alquilarse a un precio que oscila entre 10 y 20 USD por metro cuadrado al mes; lo que muestra un reconocimiento de las rentas que allí pueden obtenerse. Sin embargo, la mayor parte de los edificios están ocupados por entidades pertenecientes a la Oficina del Historiador o entidades estatales cubanas, por tanto estos espacios no generan suficientes ingresos por el pago de la renta.

El comportamiento actual de los inmuebles dedicados al alojamiento y otros servicios para el turismo, indica que las rentas y niveles de ingresos podrán aumentar progresivamente. En la actualidad las 56 habitaciones existentes y los servicios prestados por las dos instalaciones hoteleras ofrecen cifras que superan los 2 millones de dólares al año.

Con la exitosa apertura del Hotel Ambos Mundos en 1996, con precios que promedian los 80.00 USD la noche, se tomó la decisión de poner en explotación dos nuevos hoteles, con categoría 4 estrellas, en las inmediaciones de la zona. Resulta interesante constatar la repercusión generada por la rehabilitación y la elevación de los estándares de algunas edificaciones en cuanto a la determinación de flujos financieros y la activación de rentas. El Hotel Ambos Mundos era

utilizado por el Ministerio de Educación como alojamiento temporal para funcionarios de esa entidad. Durante esa etapa el edificio no reportó ganancias puesto que no era el interés de la institución. En la actualidad el Hotel ingresa un promedio anual de 1 millón 200 mil dólares.

Un caso muy ilustrativo es el Hostal Valencia con categoría cuatro estrellas y 12 habitaciones, cuyos ingresos superaron en 1998 los 900 mil USD. Este edificio anteriormente era una ciudadela o casa de vecindad en pésimo estado técnico donde muchas personas habitaban en condiciones de hacinamiento.

Como dato de interés se destacan los avalúos realizados en los últimos dos años a lotes libres en esa área, que registran un valor del suelo que oscila alrededor de los 300 USD el m².

4. Plusvalores creados y artífices del proceso

Realizar un debate sobre los mecanismos de captura de la plusvalía supondría admitir dos consideraciones que pueden parecer evidentes pero que en el contexto cubano no lo son: en primer lugar, que existe la mencionada plusvalía y, en segundo lugar, la actuación de mecanismos de captura. ¿Es ello realmente así? La respuesta no es sencilla.

Si se considera como plusvalía a la valorización de un capital inmobiliario, podría responderse en primera instancia que esta no existe, por la sencilla razón de que desde el inicio del proceso revolucionario en Cuba se abolió la actividad inmobiliaria especulativa y desapareció el mercado del suelo. Se fijó un precio unitario estándar para cualquier superficie urbana independientemente de su localización y características y el Estado nacionalizó una proporción mayoritaria del suelo del país.

Sin embargo, si se miran las cosas un poco más de cerca, comienzan a aparecer realidades menos simples. En los últimos años se han estado dando procesos de creciente diferenciación urbanística entre zonas de la capital debido a las inversiones hoteleras e inmobiliarias que mueven capitales, para asegurar espacios de apreciable calidad urbana y, aunque todavía en menor medida, una infraestructura urbana aceptable.

Por otra parte, el Estado ha comenzado a activar rentas “dormidas” por el mero hecho de considerar al suelo como un activo económico en asociación con capital extranjero en empresas inmobiliarias mixtas. Ello hace que el análisis de

la generación y recuperación de plusvalías urbanas adquiera una relevante importancia en la planificación, regulación y gestión del suelo urbano. ¿Cómo se manifiestan esas plusvalías?

4.1. Generación y apropiación de plusvalías

Una forma de enfocar el asunto puede ser el identificar la plusvalía como las posibles mayores ganancias que pueden obtener las empresas situadas en un territorio donde se da un proceso de regeneración y revalorización del tejido, por ejemplo en el entorno urbano de La Habana Vieja, favorecido por un proceso de cambios de usos, entre otros aspectos como los anteriormente mencionados en las zonas presentadas.

En tal caso habría que comenzar por identificar los distintos sujetos económicos que se encuentran detrás del abarcador concepto de Estado. De acuerdo con la organización político-administrativa del Estado cubano, en un primer acercamiento podríamos distinguir un sujeto nacional (identificable con el presupuesto nacional o con empresas de ese rango), otro provincial (en el caso de La Habana cubre toda la zona metropolitana de la ciudad) y otro municipal (mayor que la zona histórica). Hay que reconocer también como sujeto económico (autorizado a realizar ganancias, cobrar impuestos, efectuar inversiones...) a la Oficina del Historiador y su sistema de empresas.

Ello significa que coexisten y coactúan sobre un mismo territorio cuatro agentes estatales, a los que se podrían añadir los privados, ya sean particulares nacionales (trabajadores por cuenta propia) o extranjeros (en cooperación con capital estatal). Estos seis sujetos tienen intervenciones diversas. Algunos invierten en el territorio revalorizándolo, otros operan en él aprovechándose de esas revalorizaciones y la mayoría interviene de las dos formas.

Finalmente, de acuerdo con las reflexiones iniciales, a los entes económicos antes mencionados posiblemente haya que adicionar uno o dos más, que pueden generar plusvalías sin necesidad de realizar inversiones económicas: las oficinas de planeamiento de la ciudad y de la zona histórica. Es obvio que regulaciones más o menos permisivas pueden no sólo “crear” o “desaparecer” suelo, al permitir mayor o menor edificabilidad y regular su uso, sino también entorpecer o facilitar el funcionamiento económico de las entidades, productivas o no, de la zona.

Un tema adicional sujeto a indagaciones podría estar constituido por el examen de las externalidades negativas que produce el proceso de regeneración de la Habana Vieja. Poco a poco se van introduciendo acciones y regulaciones tendientes a expulsar de ese territorio todas aquellas actividades consideradas nocivas, es decir, contaminantes, de baja productividad, generadoras de tráfico excesivo, etc. hacia otras localizaciones urbanas. De hecho, otros municipios de la capital absorben las actividades que son erradicadas de la zona y, por lo tanto, se ven obligados a asumir las “minusvalías” urbanas. Ello hay que tenerlo en cuenta también en el balance general.

En ese entramado de relaciones económicas, ¿cuáles son los agentes que intervienen en la transformación, regeneración y equipamiento del territorio del casco histórico de La Habana Vieja y cuáles son los flujos económicos en los que pueden crear y apropiarse plusvalía? El caso de la Habana Vieja se considera una excepción en el escenario nacional, y podría ser a la vez un espacio singular en el ámbito latinoamericano.

En el territorio del Centro Histórico intervienen, por lo menos, cinco sujetos diferenciables en el proceso de aporte de financiamiento al proceso de regeneración urbana. En primer lugar, la Oficina del Historiador, a través de un complejo entramado de entidades económicas (hoteles, restaurantes, cafeterías, comercios, agencias de viajes, inmobiliarias, museos, empresas de taxis, etc.) que producen entre el 60 y el 70% del capital que se invierte actualmente en este territorio. Ese capital no solo proviene de las ganancias de sus empresas, sino que también, en cierta proporción, de donaciones, créditos bancarios e incluso de impuestos sobre las ganancias de empresas no pertenecientes a la Oficina del Historiador, aunque sí radicadas en el área histórica. De todos modos, el aporte de las empresas propias es dominante (60%) y, en particular, de la entidad encargada de la operación turística y comercial (Habaguanex S.A).

Un segundo sujeto lo constituye el Gobierno Central, que aporta financiamiento a una serie de infraestructuras urbanas que, indudablemente, repercuten en el mejoramiento de la zona: la rehabilitación y modernización de la red telefónica, la restauración de las líneas del ferrocarril y la Estación Central, los trabajos de descontaminación de las aguas del puerto, la rehabilitación de la red eléctrica, la seguridad ciudadana.

Al parecer, y paradójicamente, los aportes de los gobiernos de la Ciudad y municipal son mínimos.

Finalmente, hay que tener en cuenta la contribución del capital extranjero en asociación con el nacional, en empresas inmobiliarias u hoteleras, por ahora de origen únicamente europeo (España, Francia, Gran Bretaña e Italia), aunque todavía solo hay una instalación en explotación, la de las oficinas de la Lonja del Comercio.

Estos flujos de capital se distribuyen en gastos de operación de la zona y en gastos de inversión, proporcionalmente mayores. La inversión se dedica en su casi totalidad, y en proporciones comparables, a inversiones productivas (55%) y a inversiones sociales (42%) –vivienda y servicios– y en una parte todavía muy pequeña a obras de infraestructura urbana (3%), trabajos que son asumidos mayoritariamente por el presupuesto central.

A su vez, las utilidades que se derivan de los ingresos que genera el entramado económico de la Oficina del Historiador, entradas que crecen a gran velocidad, de unos 4 millones de USD en 1994 a 50 en 1999, toman los siguientes destinos:

- a) el más importante ya vimos que era la reinversión en el propio territorio en actividades productivas y sociales y en algunos subsidios directos a la población residente;
- b) el resto se distribuye en contribuciones a los gobiernos central (no rebasa el 10% de las utilidades);
- c) gobierno provincial (por medio de aportes a la rehabilitación de otras zonas de la ciudad –como la del Malecón o restauraciones puntuales–, a la red de acueducto o en la financiación de la construcción de vivienda para residentes de la Habana Vieja); y
- d) gobierno municipal, en apoyo financiero directo al presupuesto municipal o en múltiples y diversas colaboraciones con este en los sectores de salud (reconstrucción de un Hogar Materno), educación (apoyo a la biblioteca municipal), servicios a la vivienda y comunales (sistema de recogida de basuras, suministro de agua), básicamente.

Se constata, pues, un complejo flujo en ambas direcciones entre la Oficina del Historiador y las instancias gubernamentales de los tres niveles administrativos. La Oficina reinvierte, en la operación e inversiones para el desarrollo, la casi totalidad de sus ganancias y colabora en alguna medida con el presupuesto estatal. Por su parte, el Estado central aporta algunas cantidades a la zona, pero delega en ella la responsabilidad de su autogestión económica.

Es obvio, pues, que en el territorio del Centro Histórico se están dando procesos que, ya sea de forma real o virtual, están generando considerables y crecientes plusvalías. Un territorio que se rehabilita, restaura y regenera constructiva, social y ambientalmente es casi imposible que no cree plusvalías. Al no existir un mercado de suelo tradicional y reconocido, es muy difícil cuantificar el volumen de ese proceso. Se requerirían seguramente técnicas de medición indirecta, pero el tema sería lo suficientemente complejo como para requerir una investigación ad hoc.

Se puede formular, de todos modos, la pregunta referida a quién se las apropia. En un primer examen, parecería que, por ahora, las plusvalías se estarían recuperando y reinvertiendo en el mismo territorio. Ahora bien, si se examinan las relaciones económicas entre las distintas empresas de capital estatal (ya sean de subordinación nacional, provincial, municipal o de la Oficina del Historiador) o mixto donde participa el capital extranjero, pueden crearse asimetrías en sus condiciones de funcionamiento. Por el mero hecho de estar localizadas en la zona histórica, estas empresas se benefician de unas condiciones urbanas que les permiten operar con ventaja respecto a otras. Mientras la plusvalía local esté financiada por ellas mismas no parecen haber apropiaciones indebidas.

Ahora bien, en la medida en que esa proporción se altere en un sentido u otro, será necesario afinar los mecanismos de recuperación de plusvalía. Hoy por hoy, la plusvalía de las empresas no pertenecientes a la Oficina es capturada tan sólo por un impuesto sobre la renta, mientras que aquellas que puedan generar las entidades de la Oficina, o bien es reapropiada por el propio sistema o se devuelve al Estado central a través de una contribución fija. Los dos mecanismos tienen limitaciones obvias. El impuesto solo grava las actividades comerciales. La contribución al Estado no está regulada jurídicamente y, por ahora, es fija y se ha modificado según pactos formulados entre las dos partes.

Así pues, aun siendo un caso absolutamente sui generis, parece que de modo mas intuitivo que rigurosamente científico se han ido creando algunos canales de apropiación de plusvalía.

Existen, sin embargo, otras posibles vías de apropiación de plusvalía. En primer lugar, vale la pena examinar el caso del capital extranjero invertido en propiedades inmobiliarias. Pero mientras la legislación actual no cambie, en caso de venta, el Estado tiene siempre derecho de tanteo, por lo que queda controlada la posibilidad por parte de un privado de apropiarse de cualquier plusvalía (además de que en el Casco Histórico se aplica una decisión de no admitir la venta).

En segundo lugar, se apropian de plusvalías aquellos propietarios que alquilan inmuebles y que elevan sus rentas en función de procesos de regeneración urbana en los que ellos no aportan nada. Estas no se recuperan puesto que los impuestos a esas actividades son fijos.

En tercer lugar, es obvio que se apropian de plusvalías aquellos propietarios que en el mercado subterráneo de la permuta exigen cantidades importantes de dinero adicional para realizar el trueque de una propiedad inmobiliaria entre dos barrios de características desiguales. En este caso se generarían plusvalías como externalidades de los procesos inversionistas públicos o de los que formula la Oficina del Historiador, que serían apropiadas por particulares y que quedarían no capturadas por darse en un mercado subterráneo, por lo tanto no reconocido ni regulado oficialmente. Podríamos llamarles plusvalías subterráneas.

El mercado de la permuta, sin embargo, está extremadamente controlado y limitado en el territorio del centro histórico y la única forma de apropiarse de esa plusvalía es de manera subterránea o ilegal.

4.2. Modalidades e Instrumentos

Se pretenden presentar las modalidades e instrumentos que actualmente se utilizan para favorecer la captura de los plusvalores gestados en el área. Al respecto habrá algunos mecanismos cuyo reconocimiento resultará similar a los practicados en otras ciudades, sin embargo, parece indicar que las diferencias de estos casos radicarán en el montaje legal y la forma en que se gestiona el mismo. Por otra parte, se presentarán prácticas donde no se encontrará similitud con aquellos instrumentos registrados en la literatura especializada, más bien se trataría de intentos parciales, mutilados o mezclados de otros reconocidos explícitamente.

4.2.1.

Una primera vía o instrumento para captar los plusvalores es el Impuesto como ya se había mencionado, que en nuestro caso constituye “..una modalidad de impuesto sobre la renta de las personas jurídicas... o conocido como Impuesto especial sobre los ingresos brutos provenientes de las operaciones mercantiles de las personas jurídicas⁸.”

⁸ Plan Maestro, “Plan de Desarrollo Integral”, 1998, pag. 61.

Este impuesto se aplica a la diversidad de entidades empresariales y lucrativas no pertenecientes al Sistema de la Oficina del Historiador, las cuales están enclavadas dentro del territorio de la Habana Vieja. Los valores fijados establecen que el pago por este concepto afectará el 5 y 1 por ciento de los Ingresos Brutos en Moneda Librementemente Convertible y Moneda Nacional, respectivamente⁹.

Se declara que la naturaleza de este impuesto es directa, resulta objetivo, grava exclusivamente a la riqueza y es periódico. En sus partes explicativas se definen aquellos actores no sujetos al pago del mismo, mencionándose las entidades presupuestadas que no financien totalmente sus gastos con sus ingresos; y las asociaciones cuyos ingresos se movilicen por cuotas fijadas a sus miembros. De igual manera se precisan otras exenciones.

En la práctica, este impuesto se asemeja al conocido como Otros Impuestos Locales, usualmente aplicado sobre la industria, negocios, comercios y profesiones, el cual puede tomar diversas formas¹⁰, muchas de las cuales resultarían válidas para la Habana Vieja en caso de ampliarse su utilidad.

Sin embargo, un conjunto de comentarios resultan pertinentes:

- Se debe destacar que la base contribuyente no resulta muy amplia aun cuando el proceso de terciarización la favorece. Existe un sesgo importante no cubierto por este impuesto, significando que un importante número de actores con personalidad jurídica que se benefician con la dinámica de las transformaciones producidas por el proceso de generación no son considerados contribuyentes. Un caso peculiar lo es Cuba Petróleo (CUPET) cuya casa matriz está en la zona, pero al no realizar operaciones comerciales quedan descartados de la Base Contribuyente.
- El diseño de este impuesto se considera rígido, pues desestima la relación entre la distribución del ingreso respecto a la cuantía de impuesto a gravar, o sea la capacidad de ingreso no es tomada en cuenta, careciéndose de progresividad.

⁹ Desde el año 1994, en el que se despenalizó la tenencia y uso de moneda fuerte o libremente convertible, el país opera su economía en un modelo monetario dual, lo que implica que ambas monedas deben ser controladas, planificadas y gestionadas según disposiciones del Ministerio de Finanzas y Precios.

¹⁰ A modo de comparación, "Otros Impuestos Locales" en la ciudad de San Salvador han llegado a representar el 80 por ciento de los ingresos locales.

- Otro aspecto vulnerable es la falta de precisión jurídica sobre el destino del impuesto aplicado, situación que limita la disposición de pago por parte de las entidades contribuyentes, indicando pobre transparencia por parte del sistema impositivo.
- La no inclusión de otros tipos de impuestos como el gravado a la propiedad, o sobre transacciones de inmuebles, etc., constituyen posibilidades desaprovechadas en cuanto a recuperar los costos de inversión dirigidos a los servicios y espacios públicos.

4.2.2.

Una segunda modalidad se manifiesta a través de la Entrega de las Ganancias gestadas por el Sistema Empresarial de la Oficina del Historiador. El sistema económico de esta Oficina no está sujeto al pago de impuestos; sino que posee un diseño de corte centralizado donde todos los plusvalores se aportan directamente a la Oficina Económica del Historiador; esto facilita que las operaciones de ingreso y gastos queden debidamente registradas, y por tanto controladas por este órgano económico.

En este esquema financiero se facilita, relativamente, que el enfoque empresarial esté interesado en incrementar sus ingresos y utilidades; pues en función de estos resultados se favorece la expansión y/o consolidación de sus producciones y servicios.

El hecho de que se tengan a disposición las utilidades gestadas por una oficina económica central, posibilita que:

- se pueda armonizar a priori las actividades de corte social o las obras urbanísticas requeridas para el mejoramiento del área.
- se pueden conformar *financial pools* para promover aquellas acciones cuyos efectos produzcan sinergias.

Sin embargo, podría resultar cuestionable una redistribución de estos plusvalores en función de prioridades institucionales o políticas que atentaran contra las iniciativas empresariales y de los individuos. A pesar de estos criterios, funcionarios consultados declaran que para consolidar sus objetivos comerciales resulta sumamente beneficioso el hecho de que recursos financieros sean reinvertidos en la zona equilibrando así efectos negativos, la falta de completamiento de la infraestructura, reduciendo conflictos o problemas acumulados por la comunidad o la zona.

Como se observa, las dos modalidades practicadas se basan en aportes monetarios. Hasta la fecha no se ensayan o desarrollan otras modalidades, si bien algunas de ellas resultan no practicables debido a la ausencia de mercado del suelo. Sin embargo, parece que existe un conjunto de vías que podrían incorporarse al quehacer de la Habana Vieja, como la introducción de otros tipos de impuestos, el pago de suelo artificial por incrementos en el índice de edificabilidad, la compensación por intensidades que resultan superiores a la carga que asimila la infraestructura, etc.

Menos probable de aplicar resultarán las modalidades que se basen en la transferencia de proporciones de suelo, pues es un recurso monopolizado por el Estado; y para aquellos lotes en manos privadas, pocos y fragmentados, no resulta provechoso aplicárselo, ya que el diseño de las políticas económicas no los incorpora para participar en arreglos asociados a los procesos de desarrollo o redesarrollo urbano.

Introducir el cobro de un por ciento del precio de venta cuando excediera al valor de tasación fiscal no se ajusta por las razones explicadas en el punto anterior. De igual manera transferir u otorgar concesiones urbanas no resulta una modalidad viable; el Estado, por ley, se hace responsable hasta ahora de la totalidad de los servicios urbanos y públicos.

5. Afianzar el futuro

La agenda cubana para el nuevo siglo deberá proponerse, en lo relativo al desarrollo del suelo urbano, el establecimiento de un sistema legal con parámetros bien definidos y la introducción de mecanismos más transparentes en la evaluación del suelo y de los inmuebles. Por otro lado, la diversificación de los tipos de corporaciones con socios establecidos en Cuba, dispuestos a participar en proyectos para el desarrollo de envergadura internacional contribuiría a establecer criterios con una perspectiva a largo plazo que podría impulsar proyectos de infraestructura a gran escala y respaldar la provisión de beneficios para la comunidad.

Estos aspectos no difieren de los retos que, en materia de política del suelo, tienen otros países del área latinoamericana; por esta razón, el estudio continuado del valor del suelo como instrumento para promover el progreso de Cuba, ofrece lecciones importantes para los investigadores y funcionarios públicos de toda Latinoamérica.

Hay que reconocer el interés de la decisión del Estado cubano de haber redescubierto el suelo como un activo económico generador de ingresos o como facilitador del desarrollo económico. Esto ha posibilitado el reconocimiento de las rentas del suelo y de ahí el poder constituir sistemas que capturen las plusvalías generadas en esas zonas para favorecer el redesarrollo de las mismas. Resulta relevante, sin embargo, la debilidad todavía existente en el andamiaje legal relacionado con estos temas. Cada día es más urgente la promulgación de una ley que regule de forma general –y haga más transparente– la gestión del suelo, y de instrumentos que reglamenten de forma adecuada la actividad inmobiliaria, el avalúo del suelo, las hipotecas, el sistema fiscal relacionado con el suelo, etc.

La panorámica general que se esboza en este trabajo no está exenta de contradicciones y entre los planificadores cubanos se discute la viabilidad de la introducción de los mercados libres del suelo con sistemas fuertes de impuestos frente a la alternativa de continuar con la administración pública de la tierra. Aquellos que se inclinan por lo primero, consideran necesaria la promoción de negocios para el desarrollo, de manera que la isla se beneficie de los contactos con la economía global y argumentan que Cuba debe seguir desarrollando mecanismos para la captura de las plusvalías del suelo.

Aquellos que se inclinan por la segunda tendencia, apuntan los éxitos obtenidos en Cuba en la reducción de la segregación espacial, la promoción de un balance social y de servicios urbanos, la preservación de los valores patrimoniales de la ciudad, y la capacidad de crear una reserva de suelo para desarrollos futuros. Estos expertos refieren la experiencia de los países latinoamericanos con los mercados libres como una experiencia que ha aumentado la segregación y la separación entre ricos y pobres, que ha incrementado la carencia de servicios sociales en las áreas pobres, se ha elevado la violencia urbana, la especulación y los problemas medioambientales.

En cuanto al caso específico de La Habana Vieja, del análisis realizado se pueden derivar consideraciones de gran utilidad para propiciar un mejor desempeño. Las características del contexto económico, financiero y jurídico nacional: predominio del suelo estatal, desconocimiento de un mercado de suelo, activación parcial de las rentas y determinación artificial de los precios del suelo, así como la excesiva cantidad y diversidad de actores que intervienen en el proceso, hacen que el estudio y análisis del flujo de generación y captación de plusvalías en esta parte de la ciudad sea particularmente complejo.

El caso de la Oficina del Historiador constituye la primera experiencia de captura de plusvalías urbanas de los últimos 40 años. Se han identificado dos modalidades: impuestos y entrega de las utilidades gestadas. La primera actúa sobre una base tributaria reducida, y existen un conjunto de otras modalidades no introducidas en el caso cubano. La segunda, por su poca transparencia, tiende a limitar el estímulo por una mayor búsqueda de la eficiencia económica a nivel empresarial pero, por otra parte, permite acumular cuantías financieras de suficiente significación como para enfrentar las inversiones necesarias en el territorio.

La captura de plusvalía que se lleva a cabo principalmente por la propia Oficina del Historiador y por el gobierno central, se debe a la muy alta proporción de reinversión de las ganancias que mantienen en la propia zona. Una eventual reducción de estas magnitudes demandaría la creación de mecanismos adecuados de recuperación de plusvalías. Por otra parte, hasta hoy ha sido muy limitada su apropiación por parte del capital privado, debido a la pequeña dimensión de éste (paladares¹¹, alquiler de habitaciones, etc.). Un crecimiento de su rol económico exigiría igualmente una urgente revisión de los mecanismos de reapropiación de plusvalía.

No se deben olvidar las condiciones en las que se está dando la regeneración del Centro Histórico, en el sentido de que otros municipios de la ciudad están absorbiendo actividades (residenciales o productivas) que poco a poco el territorio va expulsando, como externalidades negativas o minusvalías del proceso. Ello justificaría plenamente el aporte inversionista que la Oficina pueda estar haciendo en otras zonas de la ciudad, aunque en un futuro habría que establecer mecanismos más efectivos que permitan cuantificar y controlar los flujos económicos entre la zona y la ciudad.

Merece la pena mencionar el peso todavía débil de la inversión local por parte de la Oficina del Historiador en lo referido a inversiones infraestructurales. Ello puede significar no solo una fuerte restricción en el futuro para el propio desarrollo de la zona, sino también afectar incluso la generación de plusvalías. Sería interesante, en este sentido, relacionar de algún modo la contribución de los beneficiados con el volumen de estas inversiones en infraestructura.

Tales son algunas de las consideraciones que sugiere un primer acercamiento a un tema de vital importancia no solo para la Habana Vieja, sino para la Ciu-

¹¹ Restaurantes privados que operan a cargo de individuos o familias. Estos restaurantes no pueden superar las doce plazas o sillas y pagan impuesto sobre los ingresos y por el permiso anual para realizar su operación.

dad de La Habana y el propio país. Es indudable que el asunto requiere de mayor estudio, debate y profundización. Aquí solo se pretende iniciar este camino aportando unas primeras impresiones para promover las investigaciones sobre la cuestión.

Referencias

- Cáceres, Gonzalo y Francisco Sabatini (1998). "Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías. ¿Un contrasentido? Viejas y nuevas experiencias en Santiago?". Documento de Trabajo IEU-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- CECE (1989). "La evolución turística en Cuba previa a 1959", CECE.
- PLAN MAESTRO (1998), "Plan de Desarrollo Integral".
- GACETA OFICIAL de la República de Cuba, Decreto-Ley Número 143 del Consejo de Estado.
- González, Mario (1996). Sobre Planos, Esquemas y Planes Directores en La Habana, GDIC.
- Núñez, Ricardo (1996). El suelo urbano en La Habana como factor de inclusión económica y social, GDIC-LILP.
- Robainas Barcia, Ayleen (1998). "La Rehabilitación de la Habana Vieja: nuevas formas de abordarla", Ponencia para la Conferencia Internacional Shelter and Revitalization of old historic urban centers, La Habana.
- World Bank (1988). World Development Report 1988, London, Oxford University Press.

Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica¹

5

Gonzalo Cáceres²
Francisco Sabatini³

1. Introducción

La valorización de las propiedades cercanas a las obras públicas es usualmente percibida como un problema distributivo. De manera frecuente las “externalidades positivas” de esas inversiones no son internalizadas por su originador, el Estado, sino que capitalizadas inmerecidamente por propietarios adyacentes.

Por encima de sus diferentes vertientes teóricas, la economía política urbana ha puesto de relieve estos problemas distributivos. Según los neoclásicos hay beneficios y costos de la urbanización, también llamados externalidades positivas y externalidades negativas, que se distribuyen en forma “imperfecta”, sin ajustarse a la competencia y la transparencia propias de una buena economía de mercado. Desde una perspectiva de economía clásica se dirá que mientras esos beneficios tienden a ser privatizados, los costos son “socializados”, profundizando así las desigualdades sociales urbanas.

En medio de un presente marcado por una fuerte influencia neoliberal se ha vuelto corriente señalar que el obstáculo principal para “internalizar las externalidades” es la dificultad para cuantificarlas. Sin embargo, el Estado colombiano aplica desde hace muchos años un instrumento denominado Contribución de Valorización, consistente en cobrar a los propietarios del entorno parte de las

¹ Los autores agradecen a Fernanda Furtado y Martin Smolka sus valiosos comentarios que permitieron mejorar este texto. También quisieran dejar constancia del sostenido apoyo recibido del Lincoln Institute of Land Policy en la realización de este estudio. Los resultados del proyecto Fondecyt N° 1000257 han permitido complementar aspectos específicos del análisis.

² Historiador Urbano.

³ Sociólogo, Ph.D. en Planificación Urbana, Profesor de la P. Universidad Católica de Chile.

plusvalías que una obra pública les generará, recaudación que financia esa obra. La dificultad técnica de la cuantificación es, sin duda, importante, ya que las externalidades son un fenómeno complejo, pero también parece claro que debe haber otras explicaciones para la falta de acción.

Por otra parte, la idea de recuperar plusvalías urbanas tiene una significativa implicación financiera. El desarrollo de las ciudades demanda ingentes inversiones estatales, y no parece lógico que el Estado renuncie a esta alternativa de financiamiento del desarrollo urbano, especialmente en tiempos de disciplina fiscal como los actuales. En la misma época en que comenzó a discutirse la creación de un impuesto de este tipo en Colombia (en los años 1920 y 1930), en Chile existieron experiencias parciales de aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías para el caso de proyectos concretos de obras públicas. Se trató de impuestos ad hoc creados por una ley especial o de proyectos de ley que no llegaron a fructificar. Incluso, en 1927 fue dictada una “Ley de Pavimentación” que obligaba a los propietarios colindantes a financiar las obras de pavimentación, instrumento que tuvo importancia práctica en sus primeros años de vigencia pero que luego caería en un relativo desuso.

¿Por qué en Colombia la idea fructificó y la práctica de la recuperación de plusvalías se consolidó, y en Chile no? ¿Por qué en Chile no se aplican hoy instrumentos de recuperación de plusvalías a pesar del auge de los postulados neoliberales que señalan que cada agente debe ser enfrentado con sus costos, y que las externalidades, negativas o positivas, deben ser “internalizadas” por quienes las originan?

La recuperación de plusvalías tiene dos connotaciones claras y bien distintas, señaladas anteriormente. Por una parte, puede consistir en medidas distributivas tendientes a restablecer la equidad rota por la adjudicación imperfecta, no transparente, de beneficios y costos del desarrollo urbano. Por otra parte, puede dar lugar a instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. ¿Cuál es la importancia práctica relativa de estos dos sentidos que tiene la recuperación de plusvalías? ¿Debe necesariamente primar uno sobre el otro, o son compatibles? ¿En qué circunstancias predomina uno u otro?

En estas páginas buscamos responder a estas preguntas a través del estudio de la recuperación de plusvalías en Santiago durante el presente siglo. Después de hacer algunos alcances de concepto, en la sección subsiguiente describimos someramente algunos intentos que nos han parecido destacables y que mejor ayudan a responder las preguntas que nos hemos formulado. En la sección final

de conclusiones e implicancias para el futuro ofrecemos las respuestas a que hemos podido arribar; y evaluamos la factibilidad social y política de aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías en Chile en el futuro inmediato.

2. Algunas precisiones conceptuales

En la proposición de “recuperar plusvalías” suele estar implícita la noción de que las inversiones en obras públicas realizadas por el Estado **crean** plusvalía. Sin embargo, la idea de que los dineros invertidos por el Estado en esas obras, por medio de un mecanismo de transferencia algo misterioso, “aparecen” en los precios incrementados de los terrenos cercanos, resulta ser algo simplista. Si así fuera, sería difícil entender que algunos de esos terrenos bajen de valor. Asimismo, sería imposible comprender el fenómeno de las plusvalías que resultan de cambios en las normas de uso del suelo, esto es, situaciones de valorización en que no hay inversión de capital. Esta es una **primera precisión** que hemos creído necesario introducir.

Lo que hace, o puede hacer, una obra pública o una nueva norma de uso del suelo, más que “crear” plusvalía, es atraer demanda por suelo al área. Para ello debe existir, en forma potencial, un cierto interés por invertir en esa zona. Así, es posible explicar que existan obras públicas o cambios normativos que no desencadenan procesos de valorización del suelo, lo que es especialmente claro en algunas de las zonas pobres de las ciudades.

Ciertamente, este es un tema de fondo relacionado con el carácter de las plusvalías urbanas y con los factores de formación de los precios del suelo, que no corresponde abordar aquí. En todo caso, puede ser útil recordar que las variaciones de los precios del suelo son el resultado de una multiplicidad de factores, entre los cuales destacan: (a) una gran diversidad y cantidad de decisiones y acciones, públicas y privadas, que modifican los usos del suelo; (b) las expectativas que suscita el desarrollo de las distintas áreas de la ciudad; y (c) la evolución de la economía, la distribución del ingreso y la demanda por suelo. El impuesto que proponía Henry George para la recuperación total de las plusvalías en favor de la comunidad es, en este sentido, claro, más allá de cuál sea su viabilidad política (Brown y Smolka, 1997). En cambio, impuestos “parciales” como la Contribución de Valorización aparecen abstractos, en el sentido que pretenden aislar de la totalidad concreta, y medir, una relación que ni siquiera es directa, como aquella existente entre una obra pública y la valorización del suelo cercano.

Una **segunda precisión** dice relación con las dos formas principales en que la acción estatal puede influir en la valorización del suelo urbano. Como señalamos antes, en la acción estatal debemos distinguir entre la valorización de los terrenos que se origina por la construcción de una obra pública y la originada por un cambio en las normas de uso del suelo. La precisión se refiere a que en ambos casos la valorización del suelo resulta de una actividad que es privativa del Estado, que éste no puede delegar. Ambos tipos de instrumentos de recuperación de plusvalías forman parte de la historia de Santiago que revisaremos.

En el primero se trata de las obras públicas, que son muchas veces indispensables para “urbanizar” un área. Aunque su construcción y explotación se entregara en concesión a empresas privadas a través de licitaciones u otros procedimientos, las decisiones sobre qué, dónde y cuándo construirlas son opciones tomadas por agencias del Estado. En el segundo caso se trata del diseño de las normas de uso del suelo que, fuera de ser una función exclusiva del Estado, permite a las autoridades crear artificialmente nuevo suelo. En la literatura especializada se habla de “suelo creado”.

Esta facultad monopólica del Estado ha dado lugar en las últimas décadas a un nuevo instrumento de recuperación de plusvalías: las llamadas “operaciones interligadas”. A través de cambios normativos que permiten mayores densidades, el Estado valoriza las propiedades en manos de particulares. En las “operaciones interligadas” el Estado entrega este “suelo creado” a los propietarios a cambio de recursos, como puede ser la cesión de suelo “real” en favor de espacios públicos u otra forma de compensación.

Por último, un **tercer alcance** se refiere a la necesidad de no quedar circunscritos a los instrumentos conocidos, desconsiderando la enorme variedad de formas de recuperar plusvalías que es posible imaginar. Tampoco debemos excluir las implicancias de recuperación de plusvalías que puedan contener instrumentos existentes, tributarios o de otro tipo. Hay algunos obvios, como los impuestos prediales, y otros menos obvios, como las concesiones de obras públicas, cuya aplicación se está iniciando en Chile. En los esquemas de concesiones el financiamiento de las obras públicas es aportado por empresas privadas, y la recuperación de plusvalías consistiría en que, después de un período de explotación por la empresa que la financió y construyó, la obra pasa a manos del Estado.

En las operaciones interligadas y las concesiones urbanas el origen de las plusvalías no está en las inversiones públicas –los que en realidad invierten son los privados– sino que en el control monopólico que el Estado ejerce sobre los usos

del suelo. Los cambios de uso del suelo decididos por el Estado hacen factibles inversiones privadas rentables en obras públicas o edificaciones que, al mismo tiempo, valorizan el área. Así, la cesión de suelo en superficie y la entrega diferida de la obra pública al Estado pueden ser vistas como formas de recuperación de plusvalías; y el cobro de una tarifa por parte de la empresa privada durante el período de explotación representa el pago por parte de los usuarios de las externalidades positivas que genera esa obra pública en un lugar o sector de la ciudad.

3. La recuperación de plusvalías en Santiago: periodo de intervención estatal

Durante el siglo XX la recuperación de plusvalías urbanas en Santiago estuvo siempre presente, aflorando en diversos momentos y permaneciendo en estado de latencia en otros. Para entender mejor esta historia de intentos analizaremos de manera sucinta algunos hitos o casos, diferenciando dos períodos, separados por un interregno (1955–1973, aprox.) en que la recuperación de plusvalías mantuvo un estado de latencia.

En esta sección nos detendremos en el período de fuerte intervención del Estado que arrancó a fines de la década de los años veinte y se extendió hasta mediados de los cincuenta. Corresponde al inicio de la suburbanización de los grupos altos y medios de Santiago y a la remodelación “modernista” del centro histórico. La recuperación de plusvalías fue ampliamente debatida, dando lugar incluso a un no promulgado proyecto de Ley originado en la Presidencia de Pedro Aguirre Cerda, destinado a crear una “tributación a la plusvalía” de alcance nacional (Ordenez, 1943).

Se analizarán tres casos para este primer período, todos consistentes en el diseño de instrumentos del tipo “Contribución de Valorización” destinados a financiar una obra pública: el primero, en que una proposición de impuesto especial no llegó a aplicarse (construcción de la avenida Diagonal Oriente desde el Centro hacia la periferia Oriente–Sur); y otros dos en que el impuesto se aplicó, aunque con éxito relativo (apertura de la avenida y parque Bustamante y apertura de la avenida Bulnes).

3.1. Diagonal Oriente

Con posterioridad a los festejos del primer centenario de la República (1910), alcanzaron amplia difusión una variedad de proyectos urbanísticos que se pro-

ponían la transformación física de Santiago. La mayor parte de las iniciativas contemplaba tanto el ensanchamiento de calles existentes como la apertura de nuevas vías (Carvajal, 1929). Aunque la mayoría de las avenidas proyectadas se ubicaban en la ciudad consolidada, algunos proyectos incluían vías que conectarían el casco central con los bordes suburbanos de Santiago. En medio de dicha profusión de proyectos e ideas sobre la ciudad, en 1930 se creó una comisión gubernamental para discutir la construcción de una Gran Diagonal de seis kilómetros de extensión. La diagonal conectaría el centro de la ciudad con el que, a ojos de todos, sería el futuro barrio de la elite en la zona Oriente. Miembro influyente en el trabajo de la comisión, el urbanista vienés Karl Brunner propuso financiar la obra a través de la recuperación de plusvalías urbanas.

Aunque el mecanismo de financiamiento propuesto no era original en lo que a la Diagonal Oriente se refiere, Brunner tuvo la capacidad de formalizar un proyecto detallado y realista. Lo mismo puede decirse de otras propuestas de Brunner que formaban parte del arsenal de ideas de los urbanistas de la época (Cáceres, 1997). En su criterio, sólo había que intervenir en aquellas secciones de la ciudad donde existía una necesidad latente de nuevas vías de tránsito. Al respecto, la valorización proyectada la recibirían los terrenos vecinos a la Diagonal y también las propiedades que se encontraban a una o dos cuadras de distancia (Brunner, 1930: 897).

Como señalamos, Brunner no estaba innovando al proponer la captación de plusvalías como instrumento para el desarrollo urbano, en este caso de la zona oriente (Zamudio, 1928). En 1928, un año antes que Brunner pisara suelo nacional, el Intendente Municipal de Santiago sostenía que "...las avenidas diagonales pueden muy bien financiarse solas de modo, pues, que una vez realizadas, el dinero invertido en ellas volvería para amortizar extraordinariamente la deuda" (Salas, 1928:263).

Brunner propuso que el financiamiento de la iniciativa debería lograrse a partir de un impuesto cancelado por los vecinos beneficiados por el mayor valor que tomarían sus propiedades. Para tal efecto, clasificó los sitios colindantes en cuatro categorías, según la distancia a la Diagonal. De acuerdo a cada una de las diferentes categorías o fajas se estimó un valor fijo por metro cuadrado para la cuota que correspondería pagar a los propietarios. En esta proposición los gestores del proyecto estipulaban un valor de contribución previo a que la valorización se hiciera efectiva.

El proyecto definitivo se estructuraba en torno a dos procedimientos: (a) solicitar un empréstito interno o externo para cancelar las expropiaciones necesarias para la apertura y trazado de la Diagonal y financiar las obras de pavimentación; y, (b) cancelar dicho empréstito y sus intereses a partir de los recursos provenientes del impuesto decreciente a que serían sometidos los vecinos próximos a la nueva estructura vial.

Esta contribución, formalizada en una ley que crearía una estructura tributaria excepcional, comenzaría a ser cobrada a los respectivos propietarios desde el semestre en que se entregase al uso público la parte correspondiente de la Diagonal. Los propietarios, con exclusión de aquellos que por alguna razón también definida por la ley se beneficiasen de una exención, podrían pagar al contado o a plazo con un interés igual al del servicio del empréstito.

Pese al interés que despertó, el proyecto no obtuvo aprobación parlamentaria. Las razones no fueron claras ni explícitas. Es posible que el fracaso de la iniciativa se debiera a la oposición proveniente de los vecinos ubicados al comienzo del trazado, reacios a cancelar la nueva contribución y seguramente interesados en que la obra fuera financiada íntegramente con recursos del fisco.

Es probable que la resistencia a cancelar el nuevo tributo pueda ser sindicada como la principal causa del fracaso de la aplicación de esta versión chilena de una Contribución de Valorización y, asimismo, del revés de este proyecto específico. En efecto, sólo se construyó una parte del proyecto original, y se lo hizo con fondos estatales. El trazado de la Diagonal Oriente se aprobó en 1940 (Gurovich, 1996:13) y en 1946 concluyeron las obras, por cierto al margen del modelo de financiamiento propuesto por Brunner.

3.2. La Avenida-Parque Bustamante

Mejor suerte que el proyecto Diagonal Oriente tuvo la iniciativa Avenida Parque Bustamante, formulada hacia 1929. Para llevar adelante una amplia avenida en el sector Oriente de la ciudad, se necesitaba suprimir la vía de ferrocarril que remataba en una estación de trenes inaugurada en 1911. La avenida incluiría un parque en su primer tramo, el que pasaría a integrarse a un sistema de parques que por entonces se construía en esa parte de la ciudad.

Pese al amplio consenso que generaba el proyecto, la iniciativa de eliminar la vía férrea y la estación Providencia o Pirque sólo comenzó a ser discutida nue-

vamente algunos años después con motivo de la reactivación económica iniciada en 1933. Finalmente, en 1937, fue promulgada la Ley que suprimía la estación y creaba la nueva Avenida-Parque Bustamante. La Ley 6.109 disponía que el Director General de los Ferrocarriles del Estado debía declarar de utilidad pública los terrenos y edificios necesarios para la formación de la nueva avenida hacia el Sur, y autorizar su expropiación. Facultaba, además, al Presidente de la República para que pudiera contratar un empréstito nacional y emitiera bonos, con el fin de financiar las obras. Para el servicio del crédito, se diseñó una contribución decreciente de acuerdo a la cercanía de las propiedades con el trazado de la Avenida y Parque.

El proyecto de recuperación de plusvalías en la Avenida-Parque Bustamante, al igual que en el caso del frustrado proyecto de Diagonal Oriente, incluía una contribución fija, predeterminada antes de la ejecución del proyecto, que no dependía de la valorización observada del suelo. La fuerte resistencia que debieron enfrentar estas propuestas de recuperación de plusvalías se fundamentó, justamente, en que la valorización era eventual. Los opositores esgrimían ejemplos de obras públicas que no desencadenaron una valorización del entorno. Al respecto, viene a lugar nuestra precisión teórica de que las inversiones en obras públicas no crean plusvalía.

El texto definitivo de la Ley definió seis zonas de tributación y agregó que la recaudación se haría a través de las Municipalidades de Santiago y Ñuñoa. Los tesoreros respectivos quedarían obligados a depositar mensualmente en la Caja de Amortización los fondos recaudados por concepto de esta contribución de valorización, y dicha entidad pública tomaría a su cargo el servicio de amortización y pago de intereses del empréstito.

Los escasos antecedentes disponibles nos llevan a pensar que el rendimiento de este impuesto fue mucho menor que lo esperado y que la obra hubo de ser financiada mayoritariamente con el presupuesto público corriente. Por una cuestión técnica, la tributación por zonas sobre las plusvalías originadas por la inversión pública pudo ser evadida a través del simple acto de la venta de las propiedades. Muchas cambiaron de manos y se subdividieron, debilitando el instrumento. Tuviron lugar algunas largas controversias legales que nunca fueron zanjadas (Muñoz, 1945). Es posible que una combinación entre renuencia de los vecinos a pagar el impuesto, escasa voluntad para aplicar la Ley, y una menor valorización que la esperada (o de menor alcance espacial), haya terminado por restar relevancia práctica a este nuevo intento por recuperar plusvalías.

3.3. La Avenida Bulnes

La Avenida Bulnes es la vía estructurante del Barrio Cívico de Santiago, un proyecto de gran significación y cuya materialización tomaría treinta y cinco años y varios gobiernos.

Resulta notable que esta obra haya sido iniciada en una época marcada por los fuertes problemas económicos, sociales y políticos provocados por la Crisis del 29. Postulamos que este ambiente de restricción económica en buena medida explica que se haya aplicado una contribución de valorización, así como otras formas indirectas de recuperación de plusvalías. También ayudó el ascenso político de los socialdemócratas, representados en Chile por el Partido Radical, tal vez la única colectividad que desarrolló una propuesta formal sobre recuperación de plusvalías urbanas. Efectivamente durante la presidencia Pedro Aguirre Cerda (1938–1941) se llegaría a proponer sin éxito una ley de alcance nacional para la recuperación de las plusvalías urbanas. Aguirre Cerda, intelectual y abogado, fue un interesado lector de Henry George (Aguirre, 1929).

En su parte principal, este proyecto de Ley de impuesto a la plusvalía territorial presentado al Congreso Nacional en 1940, sostenía que toda persona que enajenase un bien raíz en un valor superior al de su adquisición pagaría un impuesto sobre la diferencia (Ordenez, 1943). Sus promotores consideraban que la plusvalía territorial no era una riqueza producida por el trabajo o el capital, sino que se debía a la obra de la comunidad. Las tasas del impuesto tenían la característica de ser tanto proporcionales como progresivas⁴. Pese a la existencia de opiniones favorables, que consideraban conveniente el proyecto de Ley para proporcionar recursos al Estado y municipalidades, finalmente aquél no prosperó en el Parlamento.

Los problemas de financiamiento fueron crónicos en el proyecto del Barrio Cívico. Tuvieron que lidiar con ellos los gobiernos de Carlos Ibáñez (1927–1931), bajo el cual comenzaron las expropiaciones, Arturo Alessandri (1932–

⁴ El impuesto se calculaba de la siguiente manera: 10% sobre el mayor valor que excediera de \$20.000 y no excediese de \$100.000; \$8.000 sobre valores superiores a \$100.000 y 15%, adicionalmente, por la parte que excediera de esta suma y no pasase de \$200.000; \$23.000 sobre valores superiores a \$200.000 y 20%, adicionalmente, por la parte que excediera de esta suma y no pasase de \$500.000; \$83.000 sobre los valores superiores a \$500.000 y 25%, adicionalmente, por la parte que excediera esta suma y no pasase de \$1.000.000; y \$208.000 sobre valores superiores a \$1.000.000 y 30%, adicionalmente, por la parte que excediera esta suma.

1938), que construyó la primera etapa, y las tres administraciones de presidentes del Partido Radical (1938–1952).

El proyecto Barrio Cívico consistía en un perímetro de edificios públicos monumentales y de arquitectura homogénea que rodeaba el Palacio presidencial. Se proyectaba hacia el Sur hasta incluir el nuevo edificio del Parlamento, el que nunca se construyó. Para realizar esta conexión entre La Moneda y el nuevo Parlamento y estructurar urbanísticamente el lugar, se proyectó construir la Avenida Bulnes. El Barrio Cívico sería complementado con la extensión de la Avenida Bulnes más allá del nuevo Parlamento como carretera de acceso a la ciudad desde el Sur, obra que tampoco fue realizada.

Tras años de postergaciones y gracias al empuje del ministro de Hacienda Gustavo Ross, pudo terminarse la construcción de la primera etapa del Barrio Cívico. Dicha sección consistió en la construcción de los edificios públicos adyacentes al palacio presidencial. La segunda etapa consistió en la apertura de la Avenida Bulnes y la edificación en torno a ella, tanto por organismos públicos como por particulares.

Ciertamente, las dificultades que comportaba el desarrollo del proyecto eran diversas y mayores que las de la Avenida–Parque Bustamante. Se trataba de una zona céntrica de mayor precio del suelo y expectativas de valorización para los propietarios. Adicionalmente, la avenida debía abrirse a través de los fondos de numerosas propiedades en manos privadas. La expropiación, un instrumento siempre conflictivo, estaría necesariamente involucrada en la construcción de la obra.

En atención a su personalidad y pensamiento, el compromiso directo y capacidad de gestión desplegada por el ministro Ross fueron claves. Los antecedentes indican que él persuadió a varios de los principales vecinos para que cedieran los fondos de sus sitios, basándose en la expectativa de valorización del resto de cada sitio que provocaría la nueva avenida. Estas primeras cesiones conseguidas por Ross facilitaron el camino para que otros propietarios se fueran sumando al proyecto en los años posteriores; por cierto, el Fisco debió expropiar cuando el proyecto comprometía la totalidad de los predios.

En un ambiente de escasez de financiamiento, la voluntaria cesión de los fondos de sitios fue un importante espaldarazo para el comienzo de una iniciativa compleja y prolongada. Dichas cesiones constituyen, de hecho, una forma de recuperación anticipada de plusvalías. Veremos cómo, muchos años después, en el proyecto Nueva Providencia volvió a producirse este fenómeno, aunque

en el marco de expropiaciones más que de cesiones. También es posible hacer un paralelo con las “operaciones interligadas”. Igual que éstas, el proyecto de la Avenida Bulnes partía de una decisión de cambio de uso del suelo tomada por las autoridades que generaría beneficios económicos a los propietarios privados y que éstos compensarían con la cesión de parte de sus terrenos.

Pero no todo fue miel sobre hojuelas. Hacia 1938, la colaboración inicial se revertiría cuando un grupo de vecinos interpuso una acción judicial con el fin de entorpecer la construcción de uno de los edificios públicos del Barrio Cívico, ubicado justamente hacia el Sur del área correspondiente a la primera etapa, donde arrancarían la avenida Bulnes. La razón esgrimida para oponerse al desarrollo de las obras era que sus recién valorizadas propiedades quedarían a la sombra. Pese a estos conflictos y dificultades, en 1941 ya había sido adquirida casi la totalidad de los terrenos necesarios para abrir la Avenida, y las construcciones expropiadas terminaban de demolerse.

Al igual que en el caso anterior, la construcción de los edificios que conforman la avenida Bulnes se hizo con arreglo a una Ley que incluía una contribución de valorización, entregaba atribuciones al gobierno para vender propiedades fiscales e incorporaba franquicias tributarias para estimular la construcción.

La Ley autorizaba al Presidente a vender en subasta pública una serie de terrenos fiscales existentes dentro del Barrio Cívico, algunos de ellos calles antes de la remodelación. Estas ventas, destinadas a financiar la construcción de la avenida Bulnes, representaban una forma alternativa de recuperación de plusvalías. Más allá de la justificación doctrinaria que algunos hayan querido darle, este tipo de operaciones, excepcional en la acción estatal en Chile hasta el día de hoy, fue una manera de conseguir fondos para seguir adelante con el proyecto en un período de restricciones presupuestarias.

En lo referente a las franquicias tributarias, los propietarios de inmuebles en calles incluidas en el proyecto que edificaran dentro de ciertos plazos y modalidades, quedarían exentos del pago de los impuestos que gravaban la propiedad raíz, con exclusión de aquéllos que correspondían a pavimentación, alcantarillado, alumbrado y agua potable, y sólo por lo concerniente al valor de los edificios que construyesen. Esta exención regía por diez años a contar de la vigencia de la Ley y por otros cinco años en forma parcial (50%).

Al mismo tiempo, la Ley contemplaba sanciones para los propietarios que no iniciasen la construcción dentro de un plazo de tres años. Había que conseguir

que los privados también comprometieran sus recursos para la construcción del Barrio Cívico. Se trataba de una idea novedosa en la legislación chilena de la época, que se había aplicado con éxito en varios países europeos.

Los propietarios que no construyesen dentro del plazo indicado pagarían un impuesto territorial adicional. Éste resultaba de reajustar la base del impuesto por la vía de aumentar el valor de tasación correspondiente a la construcción, mediante la presunción de que en ese terreno se edificaría con arreglo a las posibilidades máximas que ofrecían las normas de uso del suelo y edificación. El valor de tasación del terreno quedaba sin modificar. El reajuste del impuesto era gradual: se cobraría un 25% del incremento así calculado durante el primer semestre después de transcurrido el plazo de tres años que concedía la ley; un 50 % después de transcurrido el segundo semestre; un 75% después de transcurrido el tercer semestre, y un 100% después del cuarto semestre y hasta que el terreno fuera edificado.

A su vez, la contribución de valorización consistió en establecer un impuesto especial sobre la propiedad inmueble del sector que se beneficiaría con la construcción de la Avenida Bulnes. El impuesto se fijó en 150, 100, 50 y 25 pesos de la época por cada metro cuadrado de terreno, según las cuatro zonas que estableció un Plano de Tributación confeccionado por la Dirección General de Obras Públicas. Como es posible apreciar, se trató de un esquema similar al aplicado antes en los proyectos Diagonal Oriente y Avenida-Parque Bustamante.

Lo novedoso fue que se estableció en forma más rigurosa el pago del impuesto, buscando evitar el tipo de resquicios legales que permitieron a muchos propietarios evadirlo en los casos anteriores. Se definieron tres formas de pago: (a) Quien pagase al contado y en dinero efectivo dentro del plazo de un mes, tendría un descuento de un 10%; (b) quienes cancelasen en cuotas semestrales por medio de pagarés a favor del Tesorero General de la República, no pagarían intereses; y, por último, (c) quienes pagasen en 30 cuotas semestrales a través de similares pagarés, se les cobraría un interés del 7% anual. Los pagarés podrían ser descontados en el Banco Central y esta institución los negociaría de acuerdo con sus propias normas. Para acogerse a las dos primeras formas de pago se otorgarían plazos limitados, al término de los cuales se entendería constituida hipoteca legal por el monto de la deuda de quince años (30 cuotas semestrales). El establecimiento de esta hipoteca permitiría hacer efectivo el cobro de la contribución sobre la propiedad afectada, independientemente de quién fuera el propietario y de los cambios de dueño.

Pese a que el proyecto de Barrio Cívico quedó incompleto, significó la revitalización del casco histórico de la ciudad. Este éxito relativo parece haber tenido sus claves en dos hechos: (a) haber sido un proyecto gestionado íntegramente por el Ministerio de Obras Públicas, el que le otorgó primera prioridad dentro de sus planes; y (b) haberse dispuesto de un fondo especial de financiamiento, al cual fluían en forma exclusiva los aportes captados por concepto de contribuciones derivadas de la mayor valorización de las propiedades, entre otros recursos.

La importancia que tuvo la contribución de valorización en la construcción de la avenida Bulnes es, sin embargo, una tarea pendiente de investigación. En todo caso, fue mayor que en las anteriores experiencias de Diagonal Oriente y Avenida-Parque Bustamante. Es posible que el rendimiento del impuesto no haya tenido la importancia que tuvieron otras formas indirectas de recuperación de plusvalías: en concreto, la cesión de los fondos de sitios por los propietarios afectados por el trazado de la avenida Bulnes y la venta de terrenos fiscales valorizados por el proyecto del Barrio Cívico, a esa altura bastante avanzado.

Lo que más parece haber debilitado la contribución de valorización fue la inflación. En efecto, entre los años 1940 y 1953 los precios al consumidor crecieron, en promedio, un 18,1%. Este porcentaje más que se duplicó durante el período siguiente (1954-1958), alcanzando 51,0% en promedio. Así, el valor real de la contribución de valorización se redujo significativamente (Zahler, 1982). A partir de la implantación de un modelo diseñado para la sustitución de importaciones y soportado en políticas industrializadoras impulsadas por los gobiernos radicales, la inflación se convertiría en un mecanismo de canalización de créditos estatales sin retorno real, es decir, de otorgamiento de subsidios a grupos específicos, como los industriales y, más tarde, los grupos medios a través de las políticas de vivienda.

El grueso de la valorización de los inmuebles privados originada por la Avenida Bulnes y, en general, por el Barrio Cívico no fue recuperada por el Estado. Además, existen antecedentes parciales que indican que la valorización podría haber tenido menos alcance espacial que lo que el Plano de Tributación estableció a través de sus cuatro zonas de valorización. La excesiva amplitud de las zonas sujetas a tributación especial no se compadecía con la escala de las obras realizadas.

Durante las décadas siguientes, y hasta 1973, el tema de la recuperación de plusvalías ingresó en una suerte de latencia. La discusión pública y las energías sociales se volcaron hacia temas “estructurales”, como el “derecho a la vivien-

da”, la distribución de la riqueza, la superación de la marginalidad y la transformación de las estructuras sociales. El Estado se hizo fuerte política y económicamente. Buscó solucionar el problema de la vivienda a través de planes nacionales y amplió los sistemas públicos de salud y educación, todo sobre la base de proyectos, programas y políticas que canalizaban subsidios hacia distintos sectores en el marco de políticas económicas keynesianas con un importante componente inflacionario. Es muy probable que la idea de recuperar plusvalías haya parecido una sutileza al lado de estas acciones y discusiones de tan fuerte implicancia redistributiva, tanto en lo material como en lo político.

En tal contexto, es explicable que el tema de la captación de plusvalías no haya tenido importancia para los gobiernos. Ello era así a pesar de disponerse de leyes e instituciones útiles para acometer dicha tarea, además de la presencia de arquitectos-urbanistas potencialmente interesados en la recuperación de plusvalías. Es el caso, por ejemplo, de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, creada al comenzar el gobierno de Frei Montalva (1964-70) y disuelta por Pinochet, también al inicio de su administración (1973-1990). La CORMU llegó a formar un banco estatal de tierras, una experiencia excepcional en Chile y en América Latina, y tuvo el poder de expropiación, las atribuciones de política y los recursos como para haber podido ensayar, quizás con más éxito que otras experiencias que hemos revisado, la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías⁵. Sin embargo, ese tiempo no estaba para esa cosecha.

4. La recuperación de plusvalías bajo el contexto neoliberal

A continuación nos concentraremos en el período neoliberal que arranca con el golpe de Estado de 1973, en que han surgido nuevas iniciativas locales, algunas de carácter original, de recuperación de plusvalías. Discutiremos dos casos de instrumentos de recuperación de plusvalías, ambos en la comuna de altos

⁵ La Ley orgánica de la CORMU fue fijada por Decreto Supremo N°483 de 25-08-1966. Dicha normativa le encargaba a este organismo la remodelación y el mejoramiento urbano a través de la proyección de zonas de urbanización, mejoramiento y equipamiento comunitario, pudiendo remodelar o subdividir por cuenta propia o de terceros, terrenos o inmuebles urbanos para la ejecución de planes habitacionales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano, mejorar o renovar las áreas deterioradas de las ciudades, mediante programas de remodelación, rehabilitación, fomento, mantención y desarrollo urbano, proponer cambios de destinación de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para estos proyectos.

ingresos de Providencia, inmersos en el Plan Regulador Comunal de 1976, vigente hasta la fecha: la construcción de la avenida Nueva Providencia en la segunda mitad de los años setenta, y las “operaciones interligadas” destinadas a construir paseos peatonales durante los años ochenta.

4.1. La Nueva Providencia

Clausurada la discusión sobre las transformaciones “estructurales”, el espacio para cierto reformismo urbano de tono desarrollista, herencia del periodo pre-1970, quedaba abierto nuevamente. La conexión entre la propuesta de recuperación de plusvalías y los enfoques económicos liberales que dan prioridad al funcionamiento de mercados competitivos y transparentes, era otro factor que permitía suponer la generación de un espacio de oportunidades. En efecto, el tema volvió a surgir.

Fuera de las experiencias que revisaremos, tenemos indicios de otros proyectos en que ha sido planteada implícitamente y llevada a cabo la recuperación de plusvalías, aunque parcialmente. Por lo general se trata de la construcción de obras públicas con el aporte parcial de quienes serán directamente beneficiados por ella. Este aporte, sin embargo, no ha sido planteado como una recuperación de plusvalías, sino que como un mecanismo de financiamiento para hacer factible el proyecto. Algunos de los puentes levantados en las últimas décadas sobre el río Mapocho, el que cruza la ciudad de Oriente a Poniente, se han financiado a través de operaciones de este tipo.

La experiencia de la avenida Nueva Providencia fue un intento fracasado de aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías; y el programa municipal de Pasajes Peatonales, en cambio, una experiencia exitosa. Entre ambos hay una diferencia importante: representan dos formas de recuperación de plusvalías con muy distinta viabilidad política.

Desde los primeros años de la década de los setenta un equipo de arquitectos-urbanistas adscritos a la Municipalidad de Providencia venía elaborando un nuevo Plan Regulador (zonificación) para la comuna. El propósito central era fortalecer el papel que la comuna venía jugando desde la década anterior como un área comercial y de servicios, alternativa al centro tradicional de la ciudad.

La estrategia adoptada fue la de crear varios tramos paralelos a la avenida Providencia –a los que se denominó Nueva Providencia– con el doble fin de

acoger el flujo vehicular creciente y generar varios “bolsones de permanencia” entre la antigua y la nueva Providencia. En esos bolsones, o zonas en forma de lóbulos entre las dos Providencia, se podrían localizar nuevos servicios y comercios. Además, el proyecto se reforzaría con la extensión de la línea subterránea del Metro, siguiendo el trazado de Providencia o de su complemento, la Nueva Providencia.

El proyecto se llevó a cabo en los últimos años de la década de los setenta, en el marco del Plano Regulador Comunal de 1976, cumpliendo sus principales objetivos. Consolidó a Providencia como subcentro de nivel metropolitano, dinamizó inmobiliariamente el área y creó los espacios peatonales en torno al comercio y los servicios. Una gran cantidad de restaurantes y nuevos espacios de convivencia fueron reforzados o han surgido desde que fuera abierta la Nueva Providencia, junto con nuevos comercios y una expansión notable de las oficinas.

El proyecto de la Nueva Providencia demandó una gran cantidad de estudios especiales por tratarse de una zona urbana previamente consolidada y por su ubicación cercana al río Mapocho. Fueron necesarios levantamientos topográficos, estudios de mecánica de suelos, análisis de tránsito, evaluaciones legales, estudios sobre estacionamientos de automóviles, estudios de factibilidad económica, tasas de las numerosas propiedades afectadas, evaluación económica de alternativas y estudio de fuentes alternativas de financiamiento, entre otros.

La recuperación de plusvalías formó parte de las alternativas de financiamiento consideradas y, aun más, de aquellas seleccionadas por los urbanistas locales. Esta decisión contó con el decidido apoyo del Alcalde. En una petición escrita enviada al ministro de Hacienda de la época, la autoridad edilicia manifestaba: “Este proyecto se basa en el principio de exigir a los propietarios beneficiados con la plusvalía la devolución de al menos una parte de este beneficio mediante el pago de un tributo especial, proporcional al grado de valorización de sus predios. El producto así reunido pasará a constituir un fondo destinado a financiar la consecución de las obras de mejoramiento urbano proyectadas” (Alcaíno, s/f).

Una versión todavía más precisa del anterior argumento es la que encontramos en el anteproyecto de ley que, en diecinueve artículos, identificaba recursos y facultades suficientes para llevar adelante las expropiaciones necesarias para la apertura y construcción de la Nueva Providencia. Elaborado por los equipos municipales, jamás conocería la ratificación por parte del gobierno central.

En ese anteproyecto de ley se señalaba que el conjunto de acciones y obras asociadas a la renovación urbana planificada (básicamente, las expropiaciones y la coordinación de acciones de diversas agencias del Estado, como la Dirección General del Metro y el Ministerio de Obras Públicas, entre otras) serían ejecutadas por una sociedad mixta formada entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad, que recibió el nombre de Sociedad CORMU–Providencia (Bannen, 1985). Dicha entidad recibiría los recursos necesarios para sus operaciones, especialmente para las aproximadamente 140 expropiaciones que debían hacerse, de un Fondo de Aplicación del Plan Regulador que, a su vez, se formaría en base a dos aportes principales: (a) Aportes de capital por partes iguales entre la Municipalidad y la CORMU; y (b) la aplicación de un instrumento de recuperación (parcial) de las plusvalías generadas por el proyecto en el entorno.

En lo que respecta a la recuperación de plusvalías, el anteproyecto consignaba que se establecerían “...tres sectores de incidencia (...) debiendo cada inmueble ubicado en ellos pagar un impuesto especial por metro cuadrado de terreno no afecto a expropiación que será de 40, 20 o 5 veces el valor oficial de una cuota de ahorro para la vivienda de la época⁶. Los tres sectores de incidencia estaban delimitados por un plano de sectorización confeccionado por la Municipalidad en función de la proximidad a la nueva Avenida y a las futuras estaciones de Metro, por inaugurar (Municipalidad de Providencia, 1975).

Alternativamente, en la época se consideraron otras dos modalidades para recuperar plusvalías: a) el cobro del 50 % del valor en que el precio de venta excediera al valor de tasación fiscal cuando se vendiera una propiedad en alguno de los tres sectores de incidencia definidos; o b) un incremento en el rendimiento del impuesto predial mediante la retasación general de los inmuebles del área, el que también iría a engrosar el recién creado Fondo de Aplicación del Plan Regulador.

A pesar de una favorable acogida entre algunas altas autoridades gubernamentales de la época, la idea de aplicar un instrumento tributario de recuperación de plusvalías fue terminantemente rechazada por el equipo de economistas neoliberales adscritos al Ministerio de Hacienda, lo que finalmente pesó para hacer fracasar esta iniciativa. Se adujo que los impuestos deben ser genéricos y no discriminatorios, ya que esto último comportaría una inaceptable intromi-

⁶ Como la cuenta de ahorro para la vivienda se reajustaba con la inflación, se evitaría repetir el problema que había erosionado la base impositiva de la Contribución de Valorización aplicada en el proyecto de la Avenida Bulnes.

sión estatal en los mercados. El principio de la liberalización primaba claramente por sobre el principio de la “internalización de las externalidades”, y se proyectaba como un argumento con vigencia hacia el presente.

El proyecto Nueva Providencia pudo salvar el importante escollo financiero gracias a una confluencia de factores relativamente fortuitos, fuera de su hábil diseño de gestión y la capacidad de sus impulsores más directos.

Entre los factores fortuitos deben consignarse los siguientes: (a) el apoyo dado por la Dirección General de Metro al proyecto Nueva Providencia como forma de llevar adelante su propio proyecto, la extensión de la Línea Uno del Metro hacia el Oriente; y (b) el haber contado con una facultad expropiatoria sobre el total de los predios tocados por el trazado de la Nueva Providencia, lo que permitió a la Sociedad CORMU–Providencia revender los retazos no utilizados en cifras mucho mayores que las pagadas al expropiar. El mismo proyecto había contribuido a esa valorización y, mediante el expediente de subastar esos retazos pudo recuperar parte de las plusvalías generadas.

Esta peculiar forma de recuperar plusvalías funcionó sólo durante el primer año desde iniciado el proyecto, hasta cuando el gobierno militar disolvió la CORMU y modificó las normas de expropiación. Entre otras restricciones, se aprobó que una expropiación podría afectar sólo a aquella parte del predio que sería destinada a espacio público, debiendo el resto quedar en manos de sus dueños originales. Las numerosas expropiaciones hechas durante ese primer año sirvieron, sin embargo, para dar al proyecto el carácter de irreversible.

4.2. Los pasajes peatonales

La “permeabilización de las manzanas” a través de la apertura de pasajes peatonales forma parte de la Memoria del Plano Regulador de Providencia de 1976. Estos pasajes peatonales “flexibles” (su trazado iría resultando en el proceso más que quedar definido de antemano) ayudarían a cumplir con el objetivo central de renovar la edificación, densificando y dinamizando el área, sin expulsar al peatón. La vitalidad de los espacios en el ámbito de la calle parecía crucial para crear “lugares de encuentro” y, por lo tanto, reforzar el sentido de permanencia que se quería imprimir al área.

El proyecto Nueva Providencia se propuso, y logró alcanzar, dos objetivos aparentemente contrapuestos: aquel de permanencia y otro de facilitar el tránsito de

paso por el área (entre el Centro y las comunas más al Oriente). El reforzamiento peatonal de los espacios residenciales, comerciales y de servicios existentes entre las dos Providencia, así como entre éstas y otras arterias paralelas, pasaba a tener primera importancia. Si ello no se lograba, la Nueva Providencia consistiría en un mero proyecto de mejoramiento del tránsito de paso, debilitando los objetivos del Plano Regulador de reforzar el rol de subcentro de Providencia dentro de la ciudad.

El programa de Pasajes Peatonales ha consistido en negociar cambios en las normas de uso del suelo caso a caso con los propietarios interesados en llevar adelante proyectos inmobiliarios. Se les ofrecen mayores densidades de uso del suelo a cambio de la cesión de terreno en superficie para ir conformando los pasajes. En concreto, el Programa abre la posibilidad de construir cinco metros cuadrados adicionales de oficinas o residencias en altura por cada metro cuadrado de terreno cedido. El Municipio calcula que la relación real entre el precio del suelo y el precio de un metro cuadrado de edificación es de tres a uno.

La norma de uso de suelo que el Municipio negocia con los privados es el “índice de constructibilidad”, el que se expresa en un porcentaje y es equivalente al cociente entre superficie edificada permitida y la unidad de superficie de suelo, multiplicado por cien. Hay en la comuna áreas de alta densidad reservadas para actividades terciarias con índice igual a 500% (es decir, se puede construir 5 veces el área del terreno); y hay áreas mixtas de vivienda, comercio y oficinas con un índice de 250%.

La Municipalidad de Providencia dispone de las siguientes normas principales de uso del suelo para regular la construcción: índice de constructibilidad, líneas rasantes y distanciamiento a medianeros, fuera de las normas de zonificación. En áreas donde el índice de constructibilidad es alto, las rasantes –fijadas como rectas con origen en los límites de la propiedad y formando un ángulo máximo con el plano del suelo– impiden que se cope esa posibilidad, y no queda así espacio de negociación posible para conseguir suelo en superficie para los pasajes. En cambio, en las zonas mixtas donde el índice es más bajo, es posible ofrecer una modificación caso a caso del índice con el fin de conseguir suelo para los pasajes. Es decir, el Programa de Pasajes Peatonales fue pensado especialmente para dinamizar aquellas áreas con un carácter mixto, terciario y residencial.

El Programa ha tenido un mayor desarrollo en los años ochenta y noventa que en los setenta, en parte gracias al incremento sustantivo de la actividad comercial en Providencia a partir de los ochenta. Pero también ha tenido sus

debilidades, como el hecho de que haya propietarios que negocian como aporte de suelo el distanciamiento a los muros medianeros. Según Jaime Márquez, asesor urbanista de la Municipalidad, hay edificios que han conseguido elevar mucho su índice de constructibilidad a cambio de prácticamente ninguna cesión de suelo con el uso de ese artificio legal

Importantes manzanas en los sectores centrales de la comuna se han beneficiado, sin lugar a dudas, del progresivo avance de estos pasajes. La mezcla de comercios, restaurantes, oficinas y residencias ha imprimido vitalidad a los espacios públicos a nivel de estos pasajes y de las calles a los que ellos sirven, generando lugares de diversidad funcional y social de los que, en general, carece la ciudad de Santiago.

Tal vez una de las claves del éxito de este programa de pasajes, entendido como forma peculiar de recuperación de plusvalías a la que se denomina actualmente “operaciones interligadas”, haya sido el no haber requerido la creación de un impuesto ni tener que basar su aplicación en la amenaza de la expropiación, como ocurre con las formas tradicionales, de tipo tributario, de recuperación de plusvalías.

5. Conclusiones e implicancias para el futuro

En la Introducción nos preguntábamos por qué la recuperación de plusvalías urbanas logró consolidarse en Colombia y en Chile no, a pesar de que la idea ha tenido en nuestro país una presencia constante en los últimos cien años. La revisión histórica que hemos hecho nos muestra, sin embargo, que hay momentos de nuestra propia historia en que la viabilidad de aplicar la idea parece haber sido mayor que en otros.

Las diferencias entre distintas situaciones o etapas del desarrollo de Santiago en cuanto a la posibilidad de recuperar plusvalías, así como el distinto resultado que exhiben Chile y Colombia, obedecerían a los cinco factores que enumeramos a continuación:

5.1. La posibilidad de aplicar y sostener una política de recuperación de plusvalías a través de instrumentos tributarios sería mayor cuanto menor es el grado de intervención directa del Estado en la economía, en general, y en el desarrollo urbano, en particular.

Un contexto favorable para aplicar instrumentos tributarios de recuperación de plusvalías sería el de una economía liberal con un Estado que interviene

poco en la economía y cuenta con escaso financiamiento para obras públicas, como sería el caso colombiano versus el chileno antes de la reforma económica. La recuperación de plusvalías pasa así a ocupar un lugar central en el financiamiento de las obras públicas. En el extremo, si no hay contribución de valorización, no se construyen las obras.

El Estado colombiano ha sido históricamente débil, tanto en términos políticos como económicos, al menos en comparación con el chileno. Los problemas de violencia y desintegración que aquejan a la sociedad colombiana están vinculados con esa debilidad, especialmente en el origen del fenómeno décadas atrás.

La economía colombiana es tal vez la que presentaba los grados más elevados de liberalización antes de la reforma económica en América Latina. El Estado chileno, en cambio, ha tenido las características opuestas. Ha sido unitario y mostrado una notable capacidad para integrar una sociedad llamativamente homogénea a pesar de la heterogeneidad geográfica y económica del territorio nacional. Además, ha sido un Estado fuertemente interventor en la economía y, en particular, en la ciudad de Santiago, tanto a través de las obras públicas como la construcción de viviendas.

Como vimos, la aplicación de una contribución de valorización para la construcción del Barrio Cívico en Santiago representa una excepción histórica que tuvo lugar, justamente, en condiciones de crisis de financiamiento público. De no haber existido dicha restricción, así como la premura por construir esta obra monumental y poder competir con otras capitales latinoamericanas, muy probablemente no se habría aplicado ese instrumento.

5.2. La posibilidad de aplicar instrumentos tributarios de recuperación de plusvalías aumenta en áreas que concentran actividades o familias con mayor capacidad de pago y donde el precio del suelo es más alto o crece más rápido.

Justamente, una de las debilidades principales de la Contribución de Valorización colombiana es el sesgo de tender a localizar los proyectos allí donde existe mayor capacidad de pago y, unido con ello, mayor valorización probable del suelo. Así se asegura el retorno del impuesto, pero se podría estar contribuyendo a acentuar las diferencias de equipamiento urbano entre diferentes áreas y grupos sociales. Las escasas experiencias de aplicación de una contribución de valorización en Santiago están todas concentradas en el área central y en barrios de altos ingresos de la ciudad.

Sin embargo, la Contribución de Valorización en Colombia, aunque excluye las áreas pobres de las ciudades, tiene una aplicación relativamente generalizada en el espacio urbano y sostenida en el tiempo, lo que marca la diferencia con el caso de Chile.

5.3. Cuanto mayor es el peso político de los propietarios beneficiados por la valorización del suelo que desencadena una obra pública, más difícil se hace la aplicación de una contribución de valorización.

Este efecto es especialmente claro cuando el gobierno dispone de fondos alternativos para esa inversión (conclusión 1). En Santiago, no fue el caso del Barrio Cívico, donde esos fondos fueron escasos, pero sí el de la Diagonal Oriente.

Diagonal Oriente fue una de las vías propuestas por el urbanista Brunner como estructuradoras de la ciudad moderna que estaba emergiendo hacia el Oriente de la ciudad, y que se convertiría en el área de concentración de las elites de Santiago. Los grupos medios y altos asentados en las tierras por donde debía construirse la avenida se opusieron al proyecto, el que finalmente fue realizado en un porcentaje minoritario y en forma discontinua.

5.4. La aplicabilidad de los instrumentos de recuperación de plusvalías se eleva cuando entre los propietarios afectados por los tributos, o entre quienes están a cargo de administrar las propiedades, predomina el interés comercial por sobre el interés residencial –el valor de cambio por sobre el valor de uso.

Así se explicaría la aplicación de instrumentos de captura de plusvalías en el Barrio Cívico y en las operaciones interligadas de Providencia, ambas áreas de oficinas y comercio, a diferencia del caso de Diagonal Oriente, que corresponde a una zona residencial.

Los usos comerciales del suelo conllevan un flujo de ingresos a través del cual la valorización del suelo beneficia en forma continua al propietario. En cambio, la valorización de un predio residencial se manifestará sólo al venderlo, posiblemente muchos años después o, incluso, nunca. Es entendible que la resistencia a pagar una contribución de valorización sea muy distinta en ambos casos.

Un segundo tipo de cuestionamiento que nos hacíamos en la Introducción se refiere al espacio teórico-ideológico existente hoy para la recuperación de plus-

valías. ¿Por qué en Chile no se aplican hoy instrumentos de recuperación de plusvalías a pesar del auge de los postulados neoliberales que señalan que cada agente debe ser enfrentado con sus costos y que las externalidades, negativas o positivas, deben ser “internalizadas” por quienes las originan? ¿Por qué aparecen hoy como inviables acciones de recuperación de plusvalías que se llevaron a la práctica en el pasado?

El consenso existente entre distintos enfoques de la economía política sobre la conveniencia de “internalizar externalidades”, así como el amplio consenso ideológico en torno a la necesidad de resolver los problemas distributivos que plantean las externalidades, en general, y las plusvalías, en particular, parecen abrir un espacio promisorio para aplicar políticas de recuperación de plusvalías.

La historia urbana de Santiago del siglo xx es una prueba elocuente de que tal espacio, al menos a nivel del discurso teórico-ideológico, existe. La idea paradigmática de recuperar las plusvalías creadas por las inversiones del Estado en la ciudad, tanto por razones de financiamiento como de justicia distributiva, permanece latente a lo largo de todo el siglo, aflorando en propuestas concretas en numerosas oportunidades.

El auge del neoliberalismo, en un marco de claro “disciplinamiento económico” de los países –precios “reales”, eliminación de subsidios y el criterio de confrontar a los agentes económicos con los costos de sus decisiones, entre otras medidas–, haría esperar un contexto especialmente favorable para aplicar políticas de recuperación de plusvalías urbanas.

Sin embargo, ¿por qué desde el ascenso del neoliberalismo en Chile a mediados de los años 1970 no han existido acciones de recuperación de plusvalías urbanas? En la comuna de Providencia se están construyendo actualmente 1600 estacionamientos subterráneos sin que se haya siquiera planteado la idea de recuperar plusvalías, a pesar del evidente beneficio que la obra reportará a los propietarios y comerciantes y a pesar de la tradición histórica que ostenta este municipio en la materia. El estudio de casos nos condujo a la siguiente conclusión.

5.5. La posibilidad de aplicar instrumentos tributarios de recuperación de plusvalías se ha visto severamente limitada en Santiago después de la reforma económica por contradecir uno de los principios en que ésta se inspira: el principio de reducir al máximo la intervención del Estado en la economía.

La aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías aparece, en rigor, afectada por una contradicción entre dos principios de la ideología neoliberal, que tanta influencia alcanzó en Chile: por una parte, el de “internalizar las externalidades” en quienes las producen, lo que se justifica por razones de equidad y eficiencia; y, por otra parte, el principio de evitar cuanto sea posible la intervención del Estado en la economía, en particular aquellas decisiones que comportan discriminaciones entre actividades, personas o grupos, lo que ha llevado a las autoridades a reducir o evitar los impuestos, especialmente aquellos de carácter discriminatorio como la contribución de valorización.

Siendo de similar importancia a nivel ideológico, el segundo de esos principios ha tenido clara prioridad sobre el primero, al menos en el camino hasta ahora recorrido desde que se iniciara la reforma económica en la segunda mitad de los años 1970. Justamente, el rechazo por el Ministerio de Hacienda del Gobierno Militar de la propuesta de aplicación de una contribución de valorización que formaba parte del proyecto Nueva Providencia en 1974, probablemente fue la primera vez que en el país se hizo pesar ese principio por sobre el de la “internalización de las externalidades”.

Por último, cabe preguntarse sobre la viabilidad que tiene la recuperación de plusvalías en el futuro inmediato en Santiago. La experiencia histórica nos permite llegar a las siguientes dos conclusiones.

5.6. Resulta más fácil recuperar las plusvalías urbanas a través de instrumentos alternativos que involucran la negociación de intereses entre las partes envueltas, en comparación con instrumentos tradicionales como la contribución de valorización. Los primeros, a diferencia de los segundos, evitan la aplicación de impuestos, no involucran expropiaciones y son más precisos en términos del cálculo y distribución de los beneficios.

Hemos dicho que, por influencia de la ideología neoliberal, actualmente existe una fuerte resistencia a todo tipo de impuestos y a toda forma discrecional o discriminatoria de intervención del Estado en la economía, y la contribución de valorización, el instrumento tradicionalmente pensado para recuperar plusva-

lías asociadas a las obras públicas, además de ser un impuesto, es diferenciado o discriminatorio.

Por otra parte, la aplicación de los instrumentos impositivos de recuperación de plusvalías requiere la existencia de normas efectivas de expropiación. La expropiación es el “argumento de última instancia”. Quien no paga el impuesto es expropiado a valor previo y luego su terreno vendido a precio de mercado, lo que permite recuperar la plusvalía. Sin embargo, el fortalecimiento del derecho de propiedad y la renuencia de las autoridades a usar el expediente de las expropiaciones ha vuelto más factible la aplicación de instrumentos alternativos de recuperación de plusvalías, como las operaciones interligadas o las concesiones urbanas.

La mayor precisión de los instrumentos alternativos se manifiesta en que, en el extremo, podrían diseñarse ad hoc para terrenos individuales. Su rendimiento económico, tanto para la agencia estatal respectiva como para los agentes privados, puede estimarse con cierta precisión. En cambio, impuestos como la contribución de valorización corresponden a una estimación unilateral construida con supuestos sobre cuánto los privados podrían beneficiarse y sobre qué podrían hacer con sus terrenos. Su impacto y rendimiento económico son más difusos, variables y complejos de evaluar en comparación con lo que permiten las operaciones interligadas o las concesiones de obras públicas.

Lo usual es que los instrumentos negociados se apliquen en los casos en que la valorización del suelo es originada por cambios en las normas de uso antes que por las inversiones en obras públicas. De esta forma, a primera vista parece más fácil recuperar plusvalías originadas en los cambios normativos que en las obras públicas. Sin embargo, esta diferencia es básicamente una cuestión empírica. La aparición de los enfoques de planificación urbana flexible ha coincidido con la ampliación de la cobertura de las políticas de recuperación de plusvalías hasta abarcar la valorización provocada por los cambios normativos. Pero bien podría aplicarse un mecanismo alternativo a las obras públicas, como creemos que son los esquemas de concesión de obras públicas, o un instrumento tradicional a los cambios de normas, como es la Participación en las Plusvalías recientemente creada en Colombia.

La creación de nuevos impuestos ha demostrado tener muy escasa viabilidad política en Chile después del golpe de Estado de 1973 que inició la dictadura del general Pinochet, incluyendo los diez años transcurridos después de recuperada la democracia. La concesión de la construcción y explotación de obras públi-

cas urbanas en favor de empresas privadas es una alternativa a los instrumentos tributarios de recuperación de plusvalías que puede ser atractiva para los gobiernos. Se evitan las expropiaciones por no pago de un impuesto (la contribución de valorización), expropiaciones que son complicadas políticamente, y el problema de la falta de fondos públicos se resuelve a través de la iniciativa privada y no de nuevos impuestos. Además, la forma específica de recuperación de plusvalías en favor de la comunidad y del Estado que representan las tarifas, primero, y la entrega de la obra al Estado, después, no requieren del complejo y conflictivo proceso de estimación de los cambios en los precios de los terrenos y su posterior “castigo”. Por último, la valorización del suelo puede seguir así formando parte de los mecanismos informales de seguridad social de las familias, algo muy extendido socialmente y que explica, al menos en parte, que ella sea asumida, de hecho, como formando parte del derecho de propiedad.

5.7. La recuperación de plusvalías se hace más viable cuando se apela a su función de recaudación antes que a la redistributiva, y hoy existen condiciones positivas en ese sentido.

En Santiago no han existido condiciones favorables para aplicar la contribución de valorización. Hemos tenido un Estado fuerte e inversionista, grupos de interés opuestos a compartir las plusvalías y, más recientemente, un margen político nulo para realizar expropiaciones o aplicar nuevos impuestos.

Sin embargo, desde la reforma económica ha existido factibilidad para la aplicación de instrumentos alternativos de recuperación de plusvalías, como las operaciones interligadas y las concesiones urbanas. La experiencia lo demuestra con hechos: los pasajes de Providencia y la licitación de obras públicas, en pleno auge.

Estas condiciones favorables se acentúan hoy con la crisis económica y las tareas de renovación urbana que se está planteando el gobierno nacional en relación con el Bicentenario (2010). Es la misma conjunción de condiciones que hizo posible la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías en la construcción del Barrio Cívico de Santiago: crisis económica y compromiso de las autoridades con la renovación de la ciudad.

Es cierto que el contexto ideológico de la época contribuyó a legitimar la idea de la recuperación de plusvalías. Urbanistas y arquitectos, influidos por doctrinas corporativistas y socialistas favorables a la intervención estatal, y concededores de las nuevas corrientes del urbanismo internacional, incluida la contribución de

Henry George, persuadieron a los dirigentes políticos sobre la conveniencia de aplicar la captura de plusvalía en grandes proyectos, como el Barrio Cívico.

Hoy puede jugar a favor de la recuperación de plusvalías la posibilidad que tiene el Estado chileno de hacer depender la realización de las obras del Bicentenario de los aportes de quienes se beneficiarán patrimonialmente de ellas. Los presupuestos públicos están limitados no sólo por la crisis sino que por la rigurosa disciplina fiscal que ya es parte del escenario chileno. También debe considerarse como favorable el que se trate de proyectos en las zonas consolidadas de las ciudades, donde es más evidente que las plusvalías tienen un carácter colectivo y una relación fuerte con la acción estatal.

El gobierno chileno tiene hoy inmejorables condiciones para aplicar procedimientos de recuperación de plusvalías. El Bicentenario y otras inversiones necesarias para aliviar algunos problemas urbanos sensibles la justificarían desde el punto de vista del financiamiento. La crisis económica y el interés de la coalición gobernante por abrir espacio político para los temas distributivos harían el resto.

Referencias

- Aguirre Cerda, Pedro (1929). *El problema agrario*. París: Imprimerie Française.
- Alcaíno, Alfredo (s/f) "Petición concreta al Ministerio de Hacienda". Documento de la época.
- Bannen, Germán (1989). "Seccional Nueva Providencia", Ca. Revista del Colegio de Arquitectos, 57.
- Brown, H. James y, Martim Smolka (1997). "Capturing public value from public investment", Brown, H. James (Ed.). *Land Use and Taxation*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Brunner, Karl H. (1930), "Conceptos urbanísticos de Santiago", en *Anales de la Universidad de Chile*, Año VIII.
- _____ (1932). *Santiago de Chile. Su estado actual y futura formación*, Santiago, Imprenta La Tracción.
- Cáceres, Gonzalo (1997), "Urbanistica in Cile 1910–1934: quattro momenti nelle ´evoluzione di Santiago", *Storia Urbana*, 78, 1997.
- Carvajal, Carlos (1929). "La transformación de Santiago", *Revista Arquitectura y Arte Decorativo*, 6–7.

Gurovich, Alberto, (1996). “La venida de Karl Brunner en gloria y majestad. La influencia de sus lecciones en la profesionalización del urbanismo en Chile”, *Revista de Arquitectura*, 8.

Municipalidad de Providencia (1975). “Anteproyecto Decreto Ley. Recursos y facultades en expropiaciones Avda. 11 de Septiembre”, Santiago.

Muñoz Maluschka, Luis (1945). “Avenida General Manuel Bulnes”, *Arquitectura y Construcción*, 1.

Órdenez, Samuel (1943). “Un estudio económico-social sobre la plusvalía territorial y su impuesto”, Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

S/a. (1930). *Arquitectura y Arte Decorativo*, N° 12.

Salas, Manuel (1928). Santiago. Su pasado, su presente, su futuro. Memoria pública de la administración de don Manuel Salas Rodríguez, Santiago: Municipalidad de Santiago.

Zahler, Roberto (1982) “La inflación”, en Aa. Vv. Chile 1940-1975. Treinta y cinco años de discontinuidad económica, Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

Zamudio, Daniel (1928). “La urbanización de ciudades”, Memoria para optar al título de Ingeniero Civil por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?

6

Manuel Perló Cohen
Luis R. Zamorano Ruiz

1. Introducción

En los últimos años, y a raíz de su creciente importancia para las finanzas públicas locales en México, se ha generado una discusión sobre el tema de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, la cual no está desligada de los debates de corte similar en América Latina (Smolka y Amborski 2000). Esto ha llevado a poner especial atención sobre los componentes que conforman dichos impuestos, tales como bases gravables, tasas impositivas, métodos de valuación, organización gubernamental y en general todas las políticas que los condicionan, así como su papel sobre el desarrollo urbano y las finanzas públicas locales.

Un tema muy importante es la recuperación de plusvalías, entendida ésta como la posibilidad que tienen los gobiernos de recuperar una parte del valor que generan las obras y acciones públicas sobre la propiedad inmobiliaria. Se argumenta que la valorización de la propiedad inmobiliaria que resulta de dichas intervenciones, debe de volver a la sociedad en su conjunto –quien en última instancia las ha financiado por medio de sus contribuciones– y no quedarse en manos de los propietarios.

Estudios recientes muestran que en varios países latinoamericanos (Colombia, México, Venezuela, entre otros) se implantaron ya desde por lo menos los años cincuenta del siglo pasado disposiciones jurídicas encaminadas explícitamente a capturar el incremento al valor de las propiedades inmobiliarias originado por la construcción de una obra pública o de un cambio en los usos del suelo. En México, hemos localizado la existencia de leyes estatales que contemplan la captura de plusvalías desde la década de los setenta y ochenta de este siglo; en Colombia también existen experiencias al respecto (Barco de Botero y Smolka, 2000; Olinto, 2000; Perló, 2000).

Empero, un denominador común de casi todas estas experiencias ha sido la dificultad para su aplicación concreta, la fuerte oposición que han generado entre diversos sectores de la población y la escasa recaudación fiscal que han logrado. Este rechazo contrasta con la relativa aceptación de otros gravámenes a la propiedad inmobiliaria, como el predial, o a la compraventa de inmuebles, incluso con el crecimiento real y sostenido que han experimentado muchos de ellos, como lo hemos podido constatar en el caso de México.

Todo lo anterior sugiere que es necesario analizar los fundamentos, objeto, mecanismos de estimación y en general la pertinencia de los impuestos a la plusvalía. Se requiere indagar si los problemas detectados se deben a las propias dificultades técnicas o limitaciones conceptuales que caracterizan estas disposiciones, a una posible duplicidad con respecto a otros impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y/o a la falta de “cultura fiscal” tan prevalente en las sociedades latinoamericanas. De este análisis, pueden derivarse respuestas útiles para los encargados de formular las políticas fiscales acerca del papel de dichas contribuciones, sus posibles limitaciones operativas y también acerca de cómo llevar a cabo exitosamente la captura de plusvalías.

En el presente artículo nos ocuparemos justamente de examinar el tema de la captura de plusvalías, centrando nuestra atención en la experiencia reciente de la República Mexicana. En la primera parte del mismo se realiza una descripción de los tributos que gravan la propiedad inmobiliaria en México; mencionándose sus principales elementos tales como base gravable, tasa impositiva y nivel de gobierno que lo aplica. Posteriormente se analizan de manera más detallada aquellos impuestos que inciden más directamente en la captura de plusvalías; profundizándose en los objetivos que persiguen, así como en las limitaciones y carencias que presentan. Finalmente se presentan una serie de reflexiones sobre la eficacia de estos impuestos en la captura de plusvalías, así como la posible duplicación o traslape fiscal de ambos, y las situaciones en las que puede existir complementariedad.

2 . El cobro de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en México

2.1. Marco jurídico e institucional de los impuestos a la propiedad inmobiliaria

Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una república federal que se encuentra dividida en tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. La Constitución de la República establece en su artículo 31 fracción IV, la obliga-

ción de los ciudadanos de contribuir al financiamiento del gasto de los tres niveles de gobiernos. Las 31 entidades federativas existentes son Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el municipio libre. Tal como lo establece el artículo 115 Constitucional, este último es el responsable de administrar libremente su hacienda, la cual estará integrada de los rendimientos de los bienes que le pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En el inciso “a” del mismo artículo, se establece que los municipios percibirán las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. En la propia Ley General de Asentamientos Humanos, reglamentaria del artículo 115 constitucional y que se ocupa de definir las competencias de los tres órdenes de gobierno en cuestiones directamente vinculadas con el suelo urbano como son: la regulación de los usos y destinos de la propiedad inmobiliaria, la formación de reservas territoriales y la transferencia de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano y la vivienda, no hay una sola mención a la generación de plusvalías inmobiliarias y a la normatividad que debe privar en torno a su captura.

Antes de la reforma constitucional del artículo 115 constitucional de 1983, los municipios dejaban prácticamente toda la administración de su hacienda a los gobiernos estatales, pero a raíz de dichos cambios las tareas financieras de los municipios se fortalecieron considerablemente. Aun así, los congresos locales (estadales) siguen ejerciendo una fuerte influencia sobre los municipios, pues como lo establece el inciso “c” del citado artículo, las legislaturas de los Estados deben aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas.

2.2. Gravámenes a la propiedad inmobiliaria

Existen en México diversos impuestos y derechos directamente vinculados a la propiedad inmobiliaria, los cuales describimos brevemente a continuación:

a) Impuesto Predial

Como señala Zarzosa, este impuesto ha sido históricamente el principal gravamen sobre la propiedad inmueble. Su aplicación en la mayoría de las entida-

des federativas es de carácter proporcional, manejándose en algunos casos tasas diferenciales según el tipo de predio (urbano, rústico o ejidal) o bien según el uso o destino que se le da (habitacional, comercial, industrial, etc.). En la gran mayoría de los municipios, la base gravable es mixta: tierra y construcciones, mientras que en algunos municipios del Estado de Baja California, el gravamen se aplica únicamente sobre el valor del suelo.

b) Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (Traslación de Dominio)

Este impuesto grava la adquisición de los inmuebles, sea cual fuere el acto jurídico por el que se adquiera la propiedad. Fue hasta hace algunos años muy importante dentro de los ingresos municipales ya que se pagaba el 10% sobre el costo de adquisición, sin embargo, en 1990 se modificó la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI), estableciéndose una reducción paulatina de dos puntos cada año a las tasas aplicables, para quedar en 1991 en 8 al millar, en 1992 en 6 al millar, en 1993 en 4 al millar y a partir de 1994 en 2 al millar. Esta transferencia también es gravada por el Impuesto Sobre la Renta (I.S.R.); el causante es el que vende el inmueble y debe pagar un porcentaje de la utilidad registrada. Este impuesto es de origen federal, pero los municipios organizan su recaudación.

c) Impuesto a la Plusvalía

Grava el incremento de valor que adquiere la propiedad inmobiliaria ya sea por una obra pública o por causa del proceso de valorización que los inmuebles experimentan a lo largo del tiempo. Son pocas las entidades federativas que lo han adoptado dentro de su legislación hacendaria: Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa. La aplicación del mismo se ha enfrentado con serios obstáculos de instrumentación y por lo que se conoce del mismo la recaudación obtenida es muy reducida (Perló, 2000).

d) Contribución especial por mejoras

Esta contribución, en algunos casos denominada también Contribución por Obras Públicas, se aplica cuando el ayuntamiento se encuentra ante situaciones imprevistas que le obligan a realizar inversiones encaminadas a satisfacer y resolver necesidades públicas, mediante la ejecución de determinadas obras no contempladas originalmente en sus presupuestos de egresos. Las contribucio-

nes de los beneficiarios de la obra pública suman el costo total de la mismas, o bien, un porcentaje de éstas. Cabe señalar que también existen contribuciones por mejoras de carácter federal, aunque están relacionadas directamente con las obras de infraestructura hidráulica y tienen un peso sobre la tierra agrícola, más que sobre el territorio urbano.

e) Impuesto sobre fraccionamientos, subdivisión y fusión de predios

Este gravamen se establece fundamentalmente sobre la realización de fraccionamientos, cualquiera que sea su tipo, según la ley que regula la materia y que generalmente se denomina Ley de Fraccionamientos. El concepto tributario incluye la división, subdivisión y fusión de terrenos. En algunas entidades dicho tributo se establece como derecho. Sin embargo, pareciera que es más afortunado manejarlo como impuesto, toda vez que esta figura no necesariamente implica la prestación por parte del ayuntamiento de un servicio público determinado. Para la determinación de este tributo generalmente se toma en cuenta el tipo de fraccionamiento, su ubicación y su superficie. La legislación en la materia de la mayoría de las entidades federativas establece a cargo de los fraccionadores la obligación de trasladar al municipio, a título de donación, una considerable porción del terreno urbanizado que constituye el fraccionamiento, la cual fluctúa entre un 10 y un 20%, así como la totalidad de las vías públicas. Esta obligación tiene como propósito dotar al municipio de áreas de terreno para la construcción de obras de infraestructura necesarias para la prestación de servicios públicos y equipamientos.

f) Derechos por permisos de construcción

Este tributo es significativo en términos de recaudación, debido primordialmente a la frecuencia con que se presentan los actos que lo generan. El concepto de este derecho regularmente incluye los permisos por ampliación, reconstrucción y demolición de inmuebles. Incluso en la legislación fiscal de algunos municipios se suele incluir también los conceptos de alineamiento y número oficial, uso de la vía pública con materiales de construcción, excavaciones, etc. Los derechos por permisos de construcción son de causación única e implican la autorización municipal; una vez realizadas las actividades que le dieron origen, cesa la vigencia de la autorización correspondiente. Dada la materia gravable del tributo, éste se determina considerando los metros cuadrados de superficie construida, reconstruida o demolida, aunque hay casos en los que se aplican cuotas por metro lineal de construcción.

g) Impuesto sobre radicación

Este tributo relacionado con la propiedad inmobiliaria no es común en nuestro país, toda vez que sólo en el Estado de México se contempla. Se trata de un impuesto de carácter municipal que deben pagar quienes estén establecidos de forma permanente, continua y habitual en inmuebles dedicados a actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios. El impuesto sobre radicación es relativamente nuevo, pues entró en vigor a partir del primero de enero de 1993. Se trata de un impuesto cuya determinación está íntimamente ligada al aprovechamiento de los servicios públicos generalizados e indivisibles, con motivo de la radicación, es decir, de la disposición material o formal de un inmueble utilizado en la forma y en las actividades señaladas en el párrafo anterior. En este contexto, para la determinación del impuesto se considera la existencia, calidad y magnitud de los servicios públicos que se proporcionan en los diferentes sectores en que se encuentra dividido el territorio de los municipios. Se toma en cuenta además el grado de desarrollo de cada municipio.

h) Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El impuesto sobre la renta no grava propiamente la propiedad inmobiliaria, sino cualquier tipo de utilidad percibida por personas físicas o morales. Si bien las ganancias por prestación de servicios, honorarios, actividades productivas y comerciales, etc. son la principal fuente de este impuesto (el más importante a nivel nacional), la ganancia o renta generada a partir de la venta de un bien inmueble es también causante del ISR. Su base es el precio de venta del inmueble y se permite hacer diversas deducciones, entre ellas el costo actualizado de adquisición del inmueble. Las tasas impositivas son las mismas que se aplican a todos los tipos de ingreso que grava el ISR y es progresiva, comenzando en 3% para llegar al 40%, aproximadamente.

El ISR contempla la exención total a los inmuebles que hayan sido utilizados como casa-habitación al menos durante los dos años anteriores a su venta. Este impuesto solamente grava la ganancia que pudiera haberse generado en el inmueble durante el periodo en que se tuvo en propiedad, para lo cual el costo de adquisición se actualiza mediante la aplicación de un factor obtenido a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

El impuesto se causa en el momento de vender la propiedad, y en algunos casos es el notario público el responsable de retenerlo y presentarlo ante la autoridad fiscal

(SHCP). El esquema tributario del impuesto posee un gran defecto: aunque es necesario realizar un avalúo comercial, el valor de enajenación es fijado por acuerdo entre el vendedor y el comprador, quienes por lo general acuerdan reducir el valor declarado de la operación con objeto de pagar menores impuestos. Hay que recordar que en una operación de compraventa inmobiliaria, el adquirente es gravado por el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (también conocido como impuesto de traslación de dominio), recaudado por los gobiernos locales.

Gran parte de estos gravámenes tienen vinculación directa o indirecta con el principio de la captura de plusvalías, es decir, la recuperación de incrementos de valor del suelo causados por la actuación pública. En los siguientes apartados, nos concentraremos en el análisis de los principales instrumentos vinculados a este principio.

3. El impuesto a la plusvalía en México

3.1. Grado de difusión del impuesto en el ámbito nacional

Después de una minuciosa revisión que se hizo de las disposiciones fiscales de las entidades federativas de la República Mexicana (con la excepción de Chihuahua, Tabasco y Yucatán que no fue posible conseguir) y del Distrito Federal, se puede llegar a la conclusión de que el Impuesto a la Plusvalía constituye un gravamen poco difundido dentro de la legislación fiscal nacional. Siete casos de un total de 28 entidades y el Distrito Federal nos habla más bien de un impuesto que se ha extendido poco. Sin embargo, deben de hacerse varias observaciones que necesariamente matizan la anterior aseveración. La primera de ellas es que tanto dentro de la literatura sobre el tema como en la opinión de los expertos no se le ha dado importancia, lo que contrasta con los siete casos que encontramos en la investigación. En otras palabras, este gravamen efectivamente no tiene presencia en la mayor parte de las disposiciones fiscales de los Estados, pero existen suficientes casos como para no ignorar su existencia.

La mera existencia de este tipo de gravamen está revelando la necesidad que tienen algunos gobiernos estatales y municipales de recuperar por la vía fiscal las cuantiosas inversiones que se realizan en materia de desarrollo urbano y de gravar a los propietarios urbanos que se benefician de las mismas.

No hemos podido extraer alguna correlación entre la existencia del impuesto y determinadas variables de desarrollo urbano y económico. Por ejemplo, en-

contramos entidades con un alto nivel de concentración urbana como es el caso de Nuevo León y entidades donde aún existe un fuerte componente rural como es el caso de San Luis Potosí. De igual forma encontramos entidades altamente industrializadas y tercerizadas como es el mismo Nuevo León, al lado de entidades con un peso fuerte de las actividades primarias, como es el caso de Sinaloa.

3.2. El objetivo del impuesto

El propósito del impuesto parece ser común en todos los casos identificados. Se trata de gravar una valorización de la propiedad inmobiliaria producida por obras públicas. En ningún caso se menciona que se pueda gravar la valorización debida a medidas de carácter administrativo adoptadas por las autoridades, tales como cambios en los usos del suelo, restricciones de densidad y conversión del suelo agrícola para usos urbanos, como ocurre en Colombia. Quizá el único caso que se presta a esta interpretación, es el de San Luis Potosí, ya que en su ley hacendaria se establece que el impuesto se causará por el incremento de valor atribuible a la realización de obras públicas y “al paso del tiempo”. Tampoco parece ser que el objetivo del impuesto sea el de frenar o gravar la especulación urbana.

Por lo que se refiere al destino de los ingresos recaudados por concepto del impuesto a la Plusvalía, la única legislación que señala algo al respecto es la del Estado de Sinaloa, en la cual se establece que los recursos obtenidos de la recaudación se destinarán a obras públicas en nuevos centros de desarrollo.

3.3. El cálculo del impuesto

También parece existir consenso en que el impuesto se debe calcular por el costo de la obra que beneficia a determinadas propiedades. Nuevamente la excepción es San Luis Potosí donde se señala que la base del impuesto “será la diferencia entre el valor catastral de los predios y el que sería su valor comercial determinado mediante avalúos periciales realizados por Ingenieros Civiles o Arquitectos”.

No sabemos por qué se calcula de esa manera (con base en el costo de la obra), pero tal vez podría deberse a que se entiende que resulta más fácil cobrarlo así que calculando los incrementos de valor. Pero ese método si bien puede resultar práctico, en realidad desvirtúa el sentido del impuesto a la Plusvalía que pretende cobrar el incremento de valor de la propiedad debido a una

inversión y no el costo de la obra. De hecho parecería que entonces el impuesto de plusvalía duplica la ya existente contribución de mejoras.

3.4. Obstáculos sociales, políticos y técnicos para la aplicación del impuesto

Parece ser que existen diversos obstáculos para la aceptación del impuesto a la Plusvalía. Uno de ellos es que este gravamen tiene que “competir” con muchos otros que ya se aplican sobre la propiedad inmobiliaria. Obviamente se trata de tributos diferentes, pero ante los ojos de los contribuyentes sus diferencias no siempre resultan claras y por ello sienten que se trata de una “exacción” adicional a las muchas que ya se aplican. Esto sin duda influye en las autoridades para no aplicar un impuesto que puede provocar fuertes reacciones políticas en contra.

Otras de las razones que puede haber influido para su poca aceptación es que los contribuyentes pueden ver en el impuesto a la plusvalía una repetición de los derechos por obras de cooperación o contribuciones de mejoras. Las autoridades municipales de Monterrey nos señalaron que este impuesto era de difícil aceptación por los propietarios de los inmuebles que se encuentran cerca del radio de afectación de la obra, ya que argumentan que “aunque se benefician de éstas, ellos no pidieron las obras y que el monto del referido impuesto en ocasiones es demasiado elevado”.

Por otro lado, lo que se recauda no siempre va a las arcas municipales, ya que como señalan las autoridades de Monterrey: “al municipio no le representa beneficio directo alguno, lo anterior se da ya que lo que ingresa por concepto de este impuesto se hace llegar al fideicomiso encargado de la administración de las obras; un ejemplo son las obras viales San Agustín–Valle Oriente–Monterrey Sur”.

Muy vinculados al primer tipo de obstáculos, se encuentran los problemas de falta de conocimiento de las técnicas modernas de tasación inmobiliaria, atraso y desactualización de los sistemas catastrales, dificultad para mantenerlos actualizados, desconocimiento de los mecanismos de operación del mercado inmobiliario, deficientes mecanismos de recaudación y falta de personal capacitado para encargarse de los distintos momentos del proceso. Al respecto, es interesante mencionar lo que nos señalaron los funcionarios del Municipio de Monterrey: “la dificultad con la que nos hemos encontrado es la fórmula que se encuentra en la ley, ya que su interpretación y aplicación son muy complicadas y para cuantificar el impuesto es necesario que lo haga un cuerpo técnico especializado”.

4. El impuesto predial en México

4.1. Características principales

La base gravable del Impuesto Predial en prácticamente todos los municipios mexicanos es el valor catastral de la tierra con sus mejoras y construcciones. Las tasas varían a lo largo del país, encontrando desde 1 hasta 30 al millar, dependiendo tanto del uso del suelo correspondiente como de la falta de actualización de valores (aumentar la tasa es una forma de compensar los bajos valores catastrales).

El Congreso Local (nivel estatal de gobierno) determina las condiciones del Impuesto Predial, con lo que los municipios pueden tener menor o mayor participación en el proceso. Existen casos en que un organismo estatal es el encargado de identificar y valorar los inmuebles, así como de cobrar el impuesto correspondiente; finalmente entrega los recursos que le corresponden al municipio y éste los administra libremente conforme a derecho. Existen también casos donde el municipio juega un papel más activo en la recaudación, correspondiéndole a éste o compartiendo con el Estado las labores catastrales, valuatorias y recaudatorias relacionadas con el Impuesto Predial. La gama de combinación de funciones varía en todos los Estados y municipios del país pues no existe una legislación general que regule en este sentido.

El acervo informativo para el cobro del impuesto predial son los planos catastrales, mismos que contienen la información necesaria para realizar la identificación y valuación de cada inmueble. En México, uno de los problemas más graves que se tienen en el cobro del predial, es la falta de actualización catastral; la mayoría de los planos tienen más de una década de antigüedad, lo que provoca que un gran número de predios y construcciones no estén detectados y por tanto no paguen el impuesto.

Los organismos o dependencias encargadas de realizar la valuación varían según cada Estado y municipio. La única constante en este rubro es que son siempre los congresos estatales los encargados de aprobar las tablas de valor o tarifas asignadas en cualquier municipio. Sin embargo, aprobar no significa realizar todo el trabajo y cálculos necesarios para llegar a la proposición de valores. La desactualización de los valores catastrales es generalizada en México y merma de una manera importante la recaudación por concepto de predial. Entre las maneras detectadas de gravar la propiedad inmobiliaria podemos mencionar algunas:

- En el Distrito Federal es la Tesorería la encargada de realizar la propuesta de valuación, por lo que cada año se determinan precios unitarios para terreno (de acuerdo a la zona en que éstos se localicen) y para construcción (de acuerdo a la calidad de construcción). Estos deben ser multiplicados por las superficies de terreno y de construcción para obtener el precio a pagar. Adicionalmente existen algunos descuentos de acuerdo al uso del suelo del que se trate. Si el contribuyente no está de acuerdo en el cálculo emitido por la tesorería, puede realizar una autovaluación del inmueble con base en cuadros de valores establecidos por la misma.
- En los municipios del Estado de Baja California, únicamente se grava el terreno, dejando a un lado las construcciones; existen Consejos Catastrales integrados por los diversos sectores de la población (comerciantes, colonos, obreros, industriales, etc.) y la autoridad. Estos órganos elaboran una zonificación con su correspondiente tabla de tarifas unitarias; para valuar cualquier predio basta multiplicar su superficie de terreno por el valor unitario correspondiente.
- En Nayarit, el Instituto Catastral y Registral del Estado (ICRENAY) es el encargado de realizar la propuesta de valuación para todos los predios del Estado, contando con asesoría de la autoridad municipal correspondiente (Flores y Castro 1997).

Entre los problemas detectados en la aplicación del impuesto podemos mencionar la falta de actualización tanto de los predios y construcciones existentes como de los valores catastrales unitarios asignados. Asimismo, los bajos niveles de automatización de las funciones catastrales y registrales complican y hacen más tardado y costoso el proceso del cobro del impuesto; además de que no existe una idea clara de los predios que cumplen y los que no cumplen con el pago del impuesto. La falta de aplicación de sanciones y acciones coercitivas que obliguen al contribuyente moroso a cumplir sus compromisos tributarios es otro de los obstáculos que enfrenta el impuesto predial en México.

4.2. Evolución reciente del impuesto predial en México

El rendimiento del impuesto predial se desplomó durante la década de los ochenta, situación que motivó la instrumentación de políticas y acciones tanto del orden federal como estatal y municipal, tendientes a recuperar la caída de la recaudación derivada de los tributos inmobiliarios, particularmente del impues-

to predial y del impuesto sobre adquisición de inmuebles (Zarzosa, 1997). Fueron varias las razones que produjeron esta caída. Una de ellas está asociada a las reformas del artículo 115 constitucional llevadas a cabo en 1983 por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982–1988), que transfirieron las haciendas locales de los gobiernos estatales a los municipales. Esto hizo que los gobiernos estatales perdieran interés en mantener los sistemas catastrales y los municipios que intentaron asumir la operación de los mismos se toparon con serias dificultades para hacerlo, ya que no contaban con la experiencia ni capacidad técnica requeridas para hacerse cargo de la organización catastral y del cobro de los gravámenes inmobiliarios (Dávila y López, 1997).

Otra de las causas que sin duda tuvo que ver fue la fuerte espiral inflacionaria que arrastró a la economía nacional prácticamente a lo largo de toda la década de los ochenta, la cual desactualizó los valores catastrales, frustró muchos de los esfuerzos de modernización catastral e hizo políticamente complicada la elevación de las tasas impositivas a los sectores de la población cuyo nivel de ingreso se vio fuertemente reducido. Por último, otra de las razones fue, desde nuestro punto de vista, la manifiesta ausencia de información sobre los indicadores básicos de funcionamiento del mercado inmobiliario, en particular la tendencia de sus precios. Los gobiernos locales, aun en los casos de las ciudades capitales y metropolitanas que contaban con un número grande de contribuyentes (muchos de los cuales podían afrontar el aumento impositivo), manejo financiero y personal capacitado, no se habían ocupado de generar o buscar esa información. Una de las manifestaciones más visibles de este desconocimiento se expresa en la subvaluación de los valores catastrales. Esta se refiere a la diferencia que existe entre los valores catastrales y los valores comerciales. Si bien la actualización de los valores catastrales depende de los criterios que establezca cada legislación local en lo concerniente a plazo y procedimientos, se considera que la diferencia entre ambos valores no debe rebasar un 10% (Dávila y López, 1997), sin embargo, dado que los precios comerciales están en constante cambio debido tanto a la dinámica del mercado como a la presión inflacionaria, es necesario estar actualizando los valores catastrales permanentemente. Esto fue lo que pasó desde la década de los ochenta cuando el promedio nacional de subvaluación llegó hasta el 81.56% en el año de 1985.

Las autoridades federales vieron con preocupación esta situación y desde finales de los ochenta comenzaron a desarrollar una serie de programas destinados a fortalecer la recaudación municipal. En 1987 el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) inició un programa de apoyo crediticio a

los gobiernos estatales y municipales con el objeto de reactivar los catastros del país. Para ello estableció una línea de crédito y generó las políticas y normatividad respectivas para su otorgamiento. Con este esquema, en el período 1988–1992 se inició la modernización catastral en diversos municipios de los Estados de Baja California, Hidalgo, Guerrero, Chihuahua y Yucatán.

A finales de 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) decidió apoyar el Programa de Modernización Catastral y para ello se constituyó un Comité Interinstitucional en el que quedaron incorporados BANOBRAS, SEDESOL y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Para el financiamiento del programa se estableció, en principio, una estructura financiera de 50% de apoyos fiscales federales (a fondo perdido) y una participación igual de recursos crediticios por parte de BANOBRAS.

Otra medida destinada a fortalecer las finanzas municipales se produjo en 1989 a raíz de la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, pues se estableció que en la fórmula de distribución de participaciones a Estados y municipios se tomarían en cuenta las mejoras obtenidas en la recaudación del impuesto predial y cobro de derechos de agua potable. Como señalan Dávila y López (1997), no obstante que el incremento en las participaciones derivado de las mejoras en la recaudación del predial es limitado, tuvo el efecto de generar entre las autoridades estatales y municipales un mayor interés por lograr un sistema catastral más eficiente.

Un impulso adicional al cambio de política fiscal inmobiliaria y de modernización catastral provino de la propia reforma a la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles de 1990, ya que para mantener el mismo nivel de recaudación o que este no se desplomara, las entidades y municipios se comenzaron a preocupar por actualizar los valores catastrales lo más cercanos posible a los valores comerciales. Este conjunto de programas y reformas a la legislación fiscal, aunadas al descenso de las presiones inflacionarias, la recuperación económica y el comienzo de la alternancia política dentro de un mayor número de gobiernos municipales y estatales que obliga a elevar la eficiencia administrativa y a mejorar la oferta de bienes y servicios urbanos, ha generado una recuperación de la recaudación fiscal inmobiliaria, la cual ocupa un lugar cada vez más importante dentro de los recursos propios de los gobiernos estatales y municipales.

Después de esta revisión general de la evolución del impuesto predial en México queda claro que en los últimos 15 años se han producido cambios importantes

en su estructura y comportamiento e igualmente que se han generado una serie de cambios legislativos, políticos y administrativos que han dado la pauta para la transformación de los sistemas fiscales inmobiliarios en muchos Estados y ciudades del país.

4.3. El Impuesto Predial con base suelo como instrumento de captura de plusvalías

Aplicar el impuesto únicamente a la tierra se deriva del propósito de gravar los beneficios obtenidos por el esfuerzo colectivo, es decir, busca la compensación por parte del propietario de un terreno hacia la sociedad, que de una u otra manera le ha dado valor al inmueble. El valor agregado que recibe el suelo cuando se dispone de servicios e infraestructura se debe, en la gran mayoría de los casos, al esfuerzo de la sociedad en su conjunto, ya que es ésta quien a través de sus contribuciones hace posible la construcción y operación de obras relacionadas con los servicios públicos como agua potable, drenaje, electricidad, vialidad, seguridad, etc. De la misma manera, el valor relacionado con la ubicación del predio dentro de la ciudad se debe a la dinámica de la colectividad y no al esfuerzo individual de uno o varios propietarios de inmuebles.

El valor del suelo es siempre uno de los componentes del impuesto predial, por lo que puede sostenerse que cualquier incremento que éste experimente, se traducirá en la existencia de una mayor base gravable y de esta manera en una captura de plusvalías. Sin embargo, existe una notable diferencia entre la captura de plusvalías que se realiza mediante un impuesto predial con base mixta y uno con base suelo. En este sentido, la base suelo permite una mayor captura al enfocarse únicamente sobre el valor del suelo, dejando a un lado el de las construcciones que depende esencialmente del esfuerzo individual de los particulares. Existen en México dos experiencias en el Estado fronterizo de Baja California, específicamente en los municipios de Mexicali y Tijuana (Perló y Zamorano, 1998 y 2000), donde procesos de reforma fiscal integral que llevaron al abandono de la base mixta y a la adopción de la base suelo, se han traducido en importantes aumentos en la recaudación y en una más efectiva captura de plusvalías.

El proceso de reforma de los impuestos a la propiedad inmobiliaria en Mexicali, Baja California

Hasta mediados y finales de la década de los ochenta, todas las actividades catastrales y fiscales inmobiliarias de los municipios del Estado de Baja California se encontraban concentradas en el gobierno estatal. En Mexicali, el patrón catastral se encontraba rezagado dado el acelerado crecimiento urbano del municipio; de igual forma, los valores catastrales, como en los demás municipios, se encontraban completamente desactualizados y de ninguna manera correspondían con los valores comerciales de suelo y construcción.

A finales de 1989, asumió el nuevo alcalde de Mexicali, el Lic. Milton Castellanos Gout. En virtud de la difícil situación financiera que se vislumbraba para la administración del municipio, se comenzó a trabajar antes del cambio de mando en la elevación de los ingresos provenientes del cobro del impuesto predial. Se trabajó en dos frentes distintos. Uno de ellos era de carácter técnico–metodológico y concernía al procedimiento para actualizar los valores catastrales. El otro tenía que ver con la creación de la Comisión Municipal de Valuación de las bases del Impuesto Predial, organismo que agrupó a diversos sectores de la sociedad mexicalense y cuyo propósito era servir de órgano de representación social y profesional para legitimar y buscar consenso en los aumentos impositivos.

Uno de los aspectos más interesantes y novedosos de la experiencia de Mexicali fue el abandono del sistema de valores mixto (suelo y construcciones) y la adopción de uno basado exclusivamente en los valores del suelo. Otro aspecto de gran interés fue la elaboración e instrumentación de un modelo matemático para el cálculo de dichos valores. Como resultado de esos cambios, los ingresos registrados por concepto del predial en el ejercicio fiscal de 1990 en Mexicali superaron en 150% lo recaudado en 1989. Además, la importancia del predial con respecto al total de ingresos municipales se incrementó considerablemente, pasando de 3,48% a 7,62% en el municipio.

El éxito del cambio en el esquema recaudatorio con la adopción del esquema de base suelo tuvo dos importantes componentes:

- Es fácil y rápido de aplicar ya que la identificación, clasificación y valuación del suelo son mucho más sencillas y objetivas que las de las construcciones.

- Otorga transparencia al proceso de valuación al tomar únicamente la tierra como base gravable. La discrecionalidad y subjetividad que caracteriza la valuación de las construcciones se ve superada por la objetividad de la valuación de la tierra; cada contribuyente paga únicamente en razón de la ubicación y superficie de su propiedad.

Ya han pasado diez años desde las reformas al impuesto predial en Mexicali. Durante este tiempo, mucho se ha avanzado en materia catastral; se cuenta con avanzados sistemas de información geográfica que mantienen la cartografía con un grado muy aceptable de actualización. Lamentablemente, en materia de valuación inmobiliaria y de recaudación predial, los resultados no son tan halagadores. La falta de métodos de valuación bien establecidos y las presiones políticas, han mantenido los valores catastrales muy por debajo de los valores comerciales, lo que definitivamente ha causado mermas en la recaudación. En términos relativos con respecto al total de ingresos municipales, las recaudaciones prediales más importantes corresponden a los primeros años que siguieron a la reforma; desde ese momento este rubro de ingresos perdió importancia en términos reales, aunque sigue siendo la principal fuente de ingresos propios del municipio.

Aunque las administraciones subsecuentes han mantenido el sistema de base suelo implantado por la reforma de 1989, según las entrevistas realizadas a funcionarios y valuadores profesionales, parece ser que las razones de esta preferencia tienen que ver más con una inercia institucional y con la opinión de que se trata de un método “más sencillo de aplicar”, que con argumentos de orden teórico, metodológico o fiscal. Incluso se estudia la posibilidad de regresar a la base mixta: suelo y construcción.

Es necesario hacer una aclaración entre el espíritu del impuesto predial con base suelo y el de base mixta. Aunque ambos gravan el valor del suelo, y al hacerlo capturan una parte de la plusvalía que la colectividad ha generado sobre éste, el impuesto con base mixta tiene su componente más importante en el valor de las construcciones, siendo un impuesto que grava esencialmente la riqueza (y de alguna manera el ingreso).

Por el momento, la intención de capturar la plusvalía que se ha generado sobre el suelo urbano mediante el impuesto predial con base suelo está fuera de la discusión. Esta discusión se encuentra centrada en la mayor equidad que, según algunos sectores de la sociedad, especialmente los valuadores,

ofrece la base mixta debido a que refleja de manera más clara la riqueza y el ingreso de los propietarios de los inmuebles.

En el caso de Mexicali podemos decir que, en un principio, el impuesto predial con base suelo constituyó un eficaz instrumento de captura de plusvalías, cuando los valores catastrales del suelo eran equiparables a los valores comerciales. Lamentablemente, con el paso del tiempo y debido a la falta de interés de la autoridad por mantener actualizados los valores, éstos dejaron de reflejar la plusvalía que la acción comunitaria ha ido depositando en el suelo.

5. El Impuesto sobre la Renta (ISR) en México

El ISR es la principal fuente de ingresos de la federación; todo aquel que percibe alguna ganancia está obligado a pagarlo. El Impuesto Sobre la Renta es de origen federal, por lo que su aplicación se lleva a cabo de la misma manera en cualquier parte del país. Este gravamen se exhibe anualmente, aunque pueden darse adelantos trimestrales también llamados pagos provisionales. Las tasas son progresivas y llegan a ser de hasta un 40% de la ganancia obtenida, buscándose así una mayor redistribución del ingreso. El impuesto no grava el ingreso bruto, sino únicamente la ganancia obtenida, por lo cual se permiten hacer diversas deducciones, mismas que varían de acuerdo al tipo de persona, actividad, régimen fiscal, etc.

En el caso de las rentas por enajenación de bienes inmuebles, la ganancia se determina restando el costo actualizado y depreciado de adquisición del inmueble, del ingreso obtenido por su venta. Cualquier costo generado por la ampliación o remodelación del inmueble, y que haya incrementado el valor original de éste, es también deducible; los gastos de mantenimiento y conservación, lejos de incrementar el valor original, únicamente lo mantienen, por lo que no están sujetos a deducción. Como ya se mencionó, la vivienda está exenta del pago del ISR, siempre y cuando sea demostrable que el inmueble se utilizó como casa-habitación al menos durante los dos últimos años previos a su venta.

Es interesante señalar que el cálculo de actualización de valores obliga a la depreciación de la construcción¹ en 3% por cada año de antigüedad, con un

¹ La Ley permite “no disminuir el costo de adquisición en función de los años transcurridos, tratándose de bienes muebles que no pierdan el valor con el transcurso del tiempo, y sin perjuicio de actualizar el valor...”

límite de 20 años, es decir, hasta 60% del valor de adquisición. Para lo anterior es necesario separar el costo del terreno del de la construcción, estableciéndose que el primero no podrá ser inferior al 20% del valor total de inmueble. Estas consideraciones parecen ir en función de que el valor de la construcción necesariamente se reduce con el paso de los años, mientras que el del terreno generalmente se conserva o se incrementa (aunque en determinados casos puede también reducirse). Lo anterior hace evidente que cualquier ganancia, o pérdida, en la operación de compraventa será atribuible al valor del terreno y no al de la construcción.

El impuesto sobre la renta tiene una diferencia notable con respecto a los impuestos predial y de plusvalías: el valor de la base gravable la determinan los particulares, no las autoridades correspondientes. Si bien se obliga a realizar un avalúo comercial al momento de la transacción (que tiene una finalidad informativa hacia las partes involucradas), no existe disposición alguna en la ley que obligue al vendedor a enajenar su propiedad en determinado valor. Hay que recordar que lo que se grava es el ingreso, siendo este independiente del potencial valor comercial del inmueble. Lo anterior trae como resultado que el valor declarado de la operación sea en muchos casos, menor al monto real de la misma, lo que reduce los ingresos por este concepto.

Pero volviendo a la idea de que el ISR grava principalmente el incremento de valor del suelo, es interesante señalar que esa plusvalía pocas veces es generada por la acción del gobierno Federal, siendo los gobiernos estatales y fundamentalmente los locales, los generadores de la misma. En este sentido parece injusto que sea la federación quien en principio goce de las plusvalías generadas por otros niveles de gobierno. En esta misma tónica, será también la Federación la que verá disminuidos sus ingresos en caso de que en lugar de ganancia exista pérdida como resultado de la enajenación del inmueble. Esa pérdida sería descontada del impuesto que sobre otros ingresos tuviera que pagar el contribuyente. De cualquier manera, los casos en que la propiedad inmobiliaria, especialmente el valor del suelo, pierde valor en términos reales, son muy raros², por lo que puede decirse que la federación es por lo general la gran captora de plusvalías.

² Entre éstos podrían señalarse inmuebles ubicados en zonas que por razones diversas sufran deméritos importantes, o bien, situaciones en las que los valores inmobiliarios se desploman debido a fenómenos tales como las crisis nacionales, la expulsión de población de ciertas ciudades o regiones, etc.

6. ¿Debe aplicarse el impuesto a la plusvalía en México?

El título que lleva el presente artículo se pregunta acerca de la pertinencia de aplicar el “impuesto a la plusvalía” en México, en la medida en que existen, en la estructura tributaria del país, varios otros instrumentos que podrían actuar en la captura de esas plusvalías. ¿Cuál es nuestra respuesta? La respuesta es positiva, es decir, creemos que sí debe aplicarse el impuesto a la plusvalía; pero siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones. Las razones son varias. Una de ellas es que, en general, la recaudación proveniente de la propiedad inmobiliaria sigue siendo, no obstante los avances registrados en los últimos años, muy baja en comparación con otro tipo de gravámenes; representa una proporción reducida de los ingresos municipales y su peso dentro del PIB es mínimo (Ordoño, Azpetia y González, 1997 y Dillinger, 1991). Es necesario aumentar la recaudación y para ello es indispensable aplicar nuevos instrumentos fiscales capaces de capturar la generación de plusvalías. También debe de tomarse en cuenta que los otros gravámenes a la propiedad inmobiliaria: el predial, el ISR y la traslación de dominio, se encuentran desactualizados, apoyados en sistemas de valuación muy alejados de los valores comerciales y sometidos a prácticas viciadas, lo cual impide actuar con prontitud y precisión en la captura de plusvalías. Por último, el impuesto a la plusvalía puede ser un eficaz instrumento para el control de los procesos de especulación sobre el suelo urbano, tan generalizada en México y en toda Latinoamérica.

Sin embargo, dado el pobre desempeño que ha tenido el impuesto a la plusvalía en México, considerando que en su formulación actual tiene problemas conceptuales que deben ser corregidos y también que deben tomarse en cuenta las experiencias internacionales que existen en relación a los efectos nocivos que puede tener la introducción de nuevos impuestos (Brown y Smolka, 1997), nos parece importante introducir varias consideraciones y condicionantes que deben ser tomados en cuenta para corregir su actual aplicación y sobre todo para hacerlo compatible y complementario con otros impuestos a la propiedad inmobiliaria.

1. Tanto el impuesto predial como el impuesto sobre plusvalías están basados en el valor del inmueble, pero gravan diferentes aspectos del mismo. El primero grava la propiedad o posesión, mientras que el segundo busca recuperar una parte importante del plusvalor que se ha generado sobre el suelo gracias a las acciones públicas. Puede entonces argumentarse que el predial grava el valor de uso del inmueble, mientras que el de plusvalías grava su valor de cambio. En este mismo sentido es lógico que el predial se cobre

regularmente ya que el uso del inmueble es constante. Es igualmente lógico que el impuesto sobre plusvalía se aplique en el momento que se hace efectivo el valor de cambio, es decir cuando la plusvalía se transforma en dinero, mas no en el momento en que ésta es generada.

Sin embargo, un impuesto predial basado en un catastro moderno y un sistema de valuación actualizado y que tome como valor el mejor y más rentable uso de suelo, puede ser un instrumento eficiente de captura de plusvalías. Cuando se presenta este caso, el impuesto a la plusvalía puede representar una doble tributación y debe evitarse.

2. Existen otras opiniones que dan al predial y al impuesto sobre plusvalías un carácter complementario. Especialistas internacionales³ sostienen que el impuesto a la plusvalía puede actuar como complemento al impuesto predial en busca de la justicia fiscal. Jane Malme señala que una manera de suavizar el efecto fiscal del incremento de valor originado por modificaciones normativas que introducen cambios en el uso del suelo, es mantener el cálculo del impuesto predial con base en el valor del uso actual y no en el valor del uso potencial, hasta que ese inmueble cambie de propietario o de uso. Gary Cornia agrega que el cambio de uso del suelo genera plusvalía, lo cual es positivo para el propietario; pero si éste no desea vender o utilizar el nuevo uso del suelo permitido, es válido que el incremento en el impuesto predial, como consecuencia del aumento del valor del suelo, se acumule y se liquide hasta que la propiedad sea vendida, aplicándose en ese momento el impuesto sobre la plusvalía. De esta manera, se evitan posibles inequidades y se capturan plusvalías generadas por cualquier tipo de acción u obra pública.
3. La manera en que se aplica el impuesto a la plusvalía en algunas entidades federativas de México se presta a confusión e incluso a doble exacción con respecto a la contribución especial por mejoras. Dado que su cálculo actual se basa en el valor de las obras públicas y no en el aumento de valor que éstas generan sobre el suelo, puede traslaparse con las contribuciones por obras y mejoras. Es importante aclarar los conceptos y aplicar ambos tributos correctamente, cumpliéndose los objetivos que originalmente persigue cada uno. No hay duda de la dificultad técnica que existe para calcular el impacto de las intervenciones públicas sobre el incremento del valor de los inmue-

³ Gary Cornia y Jane Malme, para mayor información ver relatoría del Seminario "Finanzas Locales e Impuestos Inmobiliarios", Junio 2000. Lincoln Institute of Land Policy.

bles, pero no se trata tampoco de un obstáculo insuperable y por otro lado mientras las autoridades fiscales no expliquen al contribuyente de manera satisfactoria y sencilla cómo han sido beneficiados por su intervención, el cobro del impuesto a la plusvalía enfrentará oposición.

4. También existe el riesgo de doble tributación que puede originarse en relación con el impuesto sobre la renta que pesa sobre operaciones de venta de inmuebles. Aunque puede argumentarse que el ISR no grava el valor del inmueble sino la ganancia obtenida a partir de su venta, esta ganancia está dada justamente a partir de los valores inmobiliarios.

Colombia (Jaramillo, 2001) y Taiwán (Alven y Wei-cho, 1998) aplican impuestos que permiten capturar las plusvalías generadas sobre el suelo, adicionalmente a los impuestos a la propiedad inmobiliaria que se cobran regularmente. Esta captura de plusvalías se realiza al momento en que el propietario vende o desarrolla la tierra, es decir, en el momento en que la plusvalía del suelo se transforma en liquidez económica. La base de ambos impuestos es justamente la diferencia entre el valor de adquisición y el valor de venta del inmueble, y la tasa impositiva es de entre 30% y 40%. En ambos casos, el impuesto le corresponde al gobierno local. La mención de estas experiencias internacionales tiene como objeto mostrar que en algunos países existen instrumentos fiscales de captura de plusvalías cuyo cálculo se realiza de manera muy similar al del ISR, siendo la única diferencia el hecho de que en este caso el impuesto es de origen federal.

En nuestra opinión, el impuesto sobre la renta aplicado adecuadamente (es decir, basado en el valor del mercado y no en un “poco fiable” valor de operación de compraventa), es un instrumento de captura de plusvalías, por lo que en caso de aplicarse paralelamente a un verdadero impuesto sobre plusvalías (basado en el valor del inmueble y no en el costo de las obras) de carácter local, se estaría incurriendo en la doble tributación. En México, por el momento y dada la confusión que ha transformado al impuesto sobre plusvalías en una simple contribución de mejoras no se presenta el problema de la doble tributación, sin embargo, es un riesgo potencial que existe y debe contemplarse en el diseño de cualquier política fiscal inmobiliaria futura.

5. Finalmente, dados los procesos de descentralización que están ocurriendo en México, parece poco eficiente y equitativo que una porción de las plusvalías urbanas continúe siendo capturada por la Federación por la vía del ISR,

cuando es la que en menor grado ha contribuido a generarlas. Esta debería ser una facultad exclusiva de los gobiernos locales, quienes encontrarían en ese instrumento fiscal una importante fuente de financiamiento para el desarrollo urbano, como en el caso de Taiwán, donde este impuesto ha llegado a representar hasta el 70% del total de ingresos locales.

Referencias

- Barco de Botero, C y Smolka, M.O. (2000) *Challenges in Implementing Colombia's Participación en Plusvalías*, Land Lines Volume 12 N.3, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge MA. USA.
- Brown, James (1997). *Land Use and Taxation*. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge MA. USA.
- Dávila Jiménez, Gerardo; López Padilla, Ismael (1997). *Evolución y perspectivas de la modernización catastral en México 1987-2000*. en *Federalismo y Desarrollo* Banobras. México.
- Iracheta, Alfonso y Smolka, Martim. Coordinadores (2000). *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Lincoln Institute of Land Policy, El Colegio Mexiquense.
- Jaramillo, Samuel (2001). La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de Valorización y la Participación en Plusvalías. En Smolka, Martim y Fernanda Furtado (editores). *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago: LILP-Instituto de Posgrado e Investigación, P. Universidad Católica de Chile.
- Olinto Camacho, Óscar (2000). *Políticas de Suelo y Captación de Plusvalía. El caso venezolano*. Iracheta C., Alfonso (coord.). Los pobres de la ciudad y la tierra. El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy. México.
- Perló, Manuel (2000) *La aplicación del Impuesto sobre Plusvalía en México*. Iracheta C., Alfonso (coord.). Los pobres de la ciudad y la tierra. El Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy. México.
- Perló, Manuel y Zamorano, Luis (1998). *La Reforma Fiscal Inmobiliaria en Mexicali, B. C. de 1989*. Lincoln Institute of Land Policy.
- _____ (2000). *La Reforma Fiscal Inmobiliaria en Tijuana y Ensenada, B. C.* Lincoln Institute of Land Policy.

¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México?

(2000). *Un análisis comparativo sobre la reforma fiscal inmobiliaria en Baja California*. Conferencia dictada durante el seminario “Las Finanzas Locales y los Impuestos Inmobiliarios”. Tijuana, B.C. Junio 2000.

Relatoría del seminario “*Las Finanzas Locales y los Impuestos Inmobiliarios*”. Tijuana, B.C. Junio 2000. Lincoln Institute of Land Policy.

Zarzosa Escobedo, José Antonio (1997). “Importancia de la modernización catastral”. *Federalismo y Desarrollo*, Banobras. México.

Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú¹

7

Julio A. Calderón Cockburn

1. Presentación

Es preocupante la actual incapacidad de las municipalidades del Perú por atender las demandas de sus comunidades al interior de un proceso de urbanización continuo. Esta falencia obedece a su endeblez financiera y a la vieja tradición del gobierno central de concentrar los recursos y la inversión pública a cambio de lealtades políticas. Ello a pesar de que, según los especialistas, habría mayor eficiencia si las municipalidades ejecutaran obras de carácter local, evitando duplicaciones y favoreciendo un mayor control social. Los retos de las municipalidades, entonces, pasan por mejorar sus ingresos internos, siendo uno de los instrumentos a utilizar, al interior del marco tributario y legal vigente, la recuperación de las inversiones públicas.

La posibilidad de una recuperación total o parcial de las inversiones se basó, hasta 1993, en un tributo, creado en 1981 y reglamentado en 1985, aplicado sobre la propiedad del predio y, concretamente, a su mayor valor o beneficio por la obra pública: la contribución de mejoras. Actualmente dicho tributo se denomina Contribución Especial de Obras Públicas.

Conceptualmente tales tributos forman parte de los mecanismos de captura de plusvalor, que son el conjunto de prácticas públicas (dispositivos fiscales, negociaciones entre diversos agentes) por las cuales el Estado recupera, de los propietarios privados, el incremento al valor al suelo producido por la inversión pública y comunitaria. En su amplitud, el concepto atribuye la generación de

¹ Este ensayo forma parte del proyecto Value Capture in Latin American Cities del Lincoln Institute of Land Policy. El autor agradece el apoyo de Martim Smolka, Fernanda Furtado, Angel Delgado, Margarita Gamarra, Emilio Reaño y Carlos Williams.

plusvalor no sólo a la obra y las disposiciones administrativas públicas (llevadas a cabo por gobierno central, regional y local), sino a la propia inversión empresarial privada (*shopping centers*, por ejemplo) y a la acción vecinal y comunitaria, a través de la demanda y obtención de servicios, consumidores, comerciantes minoristas, etc. Así, las vías, el agua potable, la electrificación, los dispositivos urbanísticos (autorizaciones de uso del suelo, permisos de densificación, licencias de construcción, licencias de funcionamiento), la instalación de zonas comerciales, el embellecimiento de la ciudad, etc... son medios que añaden un valor adicional (plus) al valor que ya poseía la tierra, dando como consecuencia un plusvalor que se expresará en el precio a ser transado en el mercado. El elemento de distinción, por reducción, sería que plusvalor es aquello producido por un agente distinto al propietario de la tierra beneficiada. Por ello, el plusvalor es resultado del esfuerzo de la comunidad antes que del individual y, por tanto, dicho incremento debe volver, de algún modo, a la comunidad que la ha generado (Brown y Smolka, 1997).

A diferencia del escepticismo en que acometimos inicialmente el tema, pues pensábamos que había poco por tratar, la revisión efectuada muestra diversas prácticas en torno a mecanismos de captura de plusvalor, que van desde un marco legal desarrollado hasta un Programa Metropolitano municipal de recuperación de inversiones. Sin embargo, estas acciones son poco conocidas, no digamos por el ciudadano común y corriente, sino por los propios planificadores urbanos y autoridades locales. Debido a ello no se asocia debidamente la inversión en obras públicas y su posible recuperación, parcial o total.

A la luz de los procesos de descentralización en América Latina, que fortalecen el rol de las municipalidades, y de los cuales el Perú se ha alejado en los últimos años, la recuperación de inversiones públicas y la captura de plusvalor han ganado notoriedad. Esto es importante para una región con países en desarrollo que bajo una orientación capitalista han observado, para el conjunto de sus clases socioeconómicas, una resistencia a la aplicación de impuestos a la propiedad de la tierra debido a su propia constitución histórico-estructural (Doebele, 1997). En general, los instrumentos recurrentes han sido, como en el Perú, la contribución de mejoras, aunque existen intentos, como en Colombia, de ampliarlos a la valorización de las decisiones administrativas (Furtado, 1997).

2. Contexto histórico e institucional

2.1. Antecedentes

En el Perú la tradición en captura de plusvalías inmobiliarias es relativamente reciente y remite al decreto legislativo 184 de 1981, ubicado en el contexto del proceso de reforma municipal iniciado un año antes. Anteriormente, de modo amplio y referencial, deben consignarse diversos esfuerzos que formaron parte de la configuración de un Estado, para usar el concepto sociológico, “burocrático-racional”.

Esta configuración, habiendo sido la República peruana constituida en 1821, es un proceso del siglo XX. Entre sus hitos se destaca, en la década del 30, la constitución de las fuerzas de seguridad interna (que reemplazan a bandas armadas por gamonales que imponían el “orden”), el establecimiento de un aparato normativo y administrativo en los años 50 y un esfuerzo, actualmente detenido, por la descentralización y el fortalecimiento municipal en los 80. Políticamente, hasta inicios de los años 60, el Estado estuvo bajo el dominio de la oligarquía que privatizó la función pública a su servicio y desarrolló una organización de tipo centralista. Hubo una política de *laissez faire* frente a los agentes urbanizadores/grandes propietarios de tierras y la acción pública reguladora se limitó a dispositivos municipales que normaban la habilitación urbana de tierras y tibios esfuerzos de planeamiento (zonificación, reglamentos de construcción, planes de desarrollo). Éticamente esto estuvo justificado por la concepción liberal que asignaba al sector privado la construcción de viviendas y el respeto y sacralización de la propiedad privada. Las municipalidades fueron órganos subordinados de segundo nivel, adscritos al Ministerio de Gobierno y Policía, y una manifestación de su debilidad era que las regía una ley orgánica expedida en 1892.

A principios de los 60 se inició el ordenamiento de las funciones extractivas del Estado. La ley 13689 del 07.09.61 (y luego la Ley 13699) autorizó a las municipalidades provinciales a gozar, a partir de 1962, del producto de los impuestos prediales rústicos y urbanos, destinando el 50% a las municipalidades distritales². En 1965 la Ley 15428 facultó a las municipalidades provinciales a acotar, recaudar y administrar directamente los impuestos, pues hasta entonces dicha labor estaba a cargo de una entidad privada, la Caja de Depósitos y Con-

² El Estado política y administrativamente se divide en gobierno central, regionales y locales o municipales. Sólo el gobierno central expide leyes. Las municipalidades se dividen, a su vez, en provinciales y distritales y existe una tradición de competencia por recursos entre ambas instancias.

signaciones, que efectuaba un *service*. El decreto supremo 464–H (23/11/1965), texto único ordenado sobre el impuesto a los predios rústicos y urbanos, definió que en la determinación de los montos impositivos participara el Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú y los propietarios a través de declaraciones de autoavalúo (Bulnes, 1967). Adicionalmente, se creó el Banco de la Nación, en 1968 se establecieron los impuestos a la renta (a los ingresos), a las propiedades y al patrimonio vehicular. El reforzamiento a las municipalidades se complementó, a partir de 1963, con la elección democrática de alcaldes, luego de cinco décadas en que dichas autoridades habían sido designadas por el gobierno central.

El primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963–1968) inició una transferencia de funciones del gobierno central a las municipalidades (gestión del suelo urbano, regularización de la tierra, administración de suelos eriazos, etc.) que fue luego frenada y revertida por el largo gobierno militar reformista (1968–1980). Si bien el gobierno militar liquidó la dominación oligárquica y se esforzó en combatir la especulación urbana (Ley de Reforma Agraria, 17716 de 1969, leyes de expropiación de 1969 y 1970 e impuesto a los terrenos sin construir³) no descentralizó el Estado por su interés en controlar a las masas sociales, lo que cortó transferencias a las municipalidades y la elección democrática de alcaldes, que volvieron a ser designados por el Ministerio del Interior.

2.2. *Descentralización y finanzas municipales*

La Constitución de 1979, redactada por una asamblea constituyente electa como correlato de la crisis final del gobierno militar, estableció que el Estado peruano era unitario, representativo y descentralizado. Bajo este esquema, orientado a la regionalización del país, las municipalidades fueron definidas como órganos de gobierno local, con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia (artículo 252) y el primer peldaño del futuro Estado descentralizado.

Fernando Belaúnde, nuevamente electo Presidente (1980–1985), reinició su apoyo a los gobiernos locales mediante la convocatoria a elecciones para alcaldes, la transferencia gradual de funciones en manos del gobierno central (como desarrollo urbano, transporte público), la dación de dos leyes de municipalidades, la 051 en marzo de 1981 y la 23853 en 1984, el establecimiento de un régi-

³ El impuesto (1977) gravaba a los terrenos no construidos con tasas sumamente elevadas que se incrementaban en función del tiempo transcurrido. En 1979 alcanzó rango constitucional al estar consignado en el inciso 7 del artículo 257 de la Constitución, relativo a los bienes y rentas municipales.

men nuevo para la aplicación del impuesto predial (Ley 23552), etc. Asimismo, la gestión del alcalde de Lima Eduardo Orrego (1981–1983) recurrió al Fondo de Inversiones Metropolitanas (INVERMET), que había sido creado en 1979, para desarrollar obras de embellecimiento de la ciudad e infraestructura vial.

Sin embargo, el gobierno central continuaba siendo el generador de la inversión pública. En Lima Metropolitana, capital y ciudad más importante del país, entre 1981 y 1982, de una inversión pública de S/ 224,377 millones, sólo un 4.7% se efectuó vía la municipalidad (Delgado, 1996: 50). El monto de inversión municipal era tan insignificante que podía afirmarse que no prestaba una contribución significativa a los programas de desarrollo nacional. Los ingresos tributarios municipales, en 1981 y 1982, respectivamente eran el 0.28 y 0.36% del Producto Bruto Interno (PBI). En cuanto a su participación en el presupuesto nacional, en 1980 y 1981 la participación municipal fue de 3.9% y 4.3%, muy por debajo de Colombia (54%), Venezuela (41%), Ecuador (41%) y Bolivia (37%) (Delgado, 1995: 49–50). Las fuentes municipales de financiamiento no les permitían siquiera atender sus propios gastos corrientes.

Existía además una dependencia frente a las transferencias gubernamentales, que en 1987 fue del 21.5% del total de los ingresos municipales del país, en 1979 el 33.2% y en 1980 el 45%. Entre 1981 y 1982, bajo la democracia, se produjo una mejora en los ingresos tributarios, reduciéndose las transferencias al 16% y 23%. A pesar del discurso municipalista, el gobierno central reservaba para sí la inversión pública. El órgano Cooperación Popular, cuyas funciones no se diferenciaban en nada de la de los gobiernos locales, recibía en 1984 S/128,767 millones y el conjunto de municipalidades sólo aproximadamente el 30% de dicha cantidad (S/ 37,963 millones). En Lima Metropolitana la inversión del gobierno central era del 95.4% y la de la municipalidad sólo de 4.7%. La duplicidad de funciones tenía como origen motivaciones políticas que llevaban al manejo discrecional de los recursos públicos, perjudicando a alcaldes de oposición (Delgado, 1995: 53–54).

2.3. Tributo de Contribución de Mejoras (D.L. 184)

En la búsqueda del fortalecimiento financiero de los gobiernos locales, el 12 de junio de 1981 el Decreto Ley 184 creó el tributo de Contribución de Mejoras aplicable a aquellas propiedades que obtengan beneficios diferenciables por la construcción de obras públicas. El D.L. definió como sujetos activos del tributo

a las entidades del sector público (salvo las empresas públicas) y como sujeto pasivo a los propietarios y poseedores comprendidos en la zona de beneficio, a excepción de los predios del gobierno e instituciones públicas, organismos internacionales, universidades e iglesia. Se estableció que la obligación tributaria era individual, como pago único y considerando las dimensiones y beneficio de las propiedades. Sin embargo, el tributo no tuvo aplicación por no haberse establecido su reglamento, que sería un producto de la reforma tributaria de 1984 y 1985.

2.3.1. Reforma tributaria (1984–1985)

En 1984 asumió la gestión municipal de Lima Metropolitana el frente de Izquierda Unida (1984–1986) con Alfonso Barrantes como alcalde. Aprovechando la iniciativa del gobierno central de impulsar una reforma tributaria en favor de las finanzas municipales, dicha gestión, contando con movilizaciones sociales, logró ampliar los recursos de los gobiernos locales y reducir la dependencia ante el gobierno central. La reforma tributaria 1984–1985 debe entenderse como parte de una reforma municipal que desarrolló políticas de participación vecinal, políticas de democratización de uso del suelo, legalización de la tenencia de la tierra, programas de vivienda populares, etc⁴.

En 1985, la Ley de Financiamiento (24030) recogió una significativa reforma tributaria municipal. Su aspecto resaltante fue la creación del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se constituyó en un ingreso propio de la municipalidad, buscando reemplazar el mecanismo discrecional de transferencias corrientes a cargo del gobierno central. De este modo se trató de consolidar la autonomía consagrada en los textos legales. El IPM se constituyó a partir del añadido de un punto al Impuesto General a las Ventas (IGV), conocido en otros países como Impuesto al Valor Agregado (IVA), que grava todas las transacciones de bienes y servicios (en 1988 se añadiría otro punto). La fundamentación ética del IPM se basó en que el comercio de mercaderías se realiza en las urbes, prestando la ciudad una infraestructura indispensable para el tráfico de bienes y la comercialización de servicios, resultando por ello pertinente que parte de lo generado vuelva a la ciudad. A partir de 1985 los ingresos tributarios se

⁴ Incluso funcionarios plantearon afectar los beneficios de las compañías urbanizadoras, sugiriendo que como retribución al valor incrementado por la obra pública podía pagarse con tierras, de modo de establecer un banco de tierras para Programas Municipales de Vivienda. No prosperó por falta de voluntad política.

incrementaron significativamente mientras que las transferencias prácticamente desaparecieron (Araoz, 1996: 92). Así, las municipalidades contaban con la certeza de una proporción del IPM en favor de ellas sin depender de la discrecionalidad del manejo de la caja fiscal. Esto explica que la participación de los ingresos locales sobre los ingresos del gobierno central se elevase en un 8% en el período 1986–1989. El IPM se repartió a todos los municipios de la república, aunque por su dimensión poblacional Lima obtuvo alrededor del 40% de los recursos. Por lo menos el 50% del rendimiento debería dedicarse a gastos de inversión (Delgado, 1995: 93–94).

La reforma tributaria también logró una aplicación más eficaz del impuesto predial, al elevar tasas y reajustar tramos, amplió el impuesto a los parques de estacionamiento, limitó exoneraciones al impuesto a los espectáculos públicos no deportivos, defendió la utilización metropolitana de parte de los ingresos por impuesto de transacciones de inmuebles (de alcabala), estableció dos tasas para la aplicación del impuesto a los terrenos sin construir⁵, amplió el impuesto al rodaje y definió como renta edilicia la contribución al peaje (Delgado, 1995).

2.3.2. Reglamento de la Contribución de Mejoras

Como parte de la reforma tributaria, el 28/01/85 se expidió el decreto supremo 021–85–EF que normó el reglamento para la Contribución de Mejoras, completando el marco legal para la aplicación de este mecanismo de captura de plusvalor. La municipalidad de Lima demandó el reglamento dado el volumen de obras –y su necesaria recuperación– que realizaría a través del INVERMET. Éticamente la contribución de mejoras fue vista como un gravamen único a las propiedades de suelo, trascendiendo los tradicionales impuestos prediales, que buscaba gravar el plusvalor o valor adicional generado por la obra pública. Se buscaba revertir la tributación de tipo regresivo existente, implantando tributos equitativos y justos según el beneficio a la propiedad, en un país en que el peso de los impuestos indirectos afecta más a los sectores de menores ingresos. Así:

⁵ Con el tiempo y la espiral inflacionaria el espíritu del impuesto fue trastocado y a 1984 había devenido en confiscatorio. Paradójicamente no afectaba a los especuladores sino a pequeños ahorristas que habían adquirido un terreno y no contaban con recursos para construir la vivienda. El artículo 53 de la Ley de Financiamiento (24030) estableció dos tasas en la aplicación del impuesto, una para personas naturales y jurídicas dedicadas a los negocios inmobiliarios y otra para personas ajenas a estas actividades.

“Se consideraba que esta contribución, por gravar al predio que incrementa su valor por efecto de la realización de una obra pública, tenía un definido carácter redistributivo, haciendo que contribuyan los que realmente son beneficiados y en proporción a sus propiedades” (Delgado, 1995: 84).

El reglamento estipula que la Contribución se exigirá, por los diversos niveles del Estado (central, regional y local), por cada obra que produzca un mayor valor económico o beneficio especial individualizable a los predios ubicados en la zona de beneficio. Se trata de un gravamen que se impone en proporción directa a los beneficios económicos derivados de cada obra y cuyo producto se destina al financiamiento de otras inversiones públicas. Los propietarios de la zona beneficiada tienen derecho a información, coordinación y fiscalización de las obras a realizarse. Además, se establecieron dos órganos reguladores: el Consejo de Contribución de Mejoras y la Junta de Determinaciones, a ser definidos por decretos de alcaldía.

El reglamento estableció diversas etapas en la aplicación de la contribución:

- Definición por la Junta de Determinaciones de la obra o conjunto de obras susceptibles de aplicarse bajo la contribución, basándose en informes de análisis de estudios de factibilidad o proyectos de las obras, análisis del beneficio global estimado de los inmuebles (incremento del valor por la obra) y la resolución de la aplicación.
- Participación de los beneficiarios del proyecto y potenciales contribuyentes. Estos mediante asamblea elegirían delegados titular y suplente con la finalidad de actuar como representantes de los propietarios y participar en todas las etapas de determinación de la contribución.
- Elaboración de la memoria técnica sobre la aplicación de la contribución de mejoras, elaborada bajo responsabilidad de la Junta de Determinaciones, que contendría el análisis técnico económico de la obra y el costo total de la misma, la propuesta de fijación definitiva de la zona de beneficio, el plano de la misma con inclusión de la obra y catastro del área, informe socioeconómico, propuesta del contingente financiero y proyecto de determinación de los contribuyentes individuales.
- La aprobación, mediante resolución del Consejo de Contribución de Mejoras, de la zona de beneficio, del contingente financiero y del padrón de contribuyentes.

- La liquidación y notificación por la Junta de Determinaciones de las contribuciones individuales, fijación de las fechas de exigibilidad, plazos y formas de pago, así como la comunicación a los registros públicos para su anotación individual respectiva.

2.3.3. Efectiva aplicación

A pesar de los esfuerzos mencionados, en realidad la norma no fue aplicada entre 1985 y 1989 por ninguna instancia gubernamental. Si bien se suelen mencionar dificultades técnicas, tales como las complejidades para el cálculo del monto de aplicación, en verdad ha sido el poco interés político por implementarlo por parte de autoridades municipales y regionales lo que explica esta situación (Delgado, 1995). En el caso de la gestión municipal de Izquierda Unida, si bien con financiamiento del Banco Mundial, el INVERMET realizó una inversión pública importante (130 kms. de nuevas vías pavimentadas en zonas populares, 120 kms. de vías rehabilitadas) que no pudo recuperarse básicamente porque no hubo voluntad por aplicar la Contribución por temor de enfrentar la resistencia de los sectores de menores ingresos, principales beneficiados. Más aún, en un contexto en que el alcalde Alfonso Barrantes postulaba a la reelección. Durante la gestión posterior (Jorge Del Castillo del APRA, 1987–1989) se efectuó un curso de capacitación a funcionarios para implementar la contribución, pero no se llevó a la práctica y fue durante la administración 1990–1993 que la contribución se aplicó.

3. El programa de contribución de mejoras 1990–1993: descripción ilustrativa

En general, la efectiva utilización de la Contribución de Mejoras, a 1993, fue bastante pobre y llegó a constituir sólo el 0.25% de los ingresos corrientes de las municipalidades (Araoz, 1996). No obstante, entre 1990 y 1993, con la administración de Ricardo Belmont, se desarrolló un Programa. En mayo de 1990, luego de un curso de capacitación, se seleccionaron ocho profesionales que pasaron al Programa de Contribución de Mejoras de la Municipalidad de Lima Metropolitana, definido como un órgano desconcentrado con autonomía económica y administrativa, creado por decreto de alcaldía 081, cuyo objeto era recuperar las inversiones ejecutadas a través de INVERMET, o cualquier otro órgano municipal, en diferentes distritos de Lima Metropolitana (Gamarra, 1998).

El Programa inicialmente se aplicó en la obra de pavimentación vial del 'pueblo joven' Leoncio Prado en el distrito del Rímac, y luego cubrió un total de 30 obras ejecutadas por INVERMET. El tipo de obras consideradas fueron intercambios viales, vías, alumbrado eléctrico y conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado. Entre los aspectos saltantes de la experiencia:

a) Análisis técnico y económico-social

Una tarea compleja fue el análisis técnico-económico del proyecto de obras, que incluía las características de la obra, su magnitud, las alternativas tecnológicas, los criterios de la entidad ejecutora, el presupuesto de la obra y la verificación de que hayan incluido todos los costos de la obra. A su vez, se definió la propuesta de la fijación definitiva de la zona de beneficio, a partir de las características de las obras, el tipo de área en que se ejecutó, el tipo de beneficio que generó y las características de los predios beneficiados, considerando tanto el uso actual como futuro. Se consideró un informe económico-social de la capacidad de pago de los potenciales contribuyentes con el objeto de que su ponderación permita proponer una forma de pago adecuada y viable en cuanto a los plazos. Bajo tales criterios se formuló la propuesta del contingente financiero a distribuir entre los propietarios. En sus aspectos específicos, la zona de beneficio fue sometida a criterios de distribución según frentes, áreas y zonas, factores de beneficio, etc. Una vez cubiertos esos requisitos, fue la resolución del consejo municipal la que determinó la modalidad de pago. Los pagos se establecieron por partes, incluso hasta en tres años.

b) Experiencias exitosas: sectores de menores ingresos

El Programa aplicó exitosamente la contribución en asentamientos de sectores de menores ingresos. Estos llegaron a acuerdos para pagar la contribución. El monto del pago dependía de las dimensiones y tipo de beneficio de la propiedad así como de la capacidad de pago del contribuyente. La recuperación osciló entre el 50 y el 20% del monto total de la obra, según características socio-económicas (los profesionales o artesanos pagaban más que comerciantes minoristas). Esta experiencia se aplicó, entre otros, en pavimentaciones en los distritos del Rímac, El Agustino, El Cercado, Los Olivos, Puente Piedra y Ancón; así como electrificaciones en Santa María del Mar.

c) Experiencias no exitosas: sectores medios-altos

Contrariamente a lo que se puede suponer, el Programa no logró aplicar la contribución en áreas de sectores medios-altos. Los intercambios viales de Monterrico y Puente Quiñonez, ubicados en los distritos de Surco y San Borja, fueron las obras viales metropolitanas que erogaron los mayores recursos a la municipalidad de Lima. Cuando el Programa de Monterrico empezó a aplicarse hubo fuerte resistencia de los beneficiarios, que argumentaban que los beneficios eran de escala metropolitana e interdistrital, lo que era sólo relativamente cierto pues ellos también se beneficiaban y antes habían solicitado tales inversiones. Surgieron presiones de importantes políticos y autoridades, que vivían en la zona, y que llegaron al propio alcalde de Lima, que también vivía por allí. Acosado por la necesidad de la reelección, el alcalde anuló la licitación no sólo del intercambio de Monterrico sino de otras dos y desistió a futuro de seguir implementándolo (como el caso de la obra Plaza 2 de Mayo). Uno era el de Puente Quiñonez en San Borja y el otro el puente entre San Juan de Lurigancho y El Agustino, estos últimos distritos populares en que hubo más disposición a contribuir. Años después, por una situación circunstancial, intervino la Contraloría General de la República y al verificar que la contribución no se aplicó ha dejado una denuncia pendiente contra el alcalde de ese período.

d) Prácticas implícitas y explícitas

Una enseñanza del Programa fue mostrar el surgimiento de prácticas implícitas. Si bien legalmente la contribución de mejoras era una exigencia frente a una obra pública, en realidad los funcionarios municipales negociaron con la población de bajos ingresos antes de la ejecución de las obras. Es decir, la municipalidad comunicó a barrios populares de ciertos años de consolidación su factibilidad de ejecutar vías o servicios a condición de que los beneficiarios devuelvan parte de la inversión según el beneficio obtenido por su predio. Esta propuesta fue aceptada e incluso cuando el Programa se discontinuó –por la decisión política del alcalde–, restaron pendientes diversos expedientes de organizaciones vecinales que querían acogerse al Programa, al que veían como un modo de avanzar en su consolidación urbanística. En los casos que el Programa se aplicó, las organizaciones colaboraron proporcionando datos básicos sobre los lotes, difíciles de obtener de otro modo por la ausencia de catastros.

4. La situación actual

El marco tributario municipal vigente es producto del Decreto Legislativo 776 del 28/12/93, aplicado a partir de 1994. Este marco deroga la Contribución de Mejoras pero crea la Contribución Especial de Obras Públicas que, aunque con modificaciones, mantiene un tributo de captura de plusvalor. Un mayor entendimiento de la situación actual requiere considerar el marco general de la política gubernamental, en especial referida al gasto público.

4.1. *Las políticas de gasto público*

La política del gobierno central de Alberto Fujimori (1990–2000) si bien en lo económico aplica medidas neoliberales, en lo político, a diferencia de otros países de la región (Bolivia, Colombia, Brasil), promueve la recentralización del Estado, lo que ha frenado el proceso de reforma municipal iniciado en 1980. La opción por apoyar la iniciativa empresarial privada, considerando al libre mercado como eje de desarrollo, ha eliminado obstáculos a la acción de estos agentes que, en el caso específico de la gestión de la tierra urbana, ha limitado el alcance de la ley de expropiación de tierras (al eliminar el considerando de uso social y dejar sólo el de necesidad pública) y levantado en la práctica las políticas de límites urbanos destinadas a preservar el entorno ecológico.

En lo político, el freno a la descentralización del Estado ha reforzado el papel del gobierno central, recuperando atribuciones que habían pasado a las municipalidades desde 1981⁶ y continuando con la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Para 1998 las asignaciones del presupuesto público se concentran en órganos del gobierno central, en especial el Ministerio de la Presidencia (20%), mientras continúa débil la participación de las municipalidades (3.7%).

Considerando la información disponible, a 1992 el gobierno central concentraba la mayor parte de los recursos fiscales (88.5%) y la mayor parte del gasto (89.5%), tanto corriente como de capital. A 1993 los ingresos corrientes del gobierno central representaban el 11% del PBI y sus ingresos tributarios el 9.5% del PBI, mientras que los gobiernos locales habían elevado sus ingresos

⁶ Como la regularización de la tenencia de la tierra (D.L. 803 de 1996), la autorización para urbanizar transferida a municipalidades distritales y a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal, COFOPRI (Ley 26678 del 20.11.97) y la traba al manejo de tierras eriazas que por Ley Orgánica de 1984 correspondía a municipalidades provinciales.

corrientes a 1.47% del PBI (siendo que en 1984 llegaban al 0.17%). Ello se debe a la mejor captación de impuestos por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) que deriva en mayores ingresos a los gobiernos locales por la vía del IPM (Araoz, 1996).

Con todo, los ingresos municipales son limitados, impidiéndoles ofrecer bienes y servicios locales, lo que contrasta con la capacidad de gasto de las agencias del gobierno central como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), que juntos aportan más del 28% de los recursos destinados a la formación bruta de capital y el 69% de los recursos de los órganos que realizan obras de infraestructura a nivel local (Araoz, 1996: 101). Correlativamente, a nivel de la infraestructura local, se generan duplicidades por el gobierno central que maneja discrecionalmente los recursos públicos, orientándolos hacia zonas en las que el grupo gobernante obtiene menos caudal electoral (Graham y Kane, 1998).

En 1993, la formación bruta del capital del total del sector público fue de 1.306 millones de dólares y, de ellos, sólo el 10.9% correspondió a los gobiernos locales (tanto distritales como provinciales). Las agencias del gobierno central que financian obras de infraestructura local llegaron a representar más del 41% del total (cifra a la que habría que agregar la inversión de órganos desconcentrados de administración regional). Así, prácticamente la mitad de la formación bruta de capital en 1993 se destinó a obras locales ejecutadas o financiadas por instituciones del gobierno central, sin contar con la participación de los gobiernos locales (Araoz, 1996).

4.2. Fondo de Compensación Municipal (FCM)

El decreto legislativo 776, que declaró “de interés nacional la racionalización del sistema tributario municipal, a fin de simplificar la administración de los tributos que constituyan renta de los gobiernos locales y optimizar su recaudación” (Delgado, 1995), establece como ingresos tributarios para las municipalidades, a partir de 1994, un conjunto de impuestos municipales (predial, alcabala, patrimonio vehicular, apuestas, juegos y espectáculos públicos no deportivos), de contribuciones (contribución especial de obras públicas), tasas (servicios públicos o arbitrios, servicios administrativos, licencias de funcionamiento, estacionamiento de vehículos y otras) e impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por el gobierno central (IPM, impuesto al

rodaje, rentas de aduanas e impuesto a las embarcaciones de recreos). El D.L. simplifica el sistema tributario a través de la eliminación de algunos impuestos municipales (de alrededor de 15 a sólo 6)⁷.

En su aspecto más importante, el D.L. 776 determina los recursos del FCM que había sido creado por la Constitución de 1993, constituyéndolo a partir del IPM y el impuesto al rodaje⁸. Asimismo, establece que la distribución del FCM será determinada por decreto supremo del Consejo de Ministros, con lo cual se convierte en una transferencia del gobierno central aunque figure como ingreso propio en las cuentas. El FCM otorga gran importancia a los gastos de capital de las municipalidades disponiéndole el 80% de los recursos, dejando un 20% para gastos corrientes. Asimismo, dispone que el porcentaje que se asigne a las municipalidades provinciales no debe pasar del 20%.

La distribución del FCM, a decir de los estudiosos (Delgado, 1995; Araoz, 1996; Graham y Kane, 1998), representa una merma en la capacidad municipal de recaudar tributos, de decidir sobre su gasto (lo que lo convierte en una transferencia gubernamental) y, al interior de los gobiernos locales, un traslado de recursos de las instancias provinciales a las distritales. Durante su implementación el único perjudicado ha sido el Concejo Provincial de Lima (municipalidad de Lima) y su programa INVERMET, cuya recaudación, entre 1993 y 1994, ha bajado del 35% al 20% de los recursos (Araoz, 1996). Esto obedece a que ahora la asignación del FCM corresponde al Consejo de Ministros. Se frenan así los avances de la reforma municipal y se fortalece la discrecionalidad del gobierno central.

Mientras el gobierno central concentra el gasto público, a 1993 el 70% del gasto total municipal se dedicó a gasto corriente. Por ello, los gobiernos locales, aparte de la competencia del gobierno central, enfrentan dificultades para ofrecer infraestructura local. Si bien los recursos de las municipalidades distritales

⁷ Entre ellos el impuesto a los terrenos sin construir bajo el argumento que se trata de una doble imposición pues existía ya el impuesto predial de naturaleza más general. Delgado (1995) afirma que no ocurre doble imposición, que en la doctrina tributaria equivale a gravar dos veces la misma persona o la misma cosa, pues en esta situación se gravaba predios que cumplían dos condiciones: ser urbanos y que por lo menos dos terceras partes no se encontraban construidas. Asimismo, la base imponible no era la misma que la del impuesto predial, por lo que no era dable una doble imposición.

⁸ En abril de 1992 el exPresidente Alberto Fujimori dio un 'autogolpe' y disolvió el parlamento con mayoría opositora. Como parte de la transición hacia un Estado de derecho se eligió un Congreso Constituyente que redactó una nueva Constitución en 1993.

se han incrementado por la distribución del FCM, subyacen mecanismos perversos. Siendo el criterio de asignación los niveles de pobreza (establecidos a través de indicadores como la tasa de mortalidad infantil), las municipalidades pequeñas (rurales, del interior del país) perciben más recursos pero no cuentan con personal técnico y administrativo para efectuar el gasto de capital, siendo que sólo el 20% puede destinarse a gastos corrientes. Ello lleva, a veces, a destinar mayores montos a los gastos corrientes o efectuar obras no relevantes al margen de planes de desarrollo (inexistentes por lo demás). Pero lo peor es que al ser la pobreza la fuente de recursos se estimula poco el desarrollo local, pues ello equivaldría, paradójicamente, a perderlos en favor de otras localidades.

4.3. Instrumentos tributarios a la propiedad y valor de la tierra

En este contexto, la conminación del FCM a destinar el 80% a gastos de capital obliga a los gobiernos locales a mejorar su recaudación interna para enfrentar los gastos corrientes. Ello ha llevado, al menos en los distritos urbanos más poblados y pudientes, a mejorar los canales de recaudación de los impuestos vinculados a la base inmobiliaria. El D.L. 776 considera diversos tributos referidos a la propiedad y el valor de la tierra (ver recuadro 1).

De ellos, el impuesto predial es a nivel municipal el más recaudador, sobre todo en las municipalidades urbanas grandes y pudientes. Este impuesto representó a 1993, para el conjunto de las municipalidades, el 8.6% del total de ingresos corrientes, importante si se considera que el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) aportó 10.6% y el impuesto de alcabala sólo el 1.7% (Araoz, 1996). El gran beneficiario es la municipalidad distrital donde se ubica el predio⁹ siendo su cobro anual y pagadero en cuatro cuotas trimestrales. Representa un aporte sustantivo a los ingresos corrientes municipales, por lo que se contratan *services* que detecten nuevas construcciones, o ampliaciones de las existentes, para elevar la carga tributaria. Su recaudación es menor en localidades de sectores de bajos recursos por la poca presencia de viviendas consolidadas (que tienen menor valor), la ausencia de catastros e incluso procesos de legalización de la propiedad de la tierra inconclusos.

⁹ En cambio representa poco a municipalidades provinciales como la de Lima. En el primer trimestre de 1998 el impuesto predial representó sólo el 12.3% de los ingresos internos frente a 24.7% del impuesto vehicular, 29.3% de arbitrios y 33.9% de multas y otros. El Comercio, 12.04.98.

Si bien legalmente el 5% del impuesto predial debe destinarse al sistema de catastro, pocas municipalidades lo realizan (Allers, 1997), situación permitida por débil fiscalización a las ejecuciones presupuestales que, según la Ley 26199, corresponde a la Contraloría General de la República y no al gobierno central. En realidad la labor de fiscalización y seguimiento de la Contraloría es poco efectiva y habitualmente se reduce a recabar las memorias anuales de las municipalidades (Araoz, 1996).

El impuesto a las transacciones inmobiliarias (alcabala) representa a 1993 sólo el 1.7% de los ingresos corrientes de las municipalidades. El D.L. 776 ha modificado su distribución pues ha pasado a ser recaudado por las distritales, siendo que antes lo era por las provinciales. Si bien debería transferirse el 50% del rendimiento de dicho fondo a la municipalidad provincial, en el caso que hubiera un Fondo de Inversión Municipal (que es sólo el caso de Lima y su INVERMET), ello tampoco se cumple por la falta de fiscalización.

La utilización de los impuestos predial y a las transacciones inmobiliarias sirve para cubrir gastos corrientes de las administraciones municipales. Por su propio carácter de impuestos, cuyo cobro no exige contraprestación de bien o servicio, estos recursos van a parar a una "caja única" que sirve para pagar a la burocracia política y administrativa. De este modo, completando el análisis, si las transferencias del FCM deben destinarse en un 80% a gastos de capital, las municipalidades (distritales y provinciales), para cubrir sus gastos corrientes, recurren a impuestos locales como los de la propiedad predial. Así no existe relación alguna entre el pago de dichos impuestos y la inversión en obras públicas. Por otra parte, las inversiones de capital se realizan con recursos del FCM (transferencias del gobierno central, en realidad) y, en principio, podrían ser objeto de programas de recuperación (vía la Contribución Especial), pero ello no forma parte de las iniciativas de los gobiernos locales, ni del gobierno central ni de la Contraloría.

Recuadro 1
Tributación a la propiedad y valor de la tierra

El impuesto predial

El impuesto predial grava el valor de la propiedad de la tierra. Su cobro y recaudación corresponden a las municipalidades distritales. La base imponible se calcula aplicando los Valores Arancelarios de Terrenos y Valores Unitarios Oficiales de Edificación que cada año aprueba el Ministerio de Transportes y Vivienda, sobre la base de información del Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA) (*). El impuesto se calcula aplicando a la base imponible la escala progresiva acumulativa siguiente:

Tramo de autoavalúo	Alicuota
Hasta 15 UIT	0.2%
Más de 15 UIT y hasta 60 UIT	0.6%
Más de 60 UIT	1.0%

UIT (Unidad Impositiva Tributaria) = A partir del 01.01.98 S/2,600 (\$963).

Según la ley 776, cuando las mejoras de vivienda pasen el valor de 5 UIT –USD 4,815– se debe actualizar el valor de la propiedad para ajustar el pago del impuesto. Asimismo, el 5% del rendimiento del impuesto debe destinarse exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del Catastro Distrital, así como acciones de administración tributaria para reforzar la gestión y mejorar la recaudación. Para ello el 3/1.000 (tres por mil) del rendimiento del impuesto será transferido a CONATA.

Inafectos: predios del gobierno central, regional y municipal; gobiernos extranjeros, hospitales, entidades religiosas, cuerpo de bomberos, concesiones mineras, comunidades campesinas, universidades y centros educativos.

*Impuesto a las transacciones inmobiliarias (alcabala) (**)*

El impuesto de alcabala grava las transferencias de inmuebles urbanos y rústicos a título oneroso o gratuito, incluyendo reserva de dominio. Se gra-

van transferencias como la donación, la compra-venta, la compra-venta con reserva de dominio (por la cual el bien sigue perteneciendo al propietario hasta que el adquirente lo cancele) y la permuta de inmuebles. La base imponible es el valor del autoavalúo del predio correspondiente al ejercicio en que se produce la transferencia, ajustado al índice de precios al por mayor para Lima Metropolitana que determina el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La tasa del impuesto es 3% de la base imponible, siendo de cargo exclusivo del comprador. Esta tasa antes era del 6%, pero el D.L. 303 de 1985 la rebajó para reducir la presión e incentivar la inversión privada. Es recaudado por las municipalidades distritales (antes lo era por las provinciales según la Ley Orgánica de Municipalidades 23853 de 1984). Según Delgado (1995) la recolección distrital adolece de un vicio fundamental pues al conservar cada municipalidad su recaudación no se permite una redistribución de ingresos en la ciudad de las áreas más ricas a las más pobres, eliminándose así un principio de justicia redistributiva.

No está afecto al impuesto el tramo comprendido por las primeras 25 UIT del valor del inmueble (US\$ 24,075.00). Esta cantidad se descuenta del precio mayor del predio. Los predios que no alcanzan esa suma se encuentran inafectos. Asimismo, está inafecta la primera venta de inmuebles de las empresas constructoras. Las municipalidades distritales, que administran el impuesto, deben transferir el 50% del rendimiento al Fondo de Inversión Municipal de la municipalidad provincial, si lo hubiera.

- * La CONATA es una institución pública descentralizada del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción encargada de establecer los valores de los bienes inmuebles urbanos y rústicos a nivel nacional, en apoyo de los Gobiernos Local, Gobierno Central y Comunidad en general. Asimismo, determina la base imponible para el pago del Impuesto al Valor de la Propiedad Predial.
- ** Alcabala. Se refiere a un impuesto aplicado durante la colonia a la producción artesanal y a la venta de productos agrícolas que se efectuase en los mismos fundos y que ascendía al 6%.

4.4. La Contribución Especial de Obras Públicas

Esta contribución sustituye a la Contribución de Mejoras que fue derogada por el D.L. 776. La Contribución Especial de Obras Públicas mantiene el espíritu de recuperar inversiones públicas a través de gravar los beneficios obtenidos a la propiedad de la tierra que se hayan derivado de obras municipales. Se trata de un mecanismo de captura de plusvalor. Tiene sin embargo diferencias con la contribución anterior. En primer lugar, reduce el sujeto activo a la municipalidad (no se aplica a gobierno central y regional), lo que bien podría explicarse por tratarse de un marco tributario municipal, aunque desconocemos de una norma similar para los otros órganos mencionados. En segundo lugar, sostiene la necesidad de la aquiescencia previa de la población, que antes no figuraba como prerequisite.

La Ley 776 establece que el cálculo de la contribución debe considerar el mayor valor que adquiera la propiedad beneficiada por efecto de la obra municipal. Los cobros por la contribución en ningún caso podrán establecerse para un destino que sea ajeno a cubrir el costo de la inversión total o un porcentaje de dicho costo, según lo determine el consejo municipal. Para la valorización de la obra y el costo de mantenimiento, las municipalidades deberán establecer reglamentos que garanticen la publicidad e idoneidad técnica de los procedimientos, así como la participación de la población. El cobro, como se ha indicado, sólo procede si la municipalidad previamente ha comunicado a los beneficiarios el monto aproximado de la obra, antes de la contratación y ejecución de la misma.

Según Araoz (1996), existen debilidades en la formulación de la ley por no precisarse el período de anticipación con el que debe efectuarse el anuncio a la comunidad, el hecho de que incluso la comunicación a la comunidad no significa aceptación pues puede no estar interesada y por tanto no desee financiar la obra, así como que existe una definición muy vaga sobre el monto a determinar (el mayor valor que adquiere la propiedad beneficiada). *Contrario sensu*, releva como positivo el hecho de que la contribución no deba ser mayor ni financiar otra cosa que no sea el costo de la obra, sugiriendo que algo similar debería ocurrir con las tasas. Si bien las debilidades existen, la tradición jurídica muestra que tales aspectos pueden mejor ser contemplados en el reglamento. Lo que sí debe llamar la atención es que si bien la ley estipula que las municipalidades (provinciales y/o distritales) deben emitir reglamentos, ello no ha ocurrido hasta el momento. Esto puede deberse a desconocimiento, falta de interés o a que las débiles posibilidades de inversión municipal (y la dependencia en transfe-

rencias) han reducido el interés por normarlas. Así, la escasez de fondos de inversión y la dependencia al gobierno central llevaría a despreocuparse del desarrollo de mecanismos de retorno.

De este modo, y la inexistencia de los reglamentos es un indicador, la efectiva utilización de la nueva contribución ha pasado prácticamente desapercibida. Funcionarios de Desarrollo Urbano, como de la Municipalidad de Trujillo, que han intentado aplicarla, encuentran dificultades en el requisito de la aquiescencia de la población, pues ésta espera obras gratis a cargo de la municipalidad y, sobre todo, de las agencias del gobierno central. Asimismo, se trata de un mecanismo poco conocido por las autoridades municipales.

5. Obstáculos para captura de plusvalores

5.1. Sociopolíticos y económicos

El principal obstáculo para implementar los mecanismos de captura de plusvalor es político. Ello refiere no sólo a la exacerbada gestión centralista del Estado, sino a la falta de voluntad política de las autoridades municipales, poco dispuestas a perder popularidad y ubicarse en desventaja frente a eventuales reelecciones.

En términos económico-financieros, el principal obstáculo es que para buscar mecanismos de retorno de inversión primero hay que contar con los recursos para hacerla. La Municipalidad Metropolitana de Lima, que avanzó en un Programa de Recuperación, ha sido la principal afectada con el nuevo ordenamiento legal y tributario, que da pie a discrecionalidad en el gasto público del gobierno central. Esto es contradictorio legalmente, pues mientras la ejecución de servicios públicos de carácter local corresponde, por Ley Orgánica, a las municipalidades, en realidad no son éstas las que los realizan.

Existe una debilidad estructural de las finanzas públicas municipales por la constante injerencia y no coordinación por parte del gobierno central y sus instancias descentralizadas (FONCODES, FONAVI). En cuanto a las finanzas municipales, la debilidad es resultado tanto de la baja capacidad de autofinanciación como por la dependencia de transferencias y la competencia y duplicidad del gobierno central. Esto desmotiva una eficiente gestión municipal (conviene ser pobre para recibir más recursos).

Estos elementos interrelacionados producen efectos perversos sobre el modo en que se promueve el desarrollo urbano en las localidades. No sólo los gobier-

nos locales descuidan funciones de desarrollo urbano (que paradójicamente es una función que no ha sido revertida al gobierno central), sino que están lejos de orientar o coordinar las obras de infraestructura de sus localidades. Un ejemplo es el FONAVI, una verdadera distorsión de recursos, que provee servicios de electricidad y saneamiento al margen de las municipalidades. El FONAVI, por ejemplo, termina legitimando invasiones de tierras no planificadas y “los individuos encuentran que sus propiedades se revalorizan sin incurrir en costo alguno, excepto el de presentar su solicitud, y se limitan los derechos de propiedad de las municipalidades sobre los terrenos de posible expansión urbana” (Araoz, 1996: 103).

Ante tal situación, las municipalidades no asumen compromiso alguno con la recuperación de los costos ni tampoco con los requerimientos de operación ni de mantenimiento. Este ‘sistema’, para denominarlo de algún modo, tiene efectos en el comportamiento de la comunidad que no asocia la tributación local con los servicios locales y, por lo tanto, tiene incentivos para evadir la tributación. Además, acostumbrados al paternalismo del gobierno central, sin importar quién sea la autoridad de turno, espera que el propio gobierno central ofrezca el servicio local. Así, tampoco se preocupan en su operación y mantenimiento, pues también esperan que dicho gasto sea cubierto por el gobierno central. Todo ello plantea dificultades de primer orden a la recuperación de inversiones públicas por parte de las municipalidades.

5.2. Técnicos y administrativos

Dada la apreciación anterior, los obstáculos técnicos y administrativos ocupan un lugar secundario en la explicación. No obstante, conviene detenerse en ello para una comprensión integral.

5.2.1. Dificultades para estimar beneficiarios y monto de valorización

Existen dificultades a nivel de las obras de envergadura metropolitana e interdistrital para estimar el monto de las mayores valorizaciones producidas por las inversiones comunitarias y públicas (grandes obras viales, vías de intercambio, puentes a desnivel, etc.). La determinación del gradiente de beneficiados es complicada y, más aún, lograr que los beneficiarios acepten costearlas. En cuanto a la determinación del beneficio adicional a la propiedad, los problemas son menores, pues puede recurrirse a tasaciones o consultas de mercado.

En todo caso, la tabla de valores establecida por CONATA no refleja íntegramente los valores del precio comercial, porque:

“La valoración de los bienes está basada en los cuadros de valores unitarios oficiales de edificación. Al valor se aplica una depreciación según la tabla de depreciaciones por antigüedad y estado de conservación, según el material estructural predominante. En esta valorización, no se toman en cuenta factores que en realidad tienen influencia en el precio del inmueble, por ejemplo, la localización del edificio, el tipo de barrio, la disponibilidad de transporte público y la proximidad de centros comerciales. El valor del terreno se define en base al plano básico arancelario, emitido anualmente por el Consejo de Tasación. Estos valores no tienen ninguna relación con los valores reales o comerciales” (Allers, 1997).

5.2.2. Carencia de recursos humanos e infraestructura administrativa

Los gobiernos locales carecen de recursos humanos calificados para el manejo tributario. A su vez, la estructura administrativa municipal tiene dificultades para relacionar, en general, la planificación urbana con el cobro de tributos. Las municipalidades cuentan con dos oficinas, la de Desarrollo Urbano (encargada de planificar) y la de Rentas (encargada de cobrar), absolutamente desconectadas, más aún cuando la primera función no recibe prioridad. Las Oficinas de Desarrollo Urbano (ODU) no tienen presencia estable. A 1993 en Lima un 41% de las ODU se encontraba en diseño o reestructuración, un 6% aún no aprobaba la creación de dicha oficina y un 53% la tenían aprobada pero sólo en su organización interna (Miranda, et al., 1996). Las ODU son entes burocráticos vinculados al control de habilitaciones urbanas y edificaciones, manejando aspectos como las licencias de construcción y su función es básicamente ‘controlista’ (se restringe a advertir y sancionar violaciones a los códigos). Imaginar a futuro el desarrollo de mecanismos de captura de plusvalor bajo dichas oficinas requerirá diversos cambios. Una alternativa sería generar Programas Especiales, pero ello debe evaluarse de acuerdo a la capacidad operativa de cada municipalidad.

5.2.3. Incompleto sistema de información catastral

Las experiencias de Contribución de Mejoras muestran la necesidad de contar con un sistema de registro catastral moderno y actualizado, que vuelva

expeditivas las intervenciones. Sin embargo, este sistema tiene una historia muy corta, su vigencia es aún pobre (ver recuadro 2) y las autoridades municipales no entienden su utilidad como instrumento para la recaudación de impuestos, tasas y contribuciones. Por ello, no se destina el 5% de la recaudación del impuesto predial para su mejoramiento tal como lo estipula la ley (Allers, 1997). Ello afecta la base técnica sobre la cual pueden medirse y evaluarse los incrementos en valor a la propiedad predial. Incluso un tercio de las municipalidades que habían concluido o avanzado su catastro no lo utilizaban para la gestión urbana. Esta situación se suma a la debilidad de las Oficinas de Desarrollo Urbano (ODU), también encargadas de elaborar el catastro, realizar el inventario físico de los inmuebles y aplicar dicha información en la captación de rentas y elaboración de planes de desarrollo.

Adicionalmente debe considerarse que los distritos que concentran a los sectores de menores recursos, y que requieren más obras de infraestructura, tienen modalidades informales e ilegales de acceso a la tierra y la vivienda (que en Lima alcanzan a poco más del 55% de las viviendas) cuya elaboración de catastros se dificulta por la lentitud histórica de los procesos de regularización de la tenencia de la tierra y de formalización. Esto dificulta la integración de dicha población como base de recaudación de impuestos (prediales, alcabala) y contribuciones. La Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) estima que el 70% de las propiedades rurales y urbanas en el país no se encuentran registradas.

Recuadro 2

Historia y realidad del sistema catastral

En 1985, como parte de la reforma municipal, se implementó el sistema de información catastral. Este registra la totalidad de bienes inmuebles públicos y privados, infraestructura y mobiliario urbano de una ciudad, clasificado en forma inequívoca y organizado sistemáticamente de acuerdo a variables de orden físico, legal, fiscal y económico (Ferreyros, 1997). El catastro es un instrumento técnico básico para el estimado y aplicación de los impuestos territoriales, para observar y medir el incremento de valores en predios y edificaciones y para hacer los estimados técnicos requeridos para la aplicación de las contribuciones.

En 1985 la ordenanza 008 de la Municipalidad de Lima estableció como fines del catastro mejorar la planificación, control urbano y recaudación tributaria, procedimientos y usos. Se creó la Empresa Municipal de Catastro Integral (transformada en 1989 en el Instituto Catastral de Lima —ICL) y se inició un agresivo programa de difusión y aplicación del catastro. La elaboración de los planos catastrales, gracias al apoyo del gobierno de Francia, tuvo como compromiso que las municipalidades distritales se comprometieran a organizar sus respectivas oficinas de catastro. A 1989 un tercio de las municipalidades distritales de Lima estaban en proceso de levantamiento catastral y un 12% lo había concluido (Miranda, 1996). Ese mismo año, el gobierno central dispuso, como importante medida, que las municipalidades distritales destinen un 5% de los ingresos por impuesto predial al desarrollo y mantenimiento de la Oficina de Catastro, acatado por pocas municipalidades (Allers, 1997). Hacia 1990 la nueva gestión municipal de Lima restó importancia al catastro, y hacia 1993 muchas municipalidades distritales que lo habían iniciado lo tenían inconcluso o simplemente lo habían abandonado.

Levantamiento Catastral en Municipalidades
Distritales de Lima Metropolitana (1993)

Con levantamiento catastral	84.4%
Completo	25.0%
Parcial	50.0%
Inicial	9.4%
Sin catastro	15.6%
Total	100.0%

A 1993 sólo un 25% de las municipalidades distritales (especialmente de las zonas de mayores ingresos) tenían concluido su catastro. En el conjunto del país la debilidad del sistema catastral es más acentuada. De 1.793 distritos sólo el 5% dice tener catastro y el 95% restante jamás lo ha iniciado. Considerando las 27 principales ciudades del país, por tamaño y nivel de desarrollo, el 76% de los distritos declara tener catastro urbano y el 24% restante jamás ha iniciado un proceso de implementación catastral (Ferreyros, 1997). En algunos lugares, como en el Cusco, la debilidad técnica y administrativa de las municipalidades busca ser compensada con el apoyo de Organismos No Gubernamentales (Estrada, 1995).

5.3. Culturales–jurídicos

5.3.1. Culturales

La débil cultura tributaria, estimulada por el clientelismo político, es un obstáculo a la recuperación de la inversión pública. Contrariamente a lo que puede sugerir el sentido común, son las clases medias–altas quienes muestran más reticencias a las contribuciones apelando a presiones políticas. En cambio, los sectores de menores ingresos, con carencias en vías y servicios, tienen mayor disponibilidad. En general existe una sacralización de la propiedad privada que extiende, por naturaleza, la apropiación de los beneficios, redundando ello en inversiones públicas a fondo perdido. Esto mella, por otra parte, el proceso de constitución de la ciudadanía entendida como el reconocimiento de derechos y deberes frente al Estado.

5.3.2. Jurídicos–tributarios

El actual marco jurídico y tributario (D.L. 776) dificulta un reforzamiento de las finanzas municipales al impedir la creación de impuestos y la fijación de tasas y, ni siquiera, la determinación de bases imponibles de algunos tributos locales. Ello limita la posibilidad de una efectiva recaudación. No obstante, frente a los mecanismos de captura de plusvalor, legalmente existen las condiciones para la aplicación de la Contribución Especial de Obras Públicas Especiales y más bien son los gobiernos locales los que fallan al no elaborar y aprobar los reglamentos.

6. Conclusión general

Más allá de consideraciones generales (la inconclusa formación del Estado moderno y su correlato de la ciudadanía), aquí ha interesado plantear el problema técnico que representa gravar los beneficios al valor de la tierra proporcionados por la inversión pública. La aplicación de instrumentos de captura de plusvalor cuenta con una tradición iniciada legalmente en 1981 y que tuvo un Programa de implementación en Lima entre 1990 y 1993. Esta tradición, por razones fundamentalmente políticas (discrecionalidad del gasto público del gobierno central y falta de voluntad política de las autoridades locales) no ha tenido continuidad y, pese a la existencia de un marco legal, las obras continúan construyéndose a fondo perdido.

Ello explica la existencia de valorizaciones sin retorno que además incrementan costos de operación a los gobiernos locales. Incrementos al valor de las propiedades, como los producidos con la instalación de Centros Comerciales (por ejem-

plo “Plaza San Miguel”) o por el Programa de Recuperación del Centro Histórico de la Municipalidad de Lima (Plaza San Martín, por ejemplo), no retornan a la municipalidad y, sin embargo, ella debe asumir las externalidades (deterioro del ambiente, mayor tránsito, mayor producción de basura, etc.).

La gestión de la política pública en general carece de un manejo integral frente al crecimiento de las ciudades, y la apropiación y distribución del suelo urbano, las obras públicas, las valorizaciones y la aplicación de tributos son procesos desconectados. De este modo, el mercado de tierras, las políticas públicas de infraestructura, la planificación local y el marco tributario se encuentran disociados y son responsabilidad de agentes diversos como el sector privado, comunitario, gobierno central y gobiernos locales, con abiertas interferencias entre ellos. Opciones fragmentadas ante problemas que se toman como puntuales. Esta situación continuará en la medida que las elites políticas persistan, a contracorriente de los tiempos, en centralizar el Estado. La opción por los gobiernos locales obedece a un principio de subsidiariedad, por el cual cada función debe ser asignada al menor nivel de gobierno para que pueda ser consistente con un desempeño eficiente. Por ello, el gobierno central debe proveer bienes y servicios públicos sólo en aquellos casos en donde no se den diferencias de la demanda, existan externalidades interjurisdiccionales y los costos adicionales de una administración local sobrepasen los beneficios respectivos (Araoz, 1996: 37). En lo que se refiere a la gestión local, los instrumentos que graven la valorización a la tierra producida por la inversión pública deben integrarse a una política más amplia de manejo del suelo.

El DL 776, y existe aquí un abierto consenso académico, falla en el sentido de que sus objetivos políticos (no explícitos) afectan técnicamente la autonomía de los gobiernos locales y merman la obra de aquellos que, por su magnitud (como los concesos metropolitanos), son llamados a marcar el camino en la recuperación de inversiones. Si no hay recursos no hay obras, si no hay obras es difícil pensar en captura del plusvalor. La distribución de recursos a municipalidades pequeñas, a las que perversamente conviene seguir siendo pobres para seguir recibiendo las transferencias discrecionales, difícilmente señalará el camino en ese sentido.

En cuanto a las experiencias de captura de plusvalor, el componente ético no ha sido desarrollado ni difundido por los gobiernos locales. Gravar los beneficios transferidos a las propiedades por la obra pública debe ser un principio orientador de justicia redistributiva. El asunto no debe plantearse en términos pragmáticos de que el ciudadano debe financiar la obra pública (lo que pondría

en cuestión el papel del Estado y su rol como recaudador de tributos), sino de que aquel que se beneficia por una obra pública, al subir el precio de su predio en el mercado, debe colaborar con la comunidad.

Esto implica superar tradiciones de clientelismo político e inversiones a fondo perdido. La necesidad de elaborar los reglamentos para la aplicación de la contribución de mejoras podría ser una vía para difundir los instrumentos de captura de plusvalor y desarrollar sus componentes éticos. En términos legales hay que ampliar estos mecanismos a las obras del gobierno central y regional.

Referencias

- Allers, Harry (1997). "Catastro municipal para la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)". En AMPE *Diseño de una estrategia de catastro*. Serie Documentos # 6, Lima.
- Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga (1996). *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*. Universidad del Pacífico, documento de trabajo, Lima.
- Brown, James y Martim Smolka (1997). "Capturing public value from public investment". En James Brown (Ed.) *Land use and taxation. Applying the Insight of Henry George*, LILP, Cambridge, USA.
- Bulnes, Ismael (1967). *Legislación municipal*, Lima.
- Delgado, Angel (1995). *Decreto Legislativo 776. Atentado a la democracia local*. Instituto Sociedad y Desarrollo, Lima, 1995.
- Doebele, William (1997). "Land use and taxation issues in developing countries". En J. Brown (Ed) *Land use and taxation. Applying the insight of Henry George*, LILP, Cambridge, USA.
- Estrada, Enrique (1995). "Catastros urbanos: tres experiencias". En *Crónicas Urbanas* Año IV, # 4, Guamán Poma de Ayala.
- Ferreyros, Marta (1997). "Los sistemas de información catastral urbano municipal en el Perú". En Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) *Diseño de una estrategia de catastro*. Serie Documentos # 6, Lima.
- Furtado, Fernanda (1997). "Instrumentos para a recuperação de mais valias na America Latina: Debilidades na implementação, ambiguidades na interpretação". XX Congreso LASA, Guadalajara, México, 17-19 de abril.

- Gamarra, Margarita (1998). *Recuperación de inversiones*, mecanografiado Lima.
- Graham, Carol y Cheikh Kane (1998). "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995". En *Latin American Research Review* Volumen 33, N°1, 1998.
- Miranda, Liliana et al. (1996). *Modernización Municipal: Catastro e Informática*. IPADEL, Lima.
- Robles, Elizabeth (1996). *Tributación y rentas municipales. Manual del funcionario municipal*. Centro Guamán Poma de Ayala/ COINCIDE, Lima.

Alcances y deficiencias distributivas del Estado venezolano en la captación de plusvalías¹

8

Oscar Olinto Camacho
Ariana Tarhan

1. Introducción

Cuando iniciamos el estudio, asumimos que era muy poco lo que podíamos recopilar y producir sobre el tema; pero el proceso abrió señales que nos condujeron al conocimiento de una información que sobrepasa lo inicialmente pensado y la cual aún no ha sido agotada.

Con referencia a la información histórica, los casos sobre captación de plusvalía son hasta inicios del siglo XX escasos o quizás inexistentes. Durante ese amplio espacio histórico operó una constante vinculada con el traslado progresivo y masificado de la propiedad de la tierra colectiva hacia el dominio privado, a través de acciones muy concretas, las cuales se reflejan en los decretos, leyes y constituciones que durante ese período favorecieron a los grandes propietarios de tierra (Camacho, 1982).

¹ Este ensayo forma parte del proyecto Value Capture in Latin American Cities del Lincoln Institute of Land Policy.

Queremos dejar expreso nuestro agradecimiento al Lincoln Institute of Land Policy, a través de Martin Oscar Smolka, por la oportunidad que nos han brindado de incluir el caso venezolano en la red comparativa, aspirando que pueda convertirse en un incentivo para la discusión local y latinoamericana.

Igualmente, debemos reconocer la valiosa ayuda que nos prestó Fernanda Furtado, con las atinadas observaciones realizadas sobre el contenido del ensayo; asimismo, a los amigos y colegas investigadores venezolanos nombrados en la lista de entrevistas que se recoge al final del trabajo, quienes gentilmente dispusieron de su tiempo para ofrecernos sus valiosas opiniones sobre el tema de la captación de plusvalías.

Una constante en esas acciones fue la transmisión de las mejoras territoriales desde el Estado hacia los grupos de poder que lo constituían, sin obtener, el primero, beneficio alguno en las leoninas negociaciones que históricamente operaron generalizadamente en Venezuela, hasta las primeras décadas del siglo XX (Camacho, 1982).

A partir de este siglo, han existido 15 constituciones, de las cuales en la recién promulgada en diciembre de 1999, por primera vez se hace referencia expresa en el artículo 179, Ord. 2, de la atribución legal que les corresponde a los municipios, con relación a la captación de ingresos por concepto de plusvalías, originadas por cambio de uso o intensidad de aprovechamiento del suelo, generadas por los planes de ordenación urbanística (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999). Esta inclusión refleja la oportunidad de insertar el tema de la captación de la plusvalía dentro de una necesaria ley de suelos, que permita controlar su especulación y ayudar al ordenamiento territorial, y que pueda servir de marco de referencia para situar las normativas jurídicas, estatales y municipales.

Sin embargo, distintas leyes especiales y orgánicas han contemplado ambos tipos de contribuciones: en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública (LECUP) de 1947, se asume la contribución por mejoras como forma de captación de plusvalía, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) de 1983, incluye la plusvalía dentro del régimen urbanístico a la propiedad privada, y finalmente, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1989, se consideran ambos tributos.

Este ensayo contiene tres partes. La primera se refiere a la descripción y examen del marco jurídico de la contribución por mejoras y la captura de plusvalía, vinculado a las leyes señaladas, con algunas conclusiones acerca de sus alcances y deficiencias. La segunda parte presenta tres casos del Área Metropolitana de Caracas, donde se intentó aplicar, o se aplicó, la captura de plusvalía, con una referencia sobre los principales obstáculos o éxitos encontrados en cada caso. La tercera parte se refiere a las conclusiones generales del estudio.

2. Marco Jurídico de la contribución por mejoras y captura de plusvalía

En Venezuela se distinguen dos tipos de contribuciones, una originada a partir de la construcción de una obra o servicio, denominada contribución por mejoras, y la segunda, originada a partir de un cambio de uso o de un incremen-

to en la zonificación, llamada impuesto o recuperación por plusvalía, la cual es netamente del ámbito municipal. Ambas contribuciones, tal como se expresó previamente, se contemplan en las siguientes leyes:

2.1. Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública (LECUP)

La contribución por mejoras la considera la Ley de Expropiación introducida en 1947, motivada por la construcción de obras públicas, tal como lo señala en su art. 15:

“Los inmuebles que por motivo de la construcción de obras públicas, como la apertura o ensanche de calles, avenidas, plazas, parques o jardines, caminos, carreteras, obras de riego o de saneamiento, adquiriesen por ese concepto un mayor valor que exceda del diez por ciento (10%), debido a su situación inmediata o cercana a las mencionadas obras, quedarán sujetas al pago de las tres cuartas partes (3/4) de ese mayor valor (plusvalía), que la entidad pública o privada que hubiese ejecutado los trabajos cobrará de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley.

La contribución de mejoras será pagada en una sola cuota al contado o en diez cuotas anuales y consecutivas, en cuyo caso el valor de la contribución será aumentado en un veinticinco por ciento (25%). Las zonas afectadas por la contribución de mejoras serán determinadas expresamente por la autoridad competente.”

Rodríguez (1998) destaca en relación con el artículo citado de la Ley de Expropiación, que esta contribución puede ser nacional, estatal o municipal, al asignar la potestad tributaria al ente territorial responsable de la ejecución de la obra o servicio; además, la contribución será cobrada por la entidad pública o privada que haya realizado los trabajos, vinculando la retribución directamente a quien ejecute la obra y no a la potestad jurídica requerida para imponerla².

El Art. 16 de la Ley de Expropiación establece el procedimiento a ser seguido para la aplicación del tributo; sin embargo, la complejidad del proceso es tal,

² Esta figura de entidad privada puede contemplar la posibilidad del contratante de la obra o concesionario. Modalidad ampliamente adoptada en nuestro país, particularmente en el caso del mantenimiento de vías interurbanas, donde la contribución se hace a través de la modalidad de peaje.

que ha traído como consecuencia su escasa o nula aplicabilidad. El procedimiento, según la Ley, lo inicia la administración responsable de la ejecución de la obra o servicio (nacional, estatal o municipal), la cual hará levantar un plano de las propiedades colindantes a la obra, y antes de que ésta se inicie, se deberá proceder a realizar el avalúo de todos los inmuebles que serán afectados. El resultado debe ser notificado a los propietarios o representantes legales, quienes deben otorgar su aprobación en los cinco días siguientes.

Después de ejecutada la obra o la parte de ella que genera la plusvalía, se realizará un nuevo avalúo de los inmuebles, el cual debe ser nuevamente aprobado por los propietarios, notificándolo por escrito los cinco días siguientes. En ambos casos el silencio del propietario se tendrá por aceptación.

La Ley, igualmente, prevé en el caso de haber alguna inconformidad de alguna de las partes: “el valor del inmueble será fijado por una Comisión de Avalúos que estará constituida por tres miembros designados, uno por la autoridad respectiva, otro por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción, y el tercero nombrado de común acuerdo con los dos primeros, o en caso tercero se nombrará el tercero por la autoridad respectiva.” (falta la referencia)

Este proceso tiene sus obstáculos que inciden en el retardo del proceso, como es la falta de catastros actualizados en la mayoría de las ciudades del país, valores desactualizados de los inmuebles y la escasa cultura para el pago de impuestos, particularmente el que se aplica a la propiedad inmobiliaria que lo cobran los municipios. Si a esto se le aúna el proceso en sí, como es el avalúo previo y posterior a la ejecución de la obra, a cada uno de los inmuebles afectados, entonces, además de ser engorroso, resulta demasiado costoso y, por lo tanto, puede no compensar la contribución a recibir.

2.2. Proyecto de Ley de Contribución por Mejoras, un intento que no prosperó

Las dificultades para aplicar la engorrosa normativa legal, contenida en la Ley de Expropiación, especialmente en lo concerniente al tributo a la Contribución por Mejoras, condujo en 1984 a promover la elaboración de un nuevo marco legal para obtener con mayor celeridad esa contribución.

Bajo este concepto, se nombró ese mismo año una Comisión para redactar la Ley de Contribución por Mejoras, la cual fue introducida en las sesiones ordinarias del Congreso Nacional para su estudio (Universidad Central de Venezuela, 1986).

Tal como se describe en el informe del Instituto de Urbanismo, dicha Ley estaba orientada a obtener recursos fiscales a través de cargas a los beneficios particulares que pudieran derivarse de la construcción de bienes colectivos, de carácter urbano. La Ley nacional así lo planteaba, al estimar que la contribución sólo podía ser recaudada por el Fisco Nacional, aun cuando entidades descentralizadas, que tuvieran a su cargo la ejecución de obras y servicios, podían adquirir la delegación del poder central.

Para su efecto se creaba el Fondo Nacional de Contribuciones por Mejoras, donde la república tendría una cuenta para recolectar los ingresos generados por cada obra. Este fondo tendría como finalidad contar con recursos para la construcción de futuras obras que favorecerían a los contribuyentes.

Igualmente, se señalaba la obligación de contribuir para la ejecución de obras y se causaría al inicio de éstas. Para la aprobación de esta Ley se debía derogar el artículo establecido en la Ley de Expropiaciones por Causa de Utilidad Pública, sobre la contribución por mejoras.

Esta Ley tuvo sus opositores, unos consideraban que una ley no se podía generalizar para todos los tipos de obras urbanas o rurales, también se argumentó que debía estar contenida en la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, con el objeto de encauzar la práctica del urbanismo dentro de un marco jurídico coherente.

En esa época (inicios de los ochenta) se le otorgó importancia a las tributaciones, pero con el *boom* petrolero que la caracterizó, esta propuesta de ley quedó en el olvido frente al reporte de los ingresos de la renta petrolera. Retomarla y actualizarla en los actuales momentos sería de vital significación, cuando se evidencia una fuerte escasez de recursos, un alto déficit fiscal difícil de superar en el corto plazo, y la crisis creciente de los servicios públicos urbanos.

2.3. Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOOT)

La LOOT, promulgada en 1983, contempla la captación de plusvalía dentro del régimen de la propiedad privada, al valor de suelo originado por el desarrollo urbano, a través del Cap. II, artículos 67 y 68.

Según Brewer Carías (1984), jurista municipal, este impuesto que se origina a raíz de cambio de uso o incremento en la zonificación, se previó en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, debido a que las ordenanzas muni-

cipales de Caracas establecían la cesión obligatoria y gratuita de terrenos por parte de propietarios del suelo a los entes municipales por razón de urbanismo, para obras de vialidad, parques y áreas públicas. Sin embargo, no existía una ley nacional que regulase la contribución en especie para compensar el incremento del valor que obtenía un propietario, sin haber realizado trabajo alguno, considerándose que parte de este beneficio debía revertirse a la comunidad.

En 1983, cuando aparece la referida Ley para la Ordenación del Territorio, quedó respaldada la modalidad que se aplicaba y aún se aplica, como una forma de captación de plusvalía, al mejorar la zonificación urbana, correspondiente a las cesiones de terreno, para construcción de nuevas vías o servicios, que realizaban los urbanizadores o propietarios, teniendo como contraparte un incremento en la zonificación o en las condiciones de desarrollo de la tierra urbana.

La recuperación de plusvalía originada por un cambio de uso o incremento en la zonificación está establecida en la Ley como sigue:

“Art. 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar al efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

En ningún caso la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad inmueble, en cuya determinación se garantizará en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos”.

Posteriormente la Ley Orgánica de Régimen Municipal (véase la siguiente sección), se apoyó en este principio y dispone en su artículo 113, ordinal 3, que “Igual porcentaje corresponderá al municipio por mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por planes de ordenación urbanística, observándose al respecto lo establecido en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio...”.

La LOOT cambió la cesión obligatoria por el tributo, el cual, al igual que el de contribución por mejoras, tiene su sustento en el artículo 31 de la Constitución Nacional de 1961. En ésta se establece que los municipios tendrán entre sus

ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley. Esto fue ratificado en el artículo 179 de la nueva Constitución (1999), donde además se establece expresamente, tal como se señaló al inicio de este ensayo: “la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por lo planes de ordenación urbanística”. Queda así establecido que el tributo es municipal y está limitado al 5% del valor de las propiedades afectadas.

Cabe resaltar que este tributo puede ser aplicable exclusivamente cuando se compruebe que hubo un incremento del valor de la propiedad como consecuencia de un cambio en la zonificación. Otras causas que revalorizan una zona, tal como la evolución del mercado inmobiliario u otras acciones no podrán ser pechadas.

Al igual que la contribución por mejoras establecida en la ley nacional (LECUP), debe calcularse el valor de la propiedad antes y después de la entrada en vigencia del plan urbano, por lo tanto, su aplicabilidad presenta los mismos inconvenientes que el primer tributo mencionado, y las expectativas de recuperación de la plusvalía no son tan evidentes.

No obstante, ambos tributos se diferencian por cuanto el destino del impuesto a la plusvalía no está especificado en las leyes; al ser aplicado por ordenanza, queda por parte del Municipio la discrecionalidad para reingresarlos a la comunidad, lo cual no es garantía de su recuperación para el beneficio de la comunidad.

Podría considerarse que este tributo tiene un buen sustento cuando se trata de cambios significativos de zonificación o de incorporación de tierras rurales a las poligonales urbanas, donde se incrementa significativamente el valor de la tierra o de los inmuebles; trayendo como consecuencia que el municipio necesariamente tenga que invertir en la incorporación o ampliación de los servicios de infraestructura, y mejoras de la vialidad existente o construcción de nuevas vías, aunque estas últimas también podrían ser objeto de la contribución por mejoras. No obstante, el 5% parece no compensar la inversión del municipio frente al beneficio del promotor con las nuevas urbanizaciones.

2.4. Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM)

En el ámbito municipal, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 (LORM) hace referencia no sólo al tributo vinculado a las plusvalías definido en la LOOT, como a la contribución de mejoras, como un ingreso adicio-

nal factible de ser aplicado por estos entes locales, tal como lo establece en su Art. 113:

Art. 113. El Municipio, además de los ingresos que señala el artículo 31 de la Constitución de la República, tendrá los siguientes:

3º La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a los que determine la ley nacional de la materia y las Ordenanzas respectivas. El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la ley nacional y en su defecto, del sesenta por ciento (60%) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5%) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad”.

De acuerdo con el análisis de Rodríguez (1998), esta Ley de aplicación municipal hace más restrictiva la contribución por mejoras en relación con la Ley de Expropiación, debido a los siguientes aspectos:

- Su aplicación se limita sólo a los inmuebles urbanos, lo cual se convierte en una opción que arbitrariamente acogió el legislador, pero no era necesaria o imprescindible. En consecuencia, podría haberse ampliado el espectro de aplicación de la norma, incorporando inmuebles que no poseyesen el carácter de lo urbano. De esta manera quedan excluidas obras que realice el Municipio y que sean susceptibles de ser objeto de la aplicación de la contribución por mejoras, aquellas ubicadas fuera de la poligonales urbanas, tales como vías agrícolas, centros de servicio rurales, sistemas de riego, etc.
- Otra limitación que aparece en la LORM está relacionada con el monto total de la contribución por mejoras, el cual no podrá exceder del señalado en la Ley Nacional, y en su defecto, del sesenta por ciento (60%) del costo de las obras o de la instalación del servicio realizado por el Municipio, según pre-

supuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República. En este sentido se crea una diferenciación entre la Ley de Expropiación y la LORM, al establecer esta última un tope de financiamiento del 60% del costo de la obra, mientras que para las obras financiadas o ejecutadas por los entes nacionales o estatales el tope máximo de recuperación puede alcanzar el 75% del incremento del valor, favoreciendo a la ley nacional en detrimento de la municipal.

- Una tercera limitación de la LORM se refiere al tope que se fija para el tributo, el cual es de un máximo de 5% del valor de la propiedad pechada. Al respecto, la Ley de Expropiación sólo puede pechar cuando existe un incremento del valor del inmueble superior al 10%, y el monto del gravamen constituye las tres cuartas partes de ese valor, lo que equivale a un mínimo de 7,5% del valor de la propiedad. Esta variación evidencia nuevamente la ventaja que obtienen los estados y la nación al aplicar la Ley de Expropiación, con respecto a los municipios, dado que para estos últimos priva la LORM.

Otros aspectos que dificultan la aplicación de la contribución de mejoras por los municipios incluyen la necesidad adicional de dictar una ordenanza específica sobre la contribución, en la que se indique el área de aplicación y otros elementos que definen el tributo, de acuerdo con lo establecido en la LORM, en el Art. 114:

“No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones especiales municipales que no hubieren sido establecidas por el Concejo o Cabildo mediante la promulgación de una Ordenanza. La Ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto privado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

La Ordenanza a que se refiere este artículo entrará en vigencia en un plazo no menor de sesenta (60) días continuos a partir de su publicación...”

Como trámite adicional, se requiere de la aprobación y verificación del presupuesto de la obra o servicio a ejecutar ante la Contraloría General de la República, de conformidad con el Art. 113 de la LORM. En el caso del municipio, pretender financiar la obra a través de este proceso, este trámite, además de ser costoso, implica un retardo significativo para iniciarla.

2.5. Conclusiones Referidas al Marco Jurídico

En Venezuela, la captura de plusvalía ha encontrado serios impedimentos para su aplicación, a pesar de estar contemplada su figura en las diferentes leyes reseñadas en este trabajo, las cuales no han tenido incidencia o repercusión significativa en la captación de plusvalías.

Si bien es cierto que la existencia de la ley no garantiza su cumplimiento, debemos considerar algunos aspectos técnicos que dentro del contenido y redacción de las vigentes obstaculizan la captación de plusvalía:

a) Como se señaló en el marco jurídico de la captura de plusvalía, un primer impedimento lo presenta la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública, a través de su Art. 16, donde se establece el procedimiento a seguir para la aplicación del tributo, el cual resulta muy engorroso y de elevados costos, desmotivando los intentos para su aplicación.

El proceso se hace más complejo en los municipios, donde es preciso agregarle otra condición, como es la verificación del presupuesto de la obra o servicio a ejecutar ante la Contraloría General de la República, de conformidad con el Art. 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y, además, promulgar una ordenanza para reglamentar la captación del tributo.

b) Adicionalmente a estas restricciones procedimentales jurídicas, existen severas dificultades técnicas para evaluar la valorización creada por la contribución por mejoras, con la precisión que ameritan estas operaciones. Mucho más sencillo y expedito es el proceso técnico para calcular la valorización de los inmuebles o terrenos sin edificar, a través de los cambios de zonificación (plusvalías), lo cual a pesar de representar una ventaja, no ha estado incorporado en las ordenanzas como complemento de la regulación de los usos e intensidades que estos instrumentos contemplan.

c) Otra restricción dentro del orden técnico para la captación de estas contribuciones por mejoras o de las plusvalías lo constituye la inexistencia de catastros integrales (físicos, jurídicos, económicos y sociales), modernos, eficientes y actualizados que le permitan a cada ciudad contar con la información básica de apoyo para monitorear permanentemente el mercado del suelo urbano.

La actualización tributaria debería estar centrada en la revisión de los valores catastrales de los bienes inmuebles, los cuales constituyen una referencia obligatoria para la aplicación del sistema tributario. Para el tema que nos ocupa,

como es la captación de plusvalía, resulta de vital importancia para su aplicación; por tanto, nada obtendríamos promulgando nuevos instrumentos jurídicos menos engorrosos, o reformando los actuales, si no se entiende el valor de contar complementariamente con un sistema catastral integral y actualizado que permita hacer realidad la factibilidad y la eficiencia en la captación de plusvalías.

d) A estas dificultades se suman las restricciones vinculadas con las dimensiones políticas, sociales, culturales y éticas que en su conjunto impiden el avance en la comprensión y utilización de los preceptos legales para la captación de plusvalía.

3. Intentos, oportunidades y éxitos en la captación de plusvalía en el área Metropolitana de Caracas

*3.1. Informe de la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano (1964): Un intento frustrado*³

El 13 de abril de 1964 se crea mediante Decreto Presidencial No.15, la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano, que tenía como finalidad realizar el diagnóstico y formular recomendaciones para la adopción de políticas en el área de vivienda y desarrollo urbano-regional.

La Comisión estaba integrada por siete miembros *ad honorem*, todos reconocidos arquitectos, ingenieros y urbanistas de larga trayectoria nacional, y contaba con el asesoramiento de Luis Lander, Director del Banco Obrero entre 1959 y 1961 (Instituto de Vivienda del Estado, fundado en 1928).

Dicho informe, denominado posteriormente *Informe Lander*, por ser éste el de mayor figuración política del grupo y miembro del Partido Social Demócrata del Gobierno (Acción Democrática), partía del problema fundamental de la tenencia, escasez, uso y costo de la tierra para enfrentar el desarrollo urbano.

El Informe consideraba la zonificación como un elemento regulador de la utilización y del valor real de la tierra, al que había que adicionarle el control de la propiedad. Este planteamiento parte del hecho de que muchas de las plusvalías que se generaban (y aún se generan) en terrenos urbanos provenían de la inver-

³ Esta sección toma como referencia el análisis que hace Alfredo Cilentto Sardi en: Cilentto Sardi, Alfredo (1996). "La visión estratégica del Banco Obrero en el período 1959-1969" En Leopoldo Martínez Olavarría. Desarrollo Urbano, Vivienda y Estado. Compilador: Alberto Lovera. Fondo Editorial ALEMO. Caracas, 1996. Pág. 303.

sión que el Estado había efectuado en vialidad y servicios, y la ausencia de una legislación adecuada impedía recuperar total o parcialmente la valorización que produjo el Estado en los inmuebles, con su inversión en obras públicas.

Aspectos como la retención de los terrenos urbanos por parte de propietarios que no urbanizan ni edifican con el fin de obtener una plusvalía en el tiempo, tendiendo a la especulación y no a la fijación de precios reales, y la falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo que debe ser afectado para vías y servicios, condujo a concluir que el Estado debe aumentar su control sobre la tierra.

Ante estas premisas la Comisión recomendó adoptar las siguientes medidas⁴:

- Una política sistemática de adquisición de tierras por parte del Estado, a fin de lograr la municipalización progresiva y a largo plazo de las tierras, y reservas correspondientes a los desarrollos urbanos y regionales. Igualmente se prohibiría la venta de las tierras pertenecientes a la nación, Estados y municipalidades.
- Fijación de límites urbanos, previsión de áreas de expansión y adquisición de esas áreas.
- Establecimiento de impuestos territoriales a todas las tierras en proporción a su valor y condición de urbana o rural. Los terrenos urbanos ociosos debían ser objeto de un impuesto especial progresivo.
- Organización de un catastro a escala nacional para facilitar la administración de las tierras y los impuestos prediales.
- Pagos de las expropiaciones de tierras sobre la base de precios tributarios.
- El Estado y las municipalidades ofrecerían sus tierras en arrendamiento garantizando la permanencia de uso.
- Revisión del impuesto de valorización contemplado en el impuesto sobre la renta.
- Establecimiento de una contribución por mejoras en razón de obras que realicen los organismos públicos.
- Promulgación de una legislación municipal que permita recabar para el municipio la valorización ocasionada por los cambios de zonificación y otros.

(Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano, 1964)

⁴ Informe de la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano, Caracas, 1964, Pág. 57 y 58.

El informe de la Comisión fue consignado en diciembre de 1964, “y de seguidas suscitó un fuerte enfrentamiento interno entre el presidente de la Comisión y el asesor Luis Lander, por una parte, con el Ministro de Obras Públicas, por la otra parte, quien impide la adopción de las recomendaciones formuladas o su discusión en gabinete... La dirigencia y técnicos del principal partido de la oposición también atacarán a la Comisión, calificando sus propuestas el intento de establecer una reforma urbana de corte socialista”. (Cilento Sardi, 1996: 303)

Hay que recordar que se vivía en la década de los sesenta, época cuando la insurrección en Latinoamérica estaba en auge, y cualquier medida distinta a las convencionales se tildaba de comunista o socialista.

A pesar del rechazo del llamado Informe Lander, el mismo Ministerio de Obras Públicas que lo objetó decidió la construcción de la Avenida Intercomunal de El Valle, en Caracas. Para llevarla a cabo se propuso y ejecutó la expropiación de toda la franja adyacente a ambos lados de la avenida proyectada, cuyo fin fue recuperar, por parte de la nación, la revalorización de los terrenos generada por la construcción de la vía. Se expropió un área de unas 330 has, y se constituyó la Oficina de la Comisión para la Ejecución de la Avenida Intercomunal de El Valle, conformada por un equipo técnico que se encargó de la elaboración del Plan de Renovación Urbana de El Valle.

La realización del proyecto tardó dos décadas, tiempo en el que se perdió la coherencia arquitectónica y urbanística debido, entre otras razones, a la asignación indiscriminada de lotes a promotores privados. Sin embargo, lograron cumplirse los objetivos estratégicos como fue retener para la institución, o transferir a los destinatarios finales de las viviendas, la valorización de los terrenos, por efecto de las obras de la Avenida Intercomunal.

Las recomendaciones del Informe permanecían latentes en el Banco Obrero, y parte de ellas fueron consideradas por el Presidente de la República, Raúl Leoni, cuando en su primer mensaje al Congreso expuso en la Política de Vivienda 1965–1968, la aplicación de estímulos como los siguientes, para la construcción de viviendas a la población de menores recursos:

- El costo de los servicios se recuperará con el pago de las tarifas o tasas correspondientes.
- El terreno será concedido en calidad de enfiteusis, con derecho a rescate, en cuyo caso el beneficiario abonará el costo de la tierra y de los servicios sanitarios básicos.

3.1.1. Comentarios relevantes

a) Con relación al Informe de la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano que planteaba la necesidad de establecer la contribución por mejoras en razón de las obras que realizaban los organismos públicos, encontró un fuerte impedimento político, incitado por grupos con intereses privados, vinculados fundamentalmente con el sector inmobiliario y de la construcción, quienes se encargaron de desacreditarlo y categorizarlo como “reforma urbana de corte socialista”.

b) La recomendación central del informe se formuló en un momento en que los ingresos petroleros ascendían en forma considerable. Además, su contenido era muy drástico e inviable políticamente, al proponer la municipalización total de la tierra urbana. No obstante, los grupos opositores no permitieron abrir una “discusión institucional” para jerarquizar e incorporar dentro del orden constitucional vigente el tema de la tierra en las decisiones políticas que debían orientar el futuro ordenamiento urbano-territorial.

c) Los planteamientos del Informe fueron tomados en cuenta por el Banco Obrero, aunque de manera no explícita, al proponer la expropiación de los terrenos adyacentes a la proyectada Avenida Intercomunal El Valle, por parte de la institución, con lo cual se logró captar la valorización proveniente de la construcción de la nueva vía, trasladándose la contribución por mejoras y la plusvalía, producto del cambio de zonificación, hacia el subsidio de los edificios residenciales que se edificaron para familias de bajos recursos⁵.

De acuerdo con Furtado (1999), en esa experiencia se produce un fenómeno que puede ser distinto e importante en relación con los que suele suceder con las expropiaciones en América Latina, y se refiere al mecanismo con que contó el Banco Obrero para garantizar la retención en manos públicas de la valorización a ser causada por la obra. Según la autora, el hecho de que la Ley de Expropiación venezolana, a diferencia de leyes similares en otros países de América Latina, contenga en su propio cuerpo el dispositivo de la contribución de mejoras, posiblemente permitió que dicha contribución funcionara como un mecanismo para la ampliación de los márgenes de negociación del poder público, en los procesos de expropiación, frente a los propietarios privados. Además de esa posibilidad, el mencionado Banco, a través del Ministerio de Obras Públicas, contó con recursos para proceder a la expropiación, lo que impidió a esos propietarios establecidos y dueños de tierras vacantes, apropiarse de esa valorización.

⁵ Cilento, Alfredo. Ob.Cit.

3.2. El Metro de Caracas—Oportunidades perdidas para la captación de plusvalía

Si algún proyecto urbano ha sido estudiado meticulosamente por su extrema importancia en el desarrollo urbano de la capital, ha sido el del Metro de Caracas el cual, además, es reconocido públicamente como el mejor servicio público del Área Metropolitana, atribuible a los recursos humanos que han estado detrás de este proyecto, a la alta calificación profesional y gerencial y al inusual respeto que el sector político le ha otorgado a una institución pública, manteniendo la continuidad administrativa de su presidente y equipo por casi 20 años ininterrumpidos (1979–1999).

En el estudio que realizó el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central de Venezuela (1986), acerca del impacto del Metro sobre la estructura urbana de Caracas y la Región Capital, se evidencia la pérdida de oportunidad que tuvo la Compañía Metro de Caracas (CAMETRO) para convertirse en una corporación de desarrollo con capital mixto para impulsar proyectos de envergadura en las áreas adyacentes a las bocas del Metro. Al contrario, CAMETRO se convirtió en un ente expropiador de tierras, sin interés de retenerlas ni desarrollarlas, a pesar de que los costos de esas expropiaciones provenían de su propio presupuesto.

Los terrenos adquiridos los utilizó sólo para la construcción de la Línea 1, y una vez concluidos los trabajos, los terrenos adyacentes pasaron al Centro Simón Bolívar (CSB), institución catalogada como Agencia de Renovación Urbana de Caracas, pero supeditada permanentemente a las decisiones partidistas de los gobiernos de turno, lo cual ha ocasionado su desconfianza y progresivo descrédito de su imagen técnica, en contraposición a la de CAMETRO que se caracteriza por su eficiencia y transparencia en las inversiones.

Esta transferencia de tierras por parte de CAMETRO se realizó sin que representara algún tipo de beneficio para esa compañía, ya que no se pudo recuperar la inversión ni se obtuvo contribución alguna por parte de los propietarios de los inmuebles, que dentro de su área de influencia lograron ventajas especiales por las inversiones públicas que se realizaron para la ejecución de los corredores del Metro.

En una entrevista realizada al presidente de la Compañía, el 15 de marzo de 1985, manifestó el propósito de la Compañía, cuando afirmó que “CAMETRO tiene la intención de vender las tierras, debido a que la Compañía no está interesada en la utilización de los terrenos sino en recuperar por otras vías la inver-

sión... Las expropiaciones y demoliciones serán mínimas en la construcción del Metro porque nosotros lo que queremos es desocupar la superficie, no ocuparla⁶” (Instituto de Urbanismo–UCV, 1986: 112–113).

Posteriormente, para la construcción de los tramos adicionales Chacaito–Palo Verde y La Paz–El Silencio, “se utilizó la vía del arrendamiento del terreno por el período necesario para la construcción de las obras. Luego el propietario cuando recuperara su terreno quedaría en libertad de construir nuevamente en el mismo” (Instituto de Urbanismo–UCV, 1986: 109–110). Pero el terreno ya no era el mismo, debido a que había sufrido un aumento de valor significativo por la mejora y por el incremento de zonificación que ha precedido casi como constante a las operaciones del Metro, especialmente sobre la principales arterias comerciales de la ciudad y, particularmente, sobre el Corredor Central.

Bajo estos criterios, CAMETRO pierde la oportunidad de desarrollar una gestión urbana mixta y compartida sobre la superficie del Metro, conjuntamente con la municipalidad y los propietarios de inmuebles, que incrementaron su valor debido a las mejoras generadas por la mayor accesibilidad que brindaba el Metro. La compañía, con la credibilidad y acreditada imagen pública y técnica que posee, hubiera podido emprender y captar asociaciones con los privados, propietarios de inmuebles valorizados, y municipios, para desarrollar lo que el CSB no pudo producir.

Previo a la decisión definitiva, en 1974, de financiamiento de la construcción de la primera línea del Metro, el Ministerio de Obras Públicas elaboró, en 1971, un proyecto de ley que autorizaba la creación de una contribución especial para el financiamiento del Metro, asumiendo que todos los inmuebles ubicados en su área de influencia derivaban ventajas especiales⁷ (Oficina Ministerial de Transporte, Ministerio de Obras Públicas, 1971 en UCV–FAU–Instituto de Urbanismo, 1986).

En la exposición de motivos se enfatiza que la ley estimaba que la municipalidad, a través de los residentes favorecidos por el proyecto, debía compartir el financiamiento con la nación, siendo “la fuente principal del aporte municipal, una contribución especial por mejoras que autorizaría crear a las municipalidades, mediante una ley nacional, que gravaría a los propietarios de inmuebles y

⁶ *Ibíd.* Págs. 112 y 113.

⁷ Oficina Ministerial de Transporte. Ministerio de Obras Públicas, 1971. “Proyecto de Ley para la creación de una Contribución para el Financiamiento del Metro. Citado en Instituto de Urbanismo. *Op. cit.*”

establecimientos comerciales en razón directa de los beneficios que se presume tendrán” (UCV-FAU-Instituto de Urbanismo, 1986).

La ley creaba un precedente en el tema de la captación de plusvalía y evidenciaba el criterio particular de ese Ministerio frente a la necesidad del Estado de obtener los beneficios que otorgaba la contribución por mejoras en un proyecto de tal envergadura metropolitana.

Pero esta idea no fue compartida por los grupos políticos representados en el Congreso Nacional. La ley fue introducida en mayo de 1971, y no se aprobó para la realización del primer tramo del Metro. Posteriormente en 1982 se reactiva la ley en el Congreso, obteniéndose los mismos resultados, y aún reposa en ese cuerpo, sin actualización de los estudios técnicos que dieron origen a su formulación.

No obstante, todas las operaciones inmobiliarias que se han efectuado en las áreas de influencia del Metro han aprovechado los efectos de revalorización de los inmuebles y de significativos cambios de zonificación, bajo la justificación técnica de la Oficina de Planeamiento Urbano, cuyo criterio se expresa en una de las recomendaciones del Estudio de Transporte del Área Metropolitana de Caracas y la Región Capital, al recomendar que “debemos favorecer los niveles más altos de densidad a lo largo de las rutas servidas por las futuras líneas del Metro” (Marcano, 1987: 338).

El Estado, lejos de incentivar la posibilidad de aplicar la contribución por mejoras originada por la construcción de una obra pública (Metro) o la de captación de plusvalía por cambio de uso (zonificación), auspicia la especulación, es decir, la captura privada de la valorización, con el suelo urbano, favoreciendo a escasos contribuyentes que se apropian de nuevos valores y rentas creadas.

En el trabajo realizado por el Instituto de Urbanismo sobre el impacto del Metro se concretó con evidencias empíricas representativas la lógica de las operaciones inmobiliarias y la forma de apropiación de la renta generada por las mejoras del Metro. Esto se demuestra detalladamente en 22 casos estudiados, donde se precisan los márgenes de ganancia de los inversionistas de las operaciones ligadas a los beneficios que le reportó la construcción del Metro, especificando las diferencias en la apropiación de la renta de la tierra en áreas de alta valorización como es el corredor central y su comparación con otras de la ciudad.

Igualmente el trabajo de Marcano (1987) precisa la interrelación entre la propiedad de la tierra y el Metro con estudios de casos relevantes por su escala y

localización en los corredores, demostrando el significado, ventajas y beneficios financieros y económicos para los grupos inmobiliarios que han actuado sobre la nueva base territorial urbana que les ofrece el Estado, sin retribución alguna, a los promotores privados.

Además, se evidencia la espacialización y efectos del sistema Metro en la producción inmobiliaria del Corredor y sus adyacencias, y se determina quiénes son los actores beneficiados directamente. Cuantificación que si bien no es exacta, tal como en el mismo trabajo del Instituto de Urbanismo se expresa, sí representa una referencia para situar numéricamente la influencia ventajosa del Metro en la valorización de las propiedades y su consecuente apropiación de la misma por parte de los agentes privados.

3.2.1. Algunos comentarios

a) Consideramos como hipótesis sustentada en los resultados cuantitativos expresados en el estudio de la UCV-FAU-Instituto de Urbanismo (1986), referidos a las ganancias, rapidez comercial y continuidad de las inversiones realizadas por los promotores alrededor de las estaciones de Metro, que el sector inmobiliario y de la construcción representó un papel determinante a nivel político en la paralización del proyecto de Ley.

Es lógico suponerlo así, debido a que los grandes promotores inmobiliarios son definitivamente los que tienen las mayores posibilidades de acceder a los beneficios del Metro, y de aprovechar la revalorización que le otorga a los inmuebles, al poder ser negociados o comprados para nuevos desarrollos, especialmente bajo las estimulantes determinantes que el cambio de zonificación le otorgó al nuevo suelo (“suelo creado”).

b) La bonanza petrolera de 1982, que coincidió con el momento de la propuesta de la ley especial, impidió su discusión en el Congreso, debido a que los actores políticos y privados ligados al sector inmobiliario no consideraban crear impuestos discriminatorios, no generales, dentro de esa coyuntura económica.

c) Quizás el más fuerte obstáculo técnico viene dado por lo complejo de su aplicación; que significaba, entre otros aspectos, demarcar territorialmente las áreas afectadas, su grado de afectación, las tasas a aplicar y las gestiones de cobro del impuesto, además del obstáculo político de enfrentarse con un previsible rechazo de la comunidad.

3.3. El financiamiento de obras de vialidad por parte de los promotores en el Municipio El Hatillo–Área Metropolitana de Caracas: experiencias de una nueva gestión urbana

El Área Metropolitana de Caracas presenta una grave escasez de tierra y se asienta sobre un estrecho valle, lo cual ha impuesto su extensión sobre las colinas que lo bordean. Está conformado por cinco municipios, uno de ellos, El Hatillo, donde aún quedan áreas vacantes, está ubicado al sureste del valle y ha sido el último en desarrollarse.

Este municipio tiene una superficie aproximada de 81 km², que representa 10,42% del área total del AMC. La población estimada para el 2000 fue de 60.744 habitantes, con una alta tasa de crecimiento por la incorporación reciente de nuevos desarrollos urbanos. Sus características topográficas y su condición de zona dormitorio de la ciudad, aunado a los problemas de planificación urbana de Caracas, han originado dificultades en las vías de acceso hacia este municipio, ocasionando fuertes congestionamientos en las horas “pico”, en el sentido de los lugares de trabajos (eje central de la ciudad), en las mañanas, y al contrario, en las noches.

Este factor ha incidido notablemente en las características de crecimiento del municipio, así como ha creado un fuerte obstáculo para su desarrollo por parte de los vecinos que habitan en el sector.

Por otro lado, al ser un municipio netamente residencial, donde además, los pobladores no tienen la tradición de pagar el impuesto a la propiedad inmobiliaria, no cuenta con suficientes ingresos propios que le permitan abocarse a la construcción de obras, particularmente las de vialidad, y es sobre ese aspecto donde los promotores con interés en establecerse en la zona han tenido un papel protagónico.

La Ordenanza de Zonificación que reglamenta al Municipio (Ordenanza de Zonificación del Sector Sureste, 1983) se encuentra desactualizada y la mayor parte del área que corresponde a El Hatillo, para el momento de su promulgación estaba sin desarrollar y sólo se le asignó una densidad bruta.

Esta situación trajo como consecuencia la formación de comisiones y la realización de estudios posteriores, para impulsar el desarrollo de la zona de una manera concertada entre vecinos, gobierno y promotores.

A mediados de la década de los ochenta comenzó el auge del desarrollo del sureste, ante lo cual los habitantes del sector se oponían por deficiencias en la capacidad vial. De manera que se promovieron discusiones entre los vecinos,

los promotores y la Alcaldía, que condujeron a plantear a la Universidad Simón Bolívar la realización de un estudio sobre la vialidad del sureste, donde se determinaban las obras prioritarias para mejorar las condiciones de accesibilidad del sector y su mejor conexión con el resto de la ciudad.

Hacia 1986 se creó la Comisión de Vialidad del Sureste, conformada por representantes de la Alcaldía, Gobierno Central y promotores, para estimar los costos de las obras prioritarias, con el fin de distribuirlos entre los distintos sectores representados.

En los siguientes cinco años, el ritmo de crecimiento del sureste bajó por factores de tipo económico en general, no se agilizó la ejecución de las obras necesarias y las propuestas planteadas en los estudios se hicieron cada vez menos factibles.

Igualmente, la Comisión fue perdiendo fuerza; sin embargo, se estimó el costo de obras de vialidad prioritarias, a cada promotor se le asignó una alícuota determinada en función del número de habitantes que albergaría su urbanización. Cada uno de ellos estaba dispuesto a aportar su cuota asignada; sin embargo, la Alcaldía no contaba con recursos, y la parte correspondiente al gobierno central no se concretó debido a impedimentos burocráticos que obstaculizaron el proceso.

El desarrollo del sureste estuvo paralizado por unos cinco años con 29 desarrollos retenidos por no contar con la certificación de suficiencia vial. Los promotores hicieron su aporte, pero los convenios no se efectuaron, ante lo cual los primeros sometieron a recurso de amparo las paralizaciones de sus permisos de urbanización, activándose de nuevo la construcción.

Paralelamente, los proyectos para mejoras viales se reactivaron, pero los vecinos siempre intervenían paralizándolos. Con las nuevas autoridades del municipio, quienes tenían una visión “desarrollista”⁸ del crecimiento urbano, se elaboraron los convenios para la ejecución de nuevas vías, básicamente entre Alcaldía y promotores.

De esta forma logró ampliarse una de las principales vías de acceso al municipio (subida de Los Naranjos), financiada enteramente por los promotores. Como

⁸ El término “desarrollista” es utilizado ciertas veces de manera despectiva por los vecinos y los medios de comunicación social hacia las autoridades, al referirse a aquellas como interesadas en desarrollar sin importar el costo social.

ya se explicó, a cada promotor se le asignó su alicuota en función del número de habitantes de su desarrollo, para lo cual se abrió un fideicomiso, donde aportaban no sólo los promotores con urbanizaciones adyacentes a las vías, sino los que se ubicarían en otros sectores circundantes del municipio o beneficiados por la construcción vial.

Posteriormente, los aportes iniciales de los promotores se trasladaban proporcionalmente a las unidades de vivienda que se construían, y cuyos propietarios cargarían finalmente con el costo de las mejoras viales, de las cuales obtenían una mejor accesibilidad bajo esta modalidad, así como el resto de los habitantes y usuarios del municipio.

Otra experiencia que se realizó bajo esta modalidad, pero que además contó con aporte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, es la vialidad de entrada al casco central de El Hatillo. Esta vía también tuvo sus adversarios entre vecinos y comerciantes establecidos en la zona, pero se construyó a pesar de todas las oposiciones, y actualmente funciona y alivia el acceso hacia al casco y a los sectores colindantes.

Este no es precisamente un caso de contribución por mejoras, tal como lo establece la ley, pero mediante la estimación de los costos de obras requeridas se ha calculado que a cada grupo familiar que decida habitar en El Hatillo le significa un costo de 500.000 bolívares⁹ (920 dólares) como un aporte a la construcción de vías principales como las mencionadas, mientras que los antiguos vecinos se benefician de las obras, pero no se ha concretado ninguna modalidad para que realicen una contribución.

Esta situación originó que los nuevos moradores crearan la Asociación de Nuevos Residentes del Sureste, quienes financian las recientes y futuras obras, y rechazan la posición de los residentes establecidos con anterioridad. La Alcaldesa opina que se tiene que implantar la contribución por mejoras, cuya aplicabilidad es muy complicada, especialmente porque no existe una cultura tributaria que establezca el compromiso de cancelación de impuestos, lo cual se evidencia por la escasa recaudación proveniente del impuesto a la propiedad inmobiliaria¹⁰.

⁹ Información suministrada por el arquitecto Carlos Anato, promotor del Sureste.

¹⁰ Entrevista con la Alcaldesa del Municipio El Hatillo en enero de 1999.

3.3.1. Obstáculos y resultados

a) En el caso del municipio El Hatillo, los promotores se convierten en parte activa del desarrollo, contrario a la tradición de intervenir en la ciudad independientemente de la capacidad de servicios instalada, delegando siempre en el Estado su construcción.

b) La sistemática oposición de las asociaciones de vecinos a los desarrollos produce la tardanza en la negociación, sin tener los fundamentos técnicos adecuados para descalificar su viabilidad. De esta manera, las discusiones se convertían en aturdimientos permanentes entre las partes, por el alto nivel de subjetividad técnica, aunado a la poca experiencia relacionada con mecanismos de concertación.

c) La alcaldía propicia una interlocución débil para concertar entre los actores involucrados, al querer mantener una posición de equilibrio que garantizara el apoyo político de los vecinos a los alcaldes en su gestión y su posible reelección e, igualmente, no contravenir a los promotores en sus demandas.

d) Las dificultades burocráticas de los organismos nacionales involucrados en la coordinación de las acciones requeridas para la negociación contribuyen a obstaculizar el proceso.

e) La ausencia de experiencias similares previas en el municipio (y muy recientes en otros municipios del AMC, donde predominan familias de altos ingresos), en este tipo de gestión urbana compartida, retardó las iniciativas por parte de todos los actores involucrados para llegar a acuerdos más expeditos.

3.4. Conclusiones referidas a los casos de estudio

a) El peso político que históricamente ha ejercido el sector inmobiliario y de la construcción, ha obstaculizado la aprobación de los escasos intentos para producir una Ley de Contribución por Mejoras. Consideramos como hipótesis sustentada en los resultados cuantitativos expresados en el estudio de la UCV-FAU-Instituto de Urbanismo (1986), referidos a las ganancias, rapidez comercial y continuidad de las inversiones realizadas por los promotores alrededor de las estaciones de Metro, que el sector inmobiliario y de la construcción jugó un papel determinante a nivel político en la paralización del proyecto de Ley de Contribución por Mejoras y, es lógico suponerlo, debido a que los grandes promotores inmobiliarios son definitivamente los que tienen las mayores posibili-

dades de acceder a los beneficios del Metro, y de aprovechar la revalorización que le otorga a los inmuebles que pueden ser negociados o comprados, para desarrollarlos bajo las estimulantes determinantes que el cambio de zonificación le otorgó al nuevo suelo (“suelo creado”). Por otro lado, es interesante destacar que el mismo sector, que en el caso del Metro funcionó como el principal obstáculo en el cobro del tributo, en el caso de El Hatillo promovió el cobro de una contribución para el financiamiento de las obras.

b) La figura de las concesiones, especialmente en las obras viales interurbanas, se ha evidenciado como una alternativa de gestión significativa que aligera los procedimientos para contar con menos impuestos y más tarifas por servicios, donde los usuarios pueden diariamente reconocer su contribución, a través de la calidad del servicio y mantenimiento de la obra en concesión, y su correspondencia con las tarifas estipuladas por el concesionario

c) Dentro de estas oportunidades perdidas en la gran mayoría de los municipios, salvo los dos casos previamente mencionados, una de las más desperdiciadas ha sido la de captación de plusvalía a través de las ordenanzas de zonificación y sus cambios de usos; asumiendo que los provenientes de contribución por mejoras son más complejos de obtener en municipios, donde en su mayoría no cuentan con el asesoramiento jurídico y técnico para emprenderlo, además de las restricciones previamente señaladas para obtener este tributo.

4. Conclusiones generales

a) El nivel de la intervención del Estado en Venezuela desempeñó, y aún continúa siendo así, un papel clave en el desarrollo urbano–regional; difícilmente se puede entender éste sin correlacionarlo con sus gigantescas inversiones realizadas a través del gasto público que le ha proporcionado históricamente la renta petrolera. Además, aunado a esto, las constantes políticas de subsidios colaboraron para crear dentro de la sociedad una imagen paternalista del Estado, donde nuestra caracterización cultural tributaria, creemos, es de las más evasivas de toda Latinoamérica.

Este condicionamiento trajo, entre otras consecuencias, que dentro de la concepción pública de los tributos, especialmente entre los propietarios de inmuebles, las acciones del Estado que revalorizan sus propiedades sean consideradas como un beneficio social, como un deber no retribuable, siendo la captación de plusvalía estimada como inconstitucional, entre algunos grupos, e injusta entre

la gran mayoría de la población, al apearse al hábito social y paternalista creado por el Estado venezolano de otorgar sin retribuir.

Por otra parte, aquellos sectores pechados por las contribuciones tributarias, además de buscar las formas más ingeniosas para su evasión, dudan de la eficacia del Estado en el uso social que puede otorgarles, posterior a la captación de las tasas, impuestos o contribuciones.

Esta situación ha consolidado una actitud de rechazo al tributo al suelo, el cual ha comenzado a disminuir, por la necesidad de obtener nuevas fuentes de ingresos, y cuya única forma eficiente es a través de una verdadera reforma tributaria.

No obstante, a medida que se reduce la intervención del Estado, han surgido casos de ordenanzas de zonificación específicas para sectores residenciales de altos ingresos, donde se considera la captación de plusvalías, lo cual es producto de los acuerdos entre los promotores y el municipio, debido a las ventajas que adquieren por los cambios de zonificación que recientemente han sido aprobados en esas urbanizaciones del área metropolitana de Caracas, como Las Mercedes (municipio Baruta y Campo Alegre-San Marino (municipio Chacao).

b) Nuestros actores políticos han sido históricamente espectadores pasivos frente a las ventas desenfundadas de muchas tierras públicas nacionales, estatales y municipales, lo cual ha configurado históricamente que detrás de un importante sector de la riqueza privada esté la tierra pública como sustento.

c) La venta de tierra pública por organismos nacionales a entes privados, obviando el derecho de preferencia que tienen los municipios en su adquisición o readquisición, ha sido una constante histórica, donde los reclamos posteriores de los privados hacia la nación sobre el mismo bien, por causas de expropiaciones, o captando revalorizaciones por efectos de la intervención de los agentes nacionales del Estado que lo vendieron, se convierten en un proceso leonino en perjuicio de la sociedad.

Por otra parte, los municipios han ido agotando su patrimonio territorial, descapitalizándose a través de la venta ilegal de sus ejidos, los cuales son inalienables e imprescriptibles; entregando al mejor postor privado las tierras baldías necesarias para la expansión de las ciudades, sin pensar que deben gerenciar las oportunidades para producir los ingresos necesarios que permitan cumplir con las demandas de la comunidad.

d) Finalmente, anotamos que en Venezuela, el tema de la captación de plusvalía no ha figurado nunca como prioritario en el "tapete público". No encontramos un

debate significativo sobre su importancia y es entendible por las razones previamente señaladas, y por la necesidad del Estado de enfrentar problemas más críticos como los de vivienda y sus servicios actualmente deficitarios. Sin embargo, la captación de plusvalía debe estar referida a la importancia y conceptualización que se le debe dar a la tierra dentro de la sociedad. Esto constituye un problema político fundamental de Estado, que no se ha querido enfrentar como tal por parte de las elites; considerando su regulación a través de una eficaz, mas no confiscatoria política de suelos, que respetando los derechos constitucionales de la propiedad privada pueda ajustarla a una utilización social más justa en lo colectivo.

Referencias

- Arcila Farias, Eduardo (1968). "El Régimen de la Propiedad Territorial en Venezuela", en "La Obra Pía Chuao de Venezuela". UCV/CDCH. Caracas.
- Brewer Carías, Alan R. (1984). Análisis sobre la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Caracas.
- Camacho, Oscar Olinto (1982). "The Spatial Concentration of the Venezuelan Economy 1777 – 1870. PhD Thesis. University College. London. England.
- Cilento Sardi, Alfredo (1996). "La visión estratégica del Banco Obrero en el período 1959–1969". En Leopoldo Martínez Olavarría, Desarrollo Urbano, Vivienda y Estado. Compilador: Alberto Lovera. Fondo Editorial ALEMO. Caracas, 1996.
- Informe de la Comisión Presidencial de Vivienda y Desarrollo Urbano, Caracas, diciembre de 1964 (no publicado).
- Marcano Requena, Frank (1987). "Metro y Propiedad de la Tierra – Las Zonas de Influencia de las Estaciones del Metro de Caracas". Universidad Central de Venezuela (UCV). Facultad de Arquitectura (FAU). Instituto de Urbanismo.
- Martin Mateo, Ramón (1980). "Plusvalía indemnización y congelación de tierras dentro de la ordenación del territorio en Derecho Comparado. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Dirección General de Planificación y Ordenación del Ambiente. Serie de Monografías o Estudios. Caracas.
- Rodríguez, Armando (1998). "Las Contribuciones Urbanísticas". En Tributación Municipal en Venezuela II. Aspectos Jurídicos y Administrativos. PRO-HOMBRE. P.H. Editorial c.a. Caracas, 1998.

Universidad Central de Venezuela (UCV). Facultad de Arquitectura (FAU). Instituto de Urbanismo. Conicit (1986). "Estudio del Impacto del Metro sobre la Estructura Urbana de Caracas y la Región Capital. 3 Volúmenes. Caracas.

Leyes

Constitución de la República de Venezuela. Gaceta Oficial 662 extraordinario de fecha 23/1/1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 36.860 de fecha 30/12/1999.

Enmienda No. 2 de la Constitución. Gaceta Oficial 3.119 extraordinario de fecha 26/3/83.

Ley Orgánica de Régimen Municipal (G.O. No. 4.109, extraordinaria del 15 de junio de 1989).

Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (G.O. No. 3.238, extraordinaria del 11 de agosto de 1983).

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social (G.O. No. 25.642, extraordinaria del 25 de abril de 1958, modificación de la promulgada por primera vez el 4 de diciembre de 1947).

Entrevistas

Anato, Carlos. Arquitecto. Promotor inmobiliario del Sureste del AMC.

Cilento, Alfredo. Arquitecto. Ex Decano de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV.

Martín, Juan José. Arquitecto Urbanista. Profesor titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV.

Rodríguez, Armando. Abogado Urbanista. Ex-Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV.

Tobias, Gregorio. Ingeniero de Transporte. Asesor del Plan Estratégico de Caracas.

Vallmitjana, Marta. Arquitecto Urbanista. Directora del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UCV.