Martim Smolka *
David Amborski **

Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana ***

Abstract

Local governments design a broad range of fiscal or regulatory policies that have been inspired by the idea that land value increment may be mobilized to the benefit of the community –that is of land value capture. This paper compares the experiences of North America (US and Canada) and Latin America with value capture tools and discusses the reasons why different policies have been favored and different results and degrees of success obtained in their implementation. Focusing on broad categories of value capture policies, the first part of the paper compares the overall performance and/or experience of the two regions with the capturing of land value increment through conventional taxes, fees and regulatory urban policy instruments. The second part of the paper shows that the same "value capture principle" to address similar problems (to deepen land value taxation; to finance urban infrastructure; to control land use) result in different outcomes (sometimes even opposite) in different contexts, most notably those presented in North America and Latin America, respectively. The paper's concluding section provides some evaluative comments regarding the apparent lag between the intentions and outcomes of value capture policies as experienced by the two regions.

Keywords: *land value increment, public policies, North America, Latin America.*

Resumen

Los gobiernos locales desarrollan una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias inspiradas en la idea de que el incremento en el valor de la tierra puede ser utilizado en beneficio de la comunidad, esto es, en la recuperación de plusvalías inmobiliarias. Este trabajo compara las experiencias de recuperación de plusvalías en América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina, discutiendo las razones que han llevado a la utilización de distintas herramientas y los diferentes resultados y grados de éxito obtenidos en su implementación. En primer término, el texto identifica categorías amplias de políticas de recuperación de plusvalías y compara los resultados y/o la experiencia de las dos regiones en la recuperación de los incrementos en el valor de la tierra por medio de impuestos convencionales, contribuciones fiscales e instrumentos urbanísticos. La segunda parte del texto muestra que el mismo principio de recuperación de plusvalías utilizado para abordar problemas similares (profundizar la tributación sobre el valor de la tierra, financiar infraestructura urbana, controlar el uso del suelo) tiene resultados diferentes –e incluso contradictorios- en diversos contextos, principalmente en los de América del Norte y América Latina. La sección final contiene algunos comentarios evaluatorios relativos a la aparente brecha entre las intenciones y los resultados de las políticas de recuperación de plusvalía observadas en ambas Américas.

Palabras clave: plusvalías, políticas de suelo, América del Norte, América Latina.

La política de tierra urbana en América del Norte es como dicha política en América Latina, sólo que completamente diferente[****]

1. Introducción

En las últimas décadas, los gobiernos locales han diseñado una amplia gama de políticas e instrumentos relacionados con el uso del suelo y las actividades fiscales. Algunas de estas políticas, de naturaleza fiscal o regulatoria, están inspiradas en la idea de recuperación de plusvalías inmobiliarias.

Se entiende por recuperación de plusvalías el proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra[1], atribuible al "esfuerzo comunitario", es recuperado[2] por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad.

Pese a que ciertas acciones desarrolladas por los propietarios de la tierra pueden incrementar su valor, esta situación tiende a ser excepcional. La regla general es que el aumento de valor provenga de acciones de personas o instituciones distintas al propietario; principalmente del sector público, como por ejemplo la autorización para desarrollar ciertos usos del suelo, cambios en las densidades autorizadas e inversiones en infraestructura; o de las fuerzas del mercado, debido por ejemplo al aumento general de la población urbana, etc. En cualquiera de estos casos, es claro que el propietario no ha hecho nada para incrementar el valor del suelo y que puede ser socialmente deseable[3] recuperar el total o parte del incremento del valor por parte del sector público.

El principio de la recuperación de plusvalías tiene una historia larga y es una idea bien establecida, tanto en su base teórica[4] como en su aplicación en política pública. Este ha sido el caso tanto en América Latina como en América del Norte, donde –a través de los años, y no siempre por las mismas razones- diferentes instrumentos han sido favorecidos e implementados con resultados y grados de éxito diversos.

El objetivo de este texto es comparar las experiencias de América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y América Latina[5] en la

* Investigador Senior y Director del Lincoln Institute of Land Policy, Programa para América Latina y el Caribe (Cambridge, Mass.) y Profesor Adjunto (bajo licencia) del Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ). E-mail: msmolka@lincoln.cdu

** Profesor de la School of Urban and Regional Planning de Ryerson Polytechnic University, Toronto, Canadá. E-mail: amborski@acs.ryerson.ca

*** Texto originalmente escrito en inglés. Los autores agradecen a Rodrigo Salcedo por la traducción y de modo especial el apoyo e incentivo de Gonzalo Cáceres y los insumos y críticas recibidas de Fernanda Furtado en diferentes etapas de la preparación de este trabajo. Al mismo tiempo, asumen total responsabilidad por los errores u omisiones presentes en el contenido final.

**** "*Un caballo es como una bicicleta, sólo que es completamente diferente"* –Aparicio Marinho (o Barao de Itarareh).

1 En América Latina estos incrementos en el valor de la tierra son usualmente denominados plusvalías (*mais-valias* en Brasil).

2 Captura, recaptura o recuperación; ver Furtado (1999).

3 El argumento ético de eficiencia, equidad y sustentabilidad de esta idea, inspirado en los escritos de Henry George, es discutido en Brown y Smolka (1997).

4 Una notable convergencia puede ser encontrada (aunque difiriendo en sus razones últimas) en los escritos de economistas de distintas tradiciones, desde Adam Smith hasta Walras, pasando por Ricardo, Marx, y de manera más importante, Henry George.

5 Los países incluidos en el proyecto de investigación "Recuperación de plusvalías en América Latina", desarrollado por el Lincoln Institute of Land Policy bajo la coordinación de Martim Smolka y Fernanda Furtado fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía, a través de los cuales los incrementos en el valor de la tierra son movilizados, directa o indirectamente, como herramientas de política pública destinadas a promover el desarrollo urbano.

Dado que cada unidad política territorial tiende a desarrollar un conjunto específico de políticas de recuperación de plusvalías, creando experiencias únicas difíciles de comparar, el énfasis de este trabajo está puesto en los principios rectores y los motivos que guían la aplicación de estas herramientas, debido a lo contrastante de los contextos socio-políticos, fiscales, legales, etc. El trabajo está dividido en dos partes y una discusión final, la que nos muestra algunas lecciones que se pueden obtener de los casos analizados.

En primer término, se presentará una comparación entre el desempeño general y/o la experiencia de ambas regiones en la recuperación de los incrementos en el valor de la tierra mediante instrumentos tradicionales de recuperación de plusvalías (impuestos, contribuciones e instrumentos regulatorios de política urbana); la segunda parte del texto compara algunos resultados obtenidos por ambas regiones mediante el uso del mismo "principio de recuperación de plusvalía" para abordar problemas similares. En otras palabras, se concentra en cómo las condiciones previas o los distintos contextos urbanos pueden impactar la efectividad de políticas similares de recuperación de plusvalías. Así, este trabajo no pone énfasis en el análisis detallado de los instrumentos mismos, sino en la motivación y justificación técnica invocada para la aplicación de políticas de recuperación de plusvalía.

Tres motivaciones u objetivos para aplicar herramientas de recuperación de plusvalías son analizados: (a) recuperación de plusvalías para aumentar la recaudación tributaria sobre el valor de la tierra; (b) recuperación de plusvalías para financiar infraestructura urbana; y (c) recuperación de plusvalías para controlar los usos del suelo.

Las conclusiones finales resumen la discusión y el análisis llevado a cabo en las secciones anteriores del trabajo y entregan algunos comentarios evaluativos referentes a la aparente brecha existente entre las intenciones y los resultados obtenidos por las políticas de recuperación de plusvalías en ambas regiones.

2. Tipos de instrumentos/ herramientas utilizadas para recuperar el incremento del valor de la tierra (recuperación de plusvalías)

Como se ha sugerido, las políticas de recuperación de plusvalías se dividen en tres categorías generales de instrumentos, dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una regulatoria. Para la recuperación de plusvalías por parte del sector público, las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o contribución a ser pagada por el propietario de la tierra. Por su parte, los instrumentos regulatorios llevan a alguna forma de "beneficio público", también pagado por el propietario con cargo al incremento en el valor del suelo. Esto puede ser impuesto, por ejemplo, a través de algún tipo de contribución "en especie".

2.1. Impuestos

Específicamente con relación a los impuestos sobre la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular, puede notarse que cualquier impuesto de esta clase es, en última instancia, una forma de recuperación de plusvalías, en tanto –y por definición- el valor de la tierra está formado por los incrementos acumulados en el valor de ella. Por otra parte, el grado de disminución en los ingresos esperados para un cierto uso del suelo, provocado por un impuesto al valor de la tierra, y el efecto de capitalización del valor actual de la tierra que ello produce, pueden ser considerados asimismo una forma de recuperación de plusvalías.

A pesar de estas consideraciones, calificar los impuestos a la propiedad como instrumentos de recuperación de plusvalías es discutible, dado que –siguiendo la definición antes mencionada- los impuestos no se asocian usualmente a ninguna forma particular de intervención pública[6]. Este problema de interpretación desaparece en la práctica, una vez que se considera, especialmente en el caso de América del Norte, que los individuos comparan los servicios que ofrece la jurisdicción territorial con los impuestos a la propiedad que deben pagar al momento de decidir dónde vivir[7]. Aunque esta hipótesis de "votar con los pies" es más débil en América Latina, donde la autonomía fiscal al nivel local es mucho menor, tiene cierto peso en los debates relativos a la emancipación de ciertos barrios, particularmente los más ricos, en los que sus residentes sienten que su contribución impositiva es mucho más alta que los servicios que actualmente reciben[8]. Puede ser de interés mencionar algunos intentos latinoamericanos (Medellín en Colombia y Buenos Aires en Argentina) de utilización de incrementos temporales en el impuesto a la propiedad para financiar inversiones de gran escala, como la construcción de ferrocarriles subterráneos.

Los sistemas de impuesto a la propiedad actualmente utilizados por los gobiernos locales de Estados Unidos están bien establecidos y poseen una historia relativamente larga. En Estados Unidos el impuesto a la propiedad ha sido parte de la carga tributaria desde los tiempos coloniales. En Canadá fue establecido en la provincia de Ontario en 1784 y ha sido utilizado en el conjunto del país desde comienzos del siglo XIX. Aunque parte de la población en ambos países se queja de ciertos aspectos del impuesto a la propiedad, éste es considerado eficiente en términos generales, tanto en su forma de administración y recolección como con relación a la provisión de recursos para el funcionamiento de los gobiernos locales. Así, en América del Norte no es extraño encontrar tasas impositivas de hasta un 3 ó 4%, basadas en valores de propiedad bien próximos a los de mercado, con bajas tasas de evasión, y con porcentajes de recaudación que superan el 90% en todos los estados de Estados Unidos, con la mayoría de los estados acercándose al 100% (Youngman & Malme, 1994)[9].

Pese a que alguna forma rudimentaria de impuesto a la propiedad ha existido también desde tiempos coloniales[10], la situación antes descrita contrasta con la realidad latinoamericana, donde las tasas impositivas raramente superan el 1%, y los valores de propiedad difícilmente son tasados sobre el 70% de su valor de mercado[11]. Chile, donde el impuesto a la propiedad es un ingreso local pero es recaudado por una agencia nacional, es la notable excepción, debido a sus sofisticados sistemas de información y mejor *performance* en la recaudación. En marcado contraste con este país se encuentran las experiencias de Ecuador o El Salvador, donde en el primer caso virtualmente no se recaudan ingresos, mientras en El Salvador el gobierno aún está en el proceso de implementar impuestos a la propiedad.

2.2. Contribuciones

Las contribuciones impuestas a los propietarios de la tierra que se benefician de alguna forma de inversión pública son la forma más

[6] Por definición, los impuestos son considerados generalmente imposiciones sin contraparte.

[7] Ver: la celebrada hipótesis de Tiebout-Hamilton; la reinterpretación del impuesto a la propiedad como un "cargo al usuario", realizada por Netzer; y más recientemente, los trabajos de Fishel (1992).

[8] Esta idea es bien ejemplificada en el abortado movimiento por la emancipación del barrio de altos ingresos de Barra da Tijuca, en Río de Janeiro, y en la fragmentación de Santiago de Chile.

[9] En Canadá supera el 95%.

[10] En Brasil, desde 1799 las propiedades de las ciudades costeras estaban sujetas a la décima urbana (MRJ, 1997).

[11] El impuesto a la propiedad representa sólo el 0,40% del PIB o –visto de otra forma- el 1,3% de todos los ingresos fiscales.

reconocida de recuperación de plusvalías. En América Latina, la aplicación de este tipo de instrumento puede rastrearse hasta tiempos coloniales, por ejemplo las "Ordenaçoes Filipinas" de 1652 en Portugal, y en México hasta 1607; mientras, en Estados Unidos y Canadá su uso se remonta a un acta medieval inglesa del siglo XV que permitía una forma de contribución de mejora[12].

Casi todos los países latinoamericanos tienen preceptos legales nacionales que permiten alguna forma de contribución o cargo de valorización (contribución de mejoras o evaluación especial), lo que faculta al sector público a recuperar los incrementos en el valor de la tierra directamente asociados a la inversión pública. Estas contribuciones pueden o no estar limitadas al costo de la inversión, en el caso que este último no sea mayor que el incremento del valor de la tierra asociado a la inversión[13]. De hecho, América Latina posee una larga historia de intentos por implementar contribuciones especiales o basadas en beneficios (Macon & Manon, 1997). La versión más moderada o suave de este instrumento, en la cual sólo los incrementos del valor de la tierra directamente asociados a la inversión pública y limitados al costo de la inversión misma son recuperados, ha sido implementado en la práctica en algunas situaciones. Estas situaciones varían desde el caso de Colombia, donde ha sido más frecuentemente utilizada, hasta experiencias locales o regionales promovidas por agencias multilaterales, a través de su introducción como "condicionalidad" en programas financieros para infraestructura[14], pasando por otras experiencias débilmente relacionadas con el principio analizado pero que muy frecuentemente utilizan su nombre, como el programa de "Pavimentos Participativos" para áreas pobres en Chile, o más generalmente las pavimentaciones de caminos en Córdoba, Argentina, y en muchos países latinoamericanos.

En América del Norte, este tipo de cargos y contribuciones han sido ampliamente aplicados en Estados Unidos y tienen una historia de aplicación en Canadá que data de fines de los años '50 (Altshuler & Gómez-Ibáñez, 1993; Amborski, 1988). La forma más común que estas contribuciones adoptan es a través de contribuciones de impacto/cargos por desarrollo, los que son impuestos para pagar parte o el total del costo de infraestructura; si bien estos pueden no ser pertinentes, aún así pueden ser indispensables para la creación de un nuevo desarrollo inmobiliario[15].

Estas contribuciones difieren en muchos aspectos de las que se utilizan en América Latina, donde una mezcla de "contribuciones especiales" y "contribuciones de mejora" parece prevalecer. De hecho, los cargos/contribuciones norteamericanos, que tienen su base legal a nivel estatal/provincial/local y no a nivel de legislación mediada por el gobierno central, tienden a ser aplicadas en áreas urbanas de expansión[16]; mientras, en América Latina la atención con respecto a las contribuciones de valo-

[12] La existencia de esta temprana legislación fue mencionada en el reporte del Comité de Expertos en Compensación y Mejoramiento ("Informe Uthwart") de 1942.

[13] Incluso en El Salvador, donde los impuestos a la propiedad no han sido completamente introducidos, la Constitución permite la recaudación de "contribuciones especiales" afines (Lungo & Oporto, 1998). En Perú, la "Contribución de Mejoras" fue introducida sólo en 1985, mientras que en Brasil, este instrumento aparece explícitamente mencionado en la Constitución desde 1934.

[14] Para una interesante evaluación de un programa para mejorar la recuperación del costo de la inversión realizada a través de contribuciones al beneficio en el Estado de Paraná en Brasil, ver Goelzer & Saad (1999).

[15] Contribuciones de impacto y cargos por desarrollo son dos términos utilizados para denominar básicamente la misma herramienta de recuperación de plusvalías. Son pagos requeridos al desarrollador inmobiliario/constructor para financiar todo o parte del costo de la infraestructura asociada a un nuevo desarrollo inmobiliario.

[16] Como por ejemplo California, Florida y Georgia en Estados Unidos, y Ontario y Columbia Británica en Canadá.

rización tienden a concentrarse en áreas ya ocupadas. En comparación, estas contribuciones tienden a ser aplicadas en forma mucho más regular en América del Norte que en América Latina. De hecho, y nuevamente hablando de la experiencia latinoamericana en su mejor expresión, en Colombia en 1968, en el auge de su utilización, el 45% de todos los gastos públicos locales en la ciudad de Medellín y cerca del 16% en Bogotá eran financiados a través de contribuciones de valorización[17]. Desde entonces la recaudación ha oscilado, alcanzando su nivel más bajo en 1992 con el 0,5%, y luego alcanzando el 6,6% en 1996, luego de un alza a 14,6% en 1993 (Vejarano, 2000). En contraste, por más de 30 años las municipalidades de la provincia de Ontario, en el área de Toronto, han descansado amplia y regularmente en ingresos por contribuciones por desarrollo inmobiliario para sus gastos de capital. Así, una encuesta realizada en 30 jurisdicciones del Gran Toronto mostró que el 86% de las municipalidades aplicaban este instrumento en 1979, y una encuesta de 1985 realizada a más de 100 municipios comprobó su uso en 79% de ellas[18]. Se ha documentado que, además de ampliamente utilizadas, las contribuciones por desarrollo inmobiliario representan, en algunas áreas de alto crecimiento, una fuente de financiamiento extremadamente importante del presupuesto municipal total. Durante un periodo de 3 años a fines de los años '80, la provincia de Ontario reportó que dos de las municipalidades de más alto crecimiento en el área financiaban el 70% y 90% de sus gastos de capital con ingresos provenientes de contribuciones por desarrollo inmobiliario.

2.3. Instrumentos regulatorios

El uso de mecanismos regulatorios incluye una extensa gama de herramientas mediante las cuales los incrementos en el valor de la tierra, provenientes de cambios en las regulaciones urbanas, pueden ser recuperadas por el sector público a través de alguna forma de contribución "en especie" por parte del propietario beneficiado. Esta contribución puede ser solicitada a un desarrollador inmobiliario o al constructor de estructuras en el terreno, o puede llevar al sector público a compartir el total o parte de los incrementos en el valor del suelo. En el primer caso, existen ejemplos donde el instrumento regulatorio puede permitir, ya sea a discreción del gobierno o del propietario, que la contribución sea hecha en dinero en lugar de hacerlo "en especie". En estos casos, el instrumento se parece a una contribución, excepto por el hecho que el pago puede no estar basado en una contribución establecida con vencimientos fijos, sino que reflejar un pago negociado caso a caso. El segundo caso ocurre como resultado de la propiedad pública o la adquisición de todo o parte del terreno por este sector.

Las exacciones[19] proveen un ejemplo de cómo los propietarios del suelo pueden ser obligados a hacer contribuciones en especie a cambio de conseguir permisos para desarrollar o construir en un determinado suelo. Estas pueden ser estipuladas a través de acuerdos de subdivisión/desarrollo vía alguna norma o expectativa, o pueden ser negociadas individualmente. Por ejemplo, en la provincia de Ontario, el Plano de Desarrollo Provincial ("Acta de Planificación") señala que los nuevos desarrollos inmobiliarios harán una contribución del 5% de sus terrenos para parques públicos, pudiendo el gobierno local elegir su equivalente en dinero[20]. Además, los

[17] Para una evaluación de la experiencia colombiana ver Furtado (2000a), Jaramillo (1997) y Vejarano (2000).

[18] Estas encuestas aparecen discutidas en Amborski (1988).

[19] Dado que ciertas contribuciones pueden, rigurosamente hablando, ser también consideradas como una forma de exacción, los autores reconocen que esto puede ser una fuente de confusión. La falta de un término mejor nos llevó a usar el término exacción para designar todas las formas de contribuciones, en especie o en efectivo, asociadas a mecanismos regulatorios

[20] La municipalidad tiene la prerrogativa de sustituir la tierra por un pago en dinero cuando se trata de desarrollos inmobiliarios menores o parcelas fragmentadas que no pueden proveer terrenos útiles para parques o espacios abiertos.

acuerdos de subdivisión requieren del desarrollador inmobiliario la instalación de todos los servicios internos a la subdivisión con base en los estándares municipales vigentes. Aun más, algunos requerimientos adicionales como la mejora de los caminos circundantes o los cruces, pueden ser negociados.

Regulaciones similares se aplican en América Latina en forma de donaciones de tierra para equipamiento urbano, parques, caminos y otros. Un ejemplo de dichas exacciones es la Ley brasileña 6.766 de 1979, la que requiere al subdivisor la entrega del 35% de la tierra para usos públicos[21].

Las formas negociadas de recuperación de plusvalía a través de regulaciones ocurren cuando, por ejemplo, los desarrolladores inmobiliarios acceden a dar o devolver a la comunidad algunas de las ganancias extraordinarias obtenidas por los cambios (relajo o flexibilización) en las reglas sobre uso del suelo, obteniendo permisos de desarrollo especiales o derechos de desarrollo adicionales. Este acuerdo se basa en que presumiblemente los cambios aumentan el valor de la propiedad, ya sea aumentando el valor del producto potencial de la tierra o acercando el momento de su desarrollo, y por ende el momento de la obtención de la ganancia. Cualquiera de estas alternativas aumenta el valor de la tierra con respecto al que ésta tenía con anterioridad al desarrollo.

La principal diferencia en la aplicación de herramientas regulatorias de recuperación de plusvalías entre ambas regiones es que, en el caso de América del Norte, estos instrumentos se encuentran generalmente asociados al establecimiento de un ambiente que abiertamente promueve los negocios. Asimismo, en Norteamérica, una vez que las "reglas" han sido establecidas tienden a ser aplicadas y obedecidas.

En América Latina, por el contrario, el discurso público/oficial (pero no la práctica oficial) tiende usualmente, en nombre de algún principio redistributivo populista, a ser más "mojigato" con relación a facilitar los negocios privados, y más importante, los niveles observados de cumplimiento de las normas son bastante menores[22]. Además, los grandes desarrolladores inmobiliarios parecen ser relativamente más fuertes con relación a los gobiernos locales que sus contrapartes norteamericanos, y por ende están mejor posicionados para negociar "excepciones" a las estrictas regulaciones existentes.

Las herramientas regulatorias de América del Norte tienen un énfasis en pro de los negocios, en cuanto ellas garantizan la provisión de infraestructura a fin de asegurar que los futuros emprendimientos serán apoyados por los gobiernos locales. En América del Norte, una vez establecidas las políticas generales que permiten distintos mecanismos de recuperación de plusvalías, tienden a ser aplicadas uniformemente a empresas de distintos tipos y tamaños. En la industria existe la expectativa de que todas las empresas serán tratadas de la misma forma en lo que se refiere a exacciones u otras herramientas de recuperación de plusvalía. Habitualmente, esto es asegurado por la legislación provincial o estatal que especifica el uso y la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías y acuerdos para el desarrollo inmobiliario[23]. Esto contrasta radicalmente con la anécdota que –según algunos– opera en algunas jurisdicciones latinoamericanas: "Para tus amigos, todo; para tus enemigos... la Ley".

---

[21] Esta ley ha sido reemplazada por la ley 9.785 del 29 de enero de 1999.

[22] El incumplimiento de las normas y regulaciones urbanísticas es, de hecho, una característica emblemática del mercado de tierra urbana en América Latina.

[23] Por ejemplo, el plano de desarrollo provincial de Ontario ("Ontario Planning Act") provee una guía legislativa para la concreción de acuerdos para el desarrollo inmobiliario. En la Columbia Británica existe una guía para concretar bonificaciones por densidad en la "Density Bonusing Provisions of the Municipal Act: A Guide and Model By-Law", preparado por el Ministerio de Asuntos Municipales y Vivienda.

2.4. Evaluación

De la discusión anterior se puede inferir que, a pesar de la diferencia entre el *Common Law* y la Ley de origen románica o la forma de organización de la administración pública, las principales diferencias entre ambas regiones no están en la existencia de trabas legales o institucionales. De hecho, el universo de posibilidades de utilización de herramientas de recuperación de plusvalías existente en ambas regiones tiende a ser muy parecido. Sin embargo, esto no significa que las herramientas de recuperación de plusvalías hayan sido utilizadas con la misma intensidad, con el mismo nivel de generación de ingreso o con el mismo nivel de cumplimiento.

Más específicamente, y juzgando estrictamente a partir del amplio rango de instrumentos de recuperación de plusvalías actualmente en uso, parece que –comparados con América Latina- los impuestos a la propiedad en América del Norte tienden a ser más altos, las contribuciones son utilizadas en forma más consistente pero aplicadas a un conjunto de circunstancias más restringidas (áreas de nuevos desarrollos), el ambiente regulatorio ofrece mayores posibilidades para su modificación y existe un mayor nivel de aplicación y cumplimiento. Pero sobre todo, parece que en América del Norte las políticas de recuperación de plusvalías están orientadas a obtener pequeñas contribuciones que son tratadas como una "parte del costo de hacer negocios", mientras en América Latina, quienes toman las decisiones tienden a preocuparse más por casos localizados de ganancias extraordinarias en el valor de la tierra[24]. Además, en esta última región, la preocupación por estas ganancias desmedidas ha llevado a la consideración de medidas redistributivas, al menos a nivel del discurso público. En otras palabras, los contrastes pueden ser caricaturizados como una situación en la que las jurisdicciones de América del Norte parecen adoptar una estrategia de recuperar pequeñas cantidades o porcentajes del aumento del valor de parte de todos los propietarios, mientras en América Latina el esfuerzo se orienta a recuperar grandes cantidades de unos pocos propietarios.

Llevando este análisis un paso más adelante, puede sugerirse –como una hipótesis que debe ser sometida a verificación empírica- que como resultado del enfoque seguido, más plusvalías (o incrementos indebidos en el valor de la tierra) parecen ser recuperados en América del Norte que en América Latina.

Este resultado es particularmente llamativo cuando se considera que América del Norte tiene un enfoque más pro-negocios y con un ambiente regulatorio más complaciente con la apropiación privada de plusvalías, mientras América Latina oficialmente asimila en forma "desvergonzada" el discurso anti-plusvalía (o la necesidad de socialización o redistribución de las plusvalías), tanto en su legislación como en la retórica de los planificadores urbanos oficiales.

Independientemente de la dirección tomada por la hipótesis anteriormente descrita, debe quedar claro que no debe inferirse ningún juicio de valor a partir de ella, por cuanto las diferencias entre los contextos en los que se desarrollan las políticas urbanas afectan considerablemente los grados de libertad efectivamente disponibles para la aplicación de dichas políticas. La siguiente sección de este trabajo debiera clarificar este punto.

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

En esta sección el trabajo se focaliza en cómo, a pesar de las aparentemente simila-

[24] Así, por ejemplo, la justificación para la introducción del instrumento "participación en plusvalías" en Colombia hace referencia explícita a casos como los de Dezepaz, Manizales y otros, donde simples actos administrativos incrementaron el valor de la tierra en un 10.000% (o 100 veces más), antes siquiera de que algún uso de la tierra hubiese tenido lugar (Rojas & Smolka, 1998).

res motivaciones para aplicar ciertas formas de recuperación de plusvalías en contextos diferentes (urbano, socio-económico, político, legal, etc.), buscando una misma solución, ello puede tener implicancias o resultados diferentes e incluso a veces opuestos. Cualquier semejanza en el uso y los resultados obtenidos por las herramientas empleadas puede llevar así a conclusiones erróneas. Al respecto, existen tres aspectos o motivaciones diferentes pero interrelacionados, que se discutirán a continuación. Tales son: recuperación de plusvalías y tributación al valor de la tierra; recuperación de plusvalías y provisión de infraestructura urbana; y recuperación de plusvalías como mecanismo de control del uso del suelo.

3.1. Recuperación de plusvalías y tributación al valor de la tierra

En la medida en que la mayoría de las herramientas fiscales de recuperación de plusvalías implican –por definición- la apropiación del incremento del valor, se concluye inmediatamente que dichos instrumentos contribuyen a aumentar la carga impositiva en el valor de la tierra. Por razones que tienen que ver con una sensación existente en algunas jurisdicciones de Norteamérica y América Latina en relación con que la carga impositiva sobre la propiedad es muy alta, se han fijado límites en la recaudación de impuestos a la propiedad, lo cual ha llevado a las autoridades locales a buscar fuentes alternativas de ingreso. Así, los gobiernos locales han aplicado herramientas fiscales de recuperación de plusvalías.

El argumento que queremos exponer en esta subsección es que, a pesar del atractivo aparentemente similar que presentan las herramientas de recuperación de plusvalías, el resultado final respecto del nivel de recuperación fiscal o de tributación sobre el valor de la tierra no es igual para todos los instrumentos. En efecto, los mismos factores técnicos y socio-económicos que motivan el establecimiento de límites políticos a los impuestos a la propiedad, contribuyen al bajo nivel de recaudación de estas cargas impositivas, al tiempo que comprometen la efectividad de las herramientas de recuperación de plusvalías implementadas. De hecho, es necesario plantear un argumento para que las iniciativas de recuperación de plusvalías no representen sólo una "diversión" o "distracción" frente a las tan necesarias mejorías a los sistemas de recaudación de impuestos de propiedad.

Como ha sido mencionado, Estados Unidos y Canadá tienen en general un sistema eficiente y estable de recaudación de impuestos a la propiedad, lo que provee una base para los gastos de los gobiernos locales. Principalmente debido a que existe una sensación de que la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad es ya demasiado alta –es decir, que ha alcanzado su máximo soportable[25]-, es que varias herramientas de recuperación de plusvalías han sido utilizadas para aumentar los ingresos locales generales en estos países. Esta sensación de tributación por sobre los máximos soportables se ha manifestado en "revueltas tributarias" en California a través de la Propuesta N° 13, y en Massachusetts a través de la Propuesta 2½, mediante cuya aprobación los votantes han limitado efectivamente los aumentos en la carga tributaria. La extensión lógica de estos movimientos es la idea de que el nuevo crecimiento debe pagarse a sí mismo (sus propios costos), y no nacer de los impuestos a la propiedad de los actuales contribuyentes. Incluso, aunque no se "pase" legislación para limitar los impuestos a la propiedad, al hacer sus decisiones presupuestarias los consejos locales tienden a minimizar los aumentos en los impuestos a la propiedad, a fin de mejorar sus posibilidades de ser reelectos en la próxima elección.

[25] Este "máximo soportable" es –por supuesto- definido políticamente, es decir, depende de las percepciones que las personas tienen de los impuestos, del gobierno, etc.

En América Latina, asimismo, los factores que han llevado a hacer más populares los instrumentos de recuperación de plusvalías son, en gran medida, las dificultades políticas y técnicas que han encontrado las iniciativas para mejorar la recaudación por concepto de impuestos a la propiedad. Aparte de la imposición de penas a quienes evaden o no pagan su carga tributaria, los gobiernos locales tienen como alternativas para mejorar la recaudación la actualización de los catastros, la actualización de los mapas de valor (incluyendo la redefinición de zonas fiscales) y el cambio en las tasas tributarias.

En este sentido, para el caso latinoamericano, la introducción de instrumentos de recuperación de plusvalías no está motivada por un cobro excesivo de impuestos a la propiedad que alcancen el "máximo soportable", sino debido a una recaudación muy escasa[26]. Los administradores locales latinoamericanos son a veces atrapados en un círculo vicioso, en el cual el cobro de los impuestos a la propiedad es descuidado debido a su pequeña contribución al ingreso local y –dado ese descuido– su recaudación es aún menor. Así, existe un desincentivo para que las administraciones locales inviertan más seriamente en sistemas más eficientes de impuestos a la propiedad (Holstein, 1993). Esto no previene que se pongan límites máximos a los impuestos a la propiedad para mantenerlos a un nivel bajo, eso sí, por razones diferentes a las que prevalecen en América del Norte.

El siguiente caso ilustra la economía política de la negociación y aprobación al interior de los concejos municipales[27] del establecimiento de estos límites máximos. En 1993, la administración de la Ciudad de Santo André (Brasil) aprobó una ley que disminuía en un 40% el impuesto a la propiedad, ley que tendría una vigencia de un año. Sin embargo, esta reducción ha sido mantenida a través de los años como resultado de diversas cláusulas legales que establecían que el valor de los impuestos en un año no podía exceder los del año anterior, estableciendo así un límite o tope. Esto fue justificado argumentando que si los impuestos fueran incrementados, serían los sectores más pobres los más perjudicados (Klink, Afonso & Bagnariolli, 1998).

Como resultado de estas dificultades técnicas y políticas, las herramientas de recuperación de plusvalías muchas veces emergen como sustituto o reemplazo de una recaudación de impuesto a la propiedad extremadamente baja. El atractivo de esta "opción" aumenta cuando, debido a la oposición política del concejo municipal, la administración local se encuentra en una situación financiera compleja, en la cual no es capaz de aumentar sus ingresos fiscales ni menos promover planes de inversión, particularmente en programas sociales[28]. La posibilidad de destinar ingresos provenientes de fuentes no presupuestarias –como es el caso de algunas herramientas de recuperación de plusvalías– representa a veces en la práctica, la única opción.

Sin embargo, el problema es que una efectiva implementación de herramientas de recuperación de plusvalías requiere como mínimo: (a) una adecuada actualización de catastros. Por simple que ello pueda aparecer, en la práctica esta tarea posee formidables problemas, como los relacionados con la tenencia y el monitoreo de los cambios en el uso de la tierra, en un contexto donde la informalidad caracteriza en buena medida al nuevo crecimien-

[26] Como también se ha sugerido, la recaudación de impuestos a la propiedad en América Latina es baja comprada no sólo con la de América del Norte, sino además con los estándares internacionales.

[27] En las ciudades brasileñas, cualquier alteración en el valor del metro cuadrado de propiedad debe ser aprobado por el concejo municipal. Esto a menudo reduce la capacidad de la administración de la ciudad para imponer impuestos a la propiedad que reflejen el valor de mercado de ésta.

[28] Este mismo argumento puede aplicarse a otras fuentes de ingreso (transferencias, etc.) y a gobiernos locales regidos por partidos de oposición, a quienes gobiernan los más altos niveles del Estado (estado, gobierno central, etc.).

to de las ciudades; (b) la capacidad técnica para tasar adecuadamente el incremento en el valor de la tierra que quiere ser parcial o totalmente recuperado. No es simple aislar los efectos generales de los precios (inflación) y/u otras tendencias seculares que afectan al mercado de propiedades de las alteraciones al valor observadas en parcelas específicas. También existen las habituales dificultades provenientes de la utilización del método comparativo de tasación, cuando no sólo los desarrollos inmobiliarios no son replicables, sino además los valores reales de mercado no son reportados o no están disponibles; y (c) la capacidad –y voluntad- política y administrativa para aplicar las herramientas de recuperación de plusvalías. Esto incluye aspectos que van desde la capacidad de notificar a los propietarios/contribuyentes hasta la capacidad de hacer cumplir las sanciones impuestas por no pago o evasión, pasando por otros aspectos como los relacionados con el sistema de pagos en sí mismo.

No debiera sorprendernos que estos requisitos sean necesarios también para una efectiva recaudación de impuestos a la propiedad. Así, a pesar de que aparentemente las herramientas de recuperación de plusvalías pueden ser utilizadas en conjunto e independientemente de los impuestos a la propiedad para aumentar, por ejemplo, los ingresos provenientes de una misma base de valor de la tierra, en la práctica en muchas oportunidades sirven como un "camuflaje" para ocultar una recaudación ineficiente de éstos. En el mejor de los casos, estas herramientas pueden ser consideradas como un mecanismo práctico para generar fondos no presupuestarios para ser utilizados en programas sociales de emergencia. En ambos casos, las herramientas de recuperación de plusvalías terminan siendo (o representando) una alternativa conveniente frente a las necesarias reformas o mejoras en el sistema de impuestos a la propiedad.

Como resultado, en vez de reforzar o profundizar la carga impositiva al valor de la tierra, las iniciativas de recuperación de plusvalías terminan contribuyendo al descuido fiscal de los impuestos a la propiedad, y por ende, siendo contraproducentes a la hora de aumentar la eficiencia fiscal. La respuesta política apropiada podría ser la mejora en el sistema de impuestos a la propiedad. Esto podría ser una importante pre-condición para la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías, dado que una aplicación más sistemática y comprensiva de estas herramientas requiere de la misma base técnica necesaria para una mejora en la eficiencia de los sistemas de impuestos a la propiedad[29]. Esta falta de capacidad técnica puede explicar por qué las herramientas más exitosas de recuperación de plusvalías en América Latina están relacionadas con casos *ad-hoc*, que no requieren una base técnica sofisticada, y no con instrumentos regulares. Ahora bien, la desventaja de la utilización *ad-hoc* de instrumentos de recuperación de plusvalías es, por supuesto, el problema de trasparencia (corrupción) que ello puede involucrar. Esto es especialmente cierto debido a que las aplicaciones *ad-hoc* son generalmente negociadas, no siguiendo un cuerpo de reglas ya establecidas en políticas existentes.

En resumen, mientras en América del Norte la recuperación de plusvalías es entendida como un complemento a los impuestos a la propiedad, en América Latina aparece más como un reemplazo a la recaudación de dichas cargas tributarias. En ambos casos existe, aparentemente, un mismo objetivo: profundizar el impuesto al valor de la tierra. Sin embargo, los resultados que se obtienen son los opuestos, ya que los instrumentos de recuperación de plusvalías pueden reforzar o gene-

[29] Ver Smolka (1991) para argumentos similares utilizados en el apasionante debate político sobre la implementación de Solo Criado. Se ha demostrado que para la ciudad de Río de Janeiro, en un año de expansión inmobiliaria acelerada, Solo Criado puede –como máximo- generar fondos equivalentes al 8% de los actuales ingresos por concepto de impuesto a la propiedad, mientras una pequeña mejora en los sistemas de recaudación permitiría incrementar esta cifra hasta el 20% con facilidad.

rar ingresos públicos discrecionales pero no necesariamente más ingresos fiscales basados en la tierra. La pregunta que se plantea entonces es si el modelo de América del Norte, que implica un buen sistema de impuesto a la propiedad como pre-condición para la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías, debe ser imitado en América Latina. O si, por el contrario, la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías puede tener un rol pedagógico positivo, que permita crear una cultura o una base social de apoyo para el mejoramiento de los sistemas de impuesto al valor de la propiedad, pavimentando así el camino para futuras transformaciones en los sistemas de impuestos a la propiedad en general.

3.2. Recuperación de plusvalías y provisión de infraestructura urbana

Los nuevos desarrollos, residenciales o de otra índole, necesitan ser apoyados por una provisión adecuada de infraestructura urbana. Dado que las necesarias inversiones en infraestructura tienden –al menos en parte[30]- a generar incrementos en el valor de la tierra, los planificadores de América del Norte y Latina consideran no sólo justo sino además económica y financieramente apropiado el diseñar herramientas en las que el mencionado incremento de valor pueda ser utilizado para facilitar la provisión de la infraestructura necesaria. Argumentos a favor de esta idea pueden ser encontrados a ambos lados del espectro político. La derecha tiende a utilizar el argumento del costo marginal basado en la idea de eficiencia económica, por ejemplo, como mecanismo de prevención del uso de dinero fiscal para financiar "elefantes blancos"[31] o como forma de disminuir la brecha entre los costos marginales públicos y privados de urbanización. La izquierda también argumenta a favor de la recuperación de plusvalías, pero basada en el principio de equidad en los beneficios. La distribución de los beneficios generados por el dinero recaudado es más importante para la izquierda cuando los fondos se utilizan para fines redistributivos, como puede ser el caso de las bonificaciones por zonificación, la zonificación inclusiva (*inclusionary zoning*) y las operaciones interligadas en Brasil o *linkage operations* en Estados Unidos[32].

La cuestión entonces es dilucidar hasta qué punto la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías promueve un incremento en la provisión de infraestructura urbana, o al menos en los fondos necesarios para este propósito.

Una lectura general inmediata es que, *ceteris paribus*, para el argumento esbozado anteriormente sobre recuperación de plusvalías e impuesto a la propiedad, y mientras éste represente una fuente adicional de ingreso público, las herramientas de recuperación de plusvalías siempre debieran aumentar la capacidad de las agencias públicas de financiar nueva infraestructura urbana. Esta sección argumenta que este no es necesariamente el caso. Nuevamente, el contraste entre los contextos de América del Norte y América Latina sirve no sólo para explicar por qué ciertas herramientas son favorecidas en una u otra área, sino además para resolver esta aparente paradoja.

En América del Norte, la idea subyacente es que los residentes actuales de una jurisdicción no deberían ser responsables ni pagar los costos de los servicios necesarios para apoyar los nuevos desarrollos inmobiliarios que acomoden nuevos residentes. Esto es una posibilidad cierta de política pública dado que los ocu-

[30] Para una discusión sobre la relación entre el costo de inversión en infraestructura urbana y los incrementos en el valor de la tierra, ver Smolka (2000).

[31] Sobre proyectos por los cuales la gente no está dispuesta a pagar, ver Smolka & Sabatini (2000).

[32] Furtado (1999, 2000a y 2000b) presenta una interesante discusión respecto a la distancia entre las políticas públicas y el debate político sobre los objetivos redistributivos.

pantes de las áreas periféricas recientemente desarrolladas tienden a ser familias de altos ingresos, provenientes ya sea de otras jurisdicciones o de los centros urbanos, lo que libera parte del stock existente de viviendas de menor valor para familias de bajos ingresos. La idea de que los nuevos desarrollos inmobiliarios deben pagar por la infraestructura necesaria (el "principio del beneficio"), ha sido ampliamente aceptada por las jurisdicciones de alto crecimiento urbano en Estados Unidos y Canadá. Como se ha discutido anteriormente, esto se aplica a través de exacciones especificadas en los acuerdos de desarrollo vía contribuciones de impacto y cargos de desarrollo.

En América Latina, por el contrario, la idea subyacente es la disminución de la especulación inmobiliaria. Dada la insuficiencia crónica en la oferta de tierra urbanizada, la creciente urbanización de la pobreza y la brecha resultante entre la base impositiva y las necesidades sociales, el efecto de la provisión de infraestructura sobre el valor de la tierra tiende a ser formidable, con sustantivas ganancias para el propietario, lo que hace de la especulación un tema central en la agenda de políticas públicas. Asimismo, ello explica por qué la distribución espacial de la inversión pública es tan vulnerable al clientelismo.

Así, el principal contraste entre los contextos urbanos de América del Norte y América Latina es que, en el primer caso, la provisión de nueva infraestructura urbana beneficia en general a residentes con un ingreso relativo superior, mientras en América Latina tiende a beneficiar a sectores marginales. Esto lleva a que los desarrolladores inmobiliarios de América del Norte puedan traspasar parte o el total del costo del cargo o exacción a terceros, y por tanto la difusión del impacto y las tasas de desarrollo[33].

En América Latina, muchas veces las nuevas inversiones en infraestructura urbana deben ser provistas a residentes actuales de áreas mal –o simplemente no– urbanizadas, como en los programas de regularización, y a nuevas familias que buscan un pedazo de tierra para construir su casa en la periferia urbana. El problema aquí es que traspasarle el costo a los nuevos residentes puede resultar inapropiado, ya sea porque son incapaces de pagar, o bien dado que la infraestructura, al menos parcialmente, ha sido pagada por adelantado, como es el caso de los pagos *premium* que deben realizar los dueños de la tierra y/o subdivisores sobre la tierra sin mejorías, bajo la presunción que una vez ocupada ésta, la provisión de servicios públicos estará asegurada[34].

Como resultado, los planificadores urbanos latinoamericanos están motivados para utilizar instrumentos de recuperación de plusvalías al menos en su discurso oficial, ya sea directamente, compartiendo las ganancias extraordinarias de los propietarios provenientes de la distribución de la infraestructura pública, o indirectamente, promoviendo la redistribución vía algún mecanismo estilo "Robin Hood", siendo este último el esquema más favorecido[35]. Usualmente, este esquema involucra la separación de una parte del incremento en el valor de la tierra recuperado por el sector público, proveniente de mejoras en la infraestructura de áreas mejor provistas (y por ende ocupadas por residentes de mayores ingresos) para su uso en áreas pobremente urbanizadas (y en consecuencia de bajos ingresos).

---

[33] Quién asume el costo de las exacciones, contribuciones de impacto y cargas por desarrollo depende de numerosos factores, incluyendo las condiciones prevalecientes en los mercados de la tierra y la vivienda. Los costos pagados por el desarrollador pueden ser desplazados hacia delante –a quien compra la vivienda– o hacia atrás, a los propietarios de la tierra anteriores al desarrollo inmobiliario, así como también parcialmente ser pagados por el desarrollador.

[34] Este argumento aparece expuesto *in extenso* en Iracheta y Smolka (2000).

[35] No sólo debido a la mayor facilidad para aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías en residentes de áreas de mayores ingresos (mayor voluntad de pagar, aparente legitimación social de cobrarles a ellos, etc.).

Una vez que se toma en cuenta el patrón de segregación en el uso de la tierra que caracteriza a la mayoría de las ciudades de América Latina, esto es, una minoría de ricos[36] confinados a un área relativamente pequeña y bien urbanizada de la ciudad, rodeada[37] por un mar de asentamientos irregulares o informales, es fácil inferir que, al menos con respecto a la intensidad y calidad de la infraestructura urbana, el proceso recién descrito reinstala e incluso magnifica las diferencias intra-urbanas y las diferencias en el precio de la tierra asociadas a ella.

En efecto, cualquiera sea la inversión pública financiada en la periferia urbana a través de plusvalías recuperadas provenientes de áreas beneficiadas de altos ingresos, más alto será el precio de la tierra que recibirá servicios, y consecuentemente mayor será la exclusión de las familias de bajos ingresos del mercado formal. Como resultado, más que ocupar terrenos bien urbanizados, la mayoría de la población es empujada (sin otra alternativa) a ocupar áreas no urbanizadas o con servicios urbanos pobres. Este proceso puede usualmente implicar alguna forma de internalización de costos, ya sea de su precaria, progresiva o autourbanización, o en la eventual regularización urbanística de estos asentamientos bajo algún programa "curativo" especial de alto costo.

Cuanto mayor sea la expectativa de los sectores de bajos ingresos de que algún programa curativo (a fondo perdido) será aplicado en el futuro, mayor será el cargo que el sub-divisor impondrá en el precio de los lotes no urbanizados o irregulares que son vendidos. Esto significa que mientras mayor sea el monto de plusvalías recuperadas en áreas de altos ingresos utilizadas para financiar los programas de regularización, mayor será el valor que los sub-divisores cobrarán a las familias pobres. Si alternativamente, el referido mecanismo es utilizado para proveer servicios a áreas específicas no ocupadas en sectores pobres, débilmente urbanizadas, entonces las ganancias extraordinarias pueden beneficiar a los dueños de la tierra a través de la gentrificación; es decir, destinando la tierra a ocupantes de mayores ingresos.

En el primer caso, el efecto de los altos costos de la tierra se distribuye a todas las nuevas sub-divisiones de bajos ingresos, mientras el segundo simplemente implica la exclusión de las familias de bajos ingresos del mercado de la tierra urbanizada. Claramente, en ambos casos la plusvalía capturada en el área de altos ingresos, aunque designada para mejorar la provisión de infraestructura urbana, no mejora necesariamente el acceso a ella por parte de los pobres. Y al no hacerlo contribuye al incremento de actividades ilegales, informales o clandestinas para acceder y ocupar el suelo urbano. Ahora bien, si tomamos en consideración que el costo de los programas "curativos" (*ex post* ocupación) es mucho mayor que los preventivos (*ex ante* ocupación), se puede dudar razonablemente de que el efecto global de aquellas políticas "Robin Hood" de recuperación de plusvalía sea el aumento de la infraestructura urbana entregada.

De este análisis se sigue que las políticas abiertamente redistributivas y compensatorias, favorecidas por los planificadores urbanos latinoamericanos en la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías para subsidiar la provisión de servicios para los pobres, no son muy efectivas aparentemente. De hecho, pueden ser incluso menos efectivas que la simple y vigorosa aplicación de un impuesto al valor de la tierra a todas las propiedades, independiente del nivel de ingreso de sus ocupantes. Este argumento es desarrollado en Smolka (2000).

---

[36] Un reflejo más de la desigual distribución del ingreso que caracteriza a América Latina

[37] En contraste con la pauta norteamericana, en las ciudades latinoamericanas los ricos tienden a vivir en las áreas centrales, mientras los pobres lo hacen en la periferia.

3.3. Recuperación de plusvalías como mecanismo de control del uso del suelo

Dado que la variación oportuna en las regulaciones sobre uso del suelo y los permisos de urbanización pueden llevar a aumentos sustantivos en el valor de la tierra, y por ende impactar en las utilidades de los desarrolladores inmobiliarios, otra motivación para utilizar herramientas de recuperación de plusvalías es su amplia utilización como mecanismo de control del uso del suelo. Esto puede ser logrado en forma indirecta, cuando por ejemplo son utilizadas diferentes tasas de impuestos a la propiedad como incentivo para alcanzar una mezcla específica de usos del suelo, o directamente a través de la imposición de diversos tipos de exacciones o cargas. Así, se pueden imponer cargas altas en áreas o tipos de desarrollo urbano considerados como menos deseables, o alternativamente, se puede entregar alivio tributario a las áreas o propietarios considerados deseables de acuerdo a algún plan maestro u objetivo de política pública. Por ejemplo, se pueden imponer cargas en áreas más caras o más difíciles de urbanizar (entregar infraestructura necesaria). Por otra parte, contribuciones de impacto u otras cargas podrían eliminarse para usos del suelo que generan empleo o para la construcción de vivienda social, a fin de disminuir costos y asegurar su provisión.

Al discutir este tema, es importante destacar que las herramientas regulatorias pueden aplicarse vía una fórmula regulatoria específica con una agenda pre-fijada, o bien ser negociadas en forma *ad-hoc*. Bajo el enfoque de la negociación, ésta puede realizarse en forma abierta u ocurrir al amparo de un marco regulatorio específico para cada política.

A pesar que la elección entre un esquema de agenda fija o uno negociado puede variar de jurisdicción en jurisdicción, el esquema negociado se ha convertido tanto en América del Norte como en América Latina en la forma más popular de asociación entre regulaciones del uso del suelo y recuperación de plusvalías. La razón para esto en el contexto latinoamericano tiene que ver con factores como la mayor escala de los proyectos (barrios cerrados, *Mixed Used Development*, etc.) y la cada vez más importante inclusión de capital extranjero en el mercado inmobiliario. Además, asociada a esta tendencia, nos encontramos con la crisis de la planificación comprensiva (con capacidad para anticipar pautas multianuales de usos de suelo) y el cambio hacia una planificación estratégica o pragmática que privilegia los objetivos de desarrollo económico y que opera con un enfoque más empresarial, enfatizando las asociaciones público-privadas.

En este contexto, los generadores de políticas públicas en América del Norte y América Latina pueden manifestar preocupaciones respecto a los efectos combinados que los esquemas de recuperación de plusvalías *ad-hoc* pueden tener sobre la pauta de uso del suelo resultante. En términos más concretos, esto se refiere a la capacidad real del sector público de controlar el uso del suelo en forma racional y ordenada. En tanto estas negociaciones sean conducidas siguiendo criterios que no violen las guías matrices que inspiran los planes maestros, ellas pueden contribuir a un resultado final positivo. Por el contrario, si otros criterios u objetivos –como la generación de ingreso fiscal[38] o de crecimiento económico- interfieren en las negociaciones, el control del uso del suelo está claramente en peligro. En la práctica, sin embargo, es difícil llevar adelante este tipo de negociaciones sin que ellas sean influenciadas por factores como los antes mencionados. Al mismo tiempo que estas negociaciones obtienen legitimidad de criterios estrictamente urbanísticos (físicos, estéticos, etc.), éstos difícilmente pueden ser preservados o estar inmunes a las consideraciones fiscales o económicas. El balance entre ambos criterios es un asunto a ser resuelto por la economía política de las políticas de suelo.

[38] Para no mencionar las coimas a los oficiales encargados de la planificación.

Nuevamente, se puede argumentar que a pesar de existir motivaciones similares, se producen diferencias interregionales en los contextos relevantes de recuperación de plusvalías respecto a los ambientes regulatorios, lo que lleva a resultados divergentes, algunos de los cuales pueden ser bastante perversos.

América Latina tiene, al igual que América del Norte, una larga tradición de control del uso de los suelos a través de planes maestros. La diferencia, sin embargo, es que la herencia autoritaria ibérica en la administración pública de América Latina contribuyó a generar un sesgo esteticista y elitista en el marco regulatorio[39]. Debido a que las regulaciones actuales sobre el uso de suelo no son cumplidas[40] por la mayoría de la población, las actividades ilegales, irregulares, clandestinas o informales prevalecen en el proceso mediante el cual se accede al nuevo suelo urbano y este es adquirido. La tierra es ocupada por la creciente población dondequiera que ésta la necesite, o donde la oportunidad para su ocupación aparezca. Este proceso no sólo afecta el cómo la ciudad crece en las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos (en las periferias), sino además afecta negativamente la credibilidad de los planificadores locales en la aplicación de las regulaciones de uso de suelo existentes en las áreas de altos ingresos. Las actividades ilegales, informales, irregulares o clandestinas para acceder y ocupar el suelo urbano son entonces un fenómeno no sólo restringido a las áreas de bajos ingresos.

Bajo estas circunstancias, la imposición de regulaciones de uso de suelo más estrictas sólo para posteriormente negociar su relajamiento[41], representa una estrategia pragmática[42] para generar ingresos. Lo mismo es válido para la versión alternativa pero equivalente (neo-liberal) de un mercado desregulado en el cual los desarrolladores inmobiliarios "compensan" a la sociedad por los costos sociales que los cambios en el uso del suelo producen[43]. Ambos casos se aplican a pesar de la recuperación por parte del sector público de parte de los incrementos en el valor de la tierra resultante. El punto es que pese a su atractivo para propósitos de recuperación de plusvalías, ciertamente los mecanismos anteriormente descritos no aparecen como muy eficientes a la hora de controlar el uso del suelo. De hecho, esto no sólo debilita el poder de las autoridades locales para controlar el uso del suelo, sino además tiende a reforzar o reinstalar la exclusión de grandes segmentos de la población urbana del mercado formal-legal. En la medida en que los grandes desarrollos inmobiliarios que operan en los mercados de altos ingresos están mejor posicionados para beneficiarse de dichas negociaciones que los representantes de los grupos de bajos ingresos, entre los que se cuentan ONGs, asociaciones comunitarias o de barrio, etc., esta estrategia termina por reproducir la realidad de las regulaciones sobre el uso de la tierra que últimamente sirven para proteger de los pobres a las áreas de altos ingresos.

---

39 Existe en América Latina una literatura extensa que discute cómo y por qué las normas y regulaciones urbanísticas han sido históricamente utilizadas para preservar/proteger los privilegios de los ricos (ver Rolnick, 1997).

40 Ejemplos de regulaciones y normas urbanas realistas son los lotes mínimos, la norma que señala que las casas auto-producidas deben estar terminadas para recibir el permiso de ocupación, la inadmisibilidad de instalar un negocio en la residencia y otras similares.

41 Un ejemplo claro de esto, es la tolerancia "no oficial" de algunas administraciones locales (incluso de izquierda) a las zonificaciones estrictas y otras protecciones regulatorias a la segregación residencial, en tanto los beneficiados (ricos) estén dispuestos a pagar o compensar a la sociedad por el privilegio. Se trata del enfoque "si quieren estar protegidos por la regulación, que paguen".

42 Una estrategia implícitamente seguida por muchas autoridades locales.

43 Esta línea argumentativa ha inspirado muchas de las innovaciones legislativas en las políticas urbanas chilenas (ver Sabatini & Cáceres, 1998; Smolka & Sabatini, 2000).

Incidentalmente, el hacer explícito y transparente lo que en el pasado ha sido objeto de negociaciones "bajo la mesa" –el uso de exacciones regulatorias agendadas, como es el caso de la "participación en plusvalías" de Colombia–, puede ayudar a reducir el margen potencial para la corrupción implícita en los enfoques negociados. Sin embargo, esto no rompe el círculo vicioso de la informalidad recientemente descrito ni mejora la probabilidad de usar exacciones regulatorias para controlar el uso de la tierra a través de recuperación de plusvalías.

No es difícil ver que una condición necesaria (aunque no suficiente) para utilizar mecanismos regulatorios como forma de controlar los usos del suelo a través de esquemas de recuperación de plusvalías, es establecer normativas sobre uso del suelo que puedan ser cumplidas por la mayoría de la población. En tanto una porción significativa de quienes han sido excluidos por el mercado pueda sostener, legítimamente, que no tiene otra forma de acceder y ocupar una vivienda, las posibilidades de controlar el uso del suelo, cualquiera sean los medios, se ven drásticamente reducidas. A pesar de que el valor de la tierra protegida de ocupantes informales aumenta (y con ello el valor de la regulación), la credibilidad de los planificadores locales respecto a su capacidad de hacer cumplir las normas y regulaciones siempre será cuestionada.

Además, las presiones políticas para dar respuesta a las necesidades de los asentamientos irregulares mantienen una constante demanda por fondos públicos. Esto aumenta la necesidad de recaudar fondos en las "funciones objetivas" que guían este tipo de negociaciones, llevando a un círculo vicioso en el cual las regulaciones estrictas sobre uso del suelo son utilizadas para generar ingresos usualmente fuera de presupuesto, los que a su vez son utilizados para atender a los problemas (ocupaciones ilegales y otros similares) causados por la exclusión de aquellos que no pueden cumplir con las regulaciones impuestas.

La condición suficiente para la efectividad de la recuperación de plusvalías, como herramienta regulatoria implementada a través de un proceso de negociación, es el asegurar que los resultados refuercen –o al menos no vayan en contra de- los objetivos de control del uso del suelo. Esto requiere que los objetivos de uso del suelo estén bien articulados en documentos de planificación, que el instrumento regulatorio esté bien diseñado, que esté basado y sea consistente con la legislación, que cuente con los apoyos políticos necesarios y que se den espacios apropiados para la necesaria negociación con los desarrolladores inmobiliarios. En América Latina estas condiciones pueden ser satisfechas, en el mejor de los casos, en el nivel formal. En la práctica, sin embargo, estos objetivos tienden a ser teñidos por la naturaleza misma del proceso negociador, a través del cual el interés de los desarrolladores inmobiliarios es expresado desde el principio en la concepción de los planes, el diseño de los instrumentos e incluso la aprobación de la legislación.

En resumen, hay muchos ejemplos en los cuales los controles del uso del suelo pueden comprometerse a cambio de ingresos negociados provenientes de recuperación de plusvalías, resultantes de la relajación de regulaciones estrictas. En los casos ya especificados, el deseo de la municipalidad de aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías para generar ingresos puede ser superior o interferir con los planes generales de control de uso del suelo especificados en los documentos de planificación. Pese a que estos ingresos pueden ser destinados específicamente para algún beneficio social, surgen preguntas respecto a lo que se gana y lo que se puede perder, al comparar los objetivos de planificación y de generación de ingresos. Para el caso de América Latina, la efectividad de controlar el uso del suelo a través de herramientas regulatorias de recuperación de plusvalías ha demostrado ser fuertemente dependiente de la capacidad de cumplimiento de las regulaciones que tenga la mayoría de la población.

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

Los casos recientemente analizados, por limitados que puedan parecer, ilustran el hecho de que, a pesar de existir motivaciones similares o convergentes para usar herramientas de recuperación de plusvalías para llevar adelante objetivos fundamentales de política urbana (profundizar el impuesto a la propiedad, financiar infraestructura urbana o controlar el uso del suelo) compartidos por planificadores de América del Norte y América Latina, las diferencias en los contextos locales llevan a resultados diferentes y muchas veces opuestos. En el caso latinoamericano, el contexto ya descrito sugiere que se deben mejorar las condiciones para una implementación más eficiente de los instrumentos de recuperación de plusvalías, o al menos para prevenir los efectos perversos enunciados. Estas condiciones tienen que ver con mejorar los sistemas de recaudación de impuestos a la propiedad, la universalización de los servicios básicos antes de su mejoramiento y diversificación en áreas específicas y privilegiadas y finalmente, la democratización de las regulaciones de uso del suelo necesarias para insertar a toda la población urbana dentro de la "ciudad legal".

Más allá de estos resultados, es importante destacar que la intención de este trabajo no es glorificar la experiencia de América del Norte frente a la experiencia latinoamericana. Norteamérica no presenta sólo casos exitosos que puedan ser presentados como estándares y recomendaciones para el uso de herramientas de recuperación de plusvalías en América Latina. De hecho, las aplicaciones de herramientas de recuperación de plusvalías en América del Norte están plagadas de los mismos problemas existentes en América Latina, los cuales incluyen al menos tres tipos de dificultades. Primero, las herramientas de recuperación de plusvalías pueden reducir las posibilidades de recaudación de impuestos a la propiedad. Esto puede ocurrir cuando los instrumentos diseñados crean una carga financiera adicional sobre el desarrollador inmobiliario o la industria de una magnitud tal, que la localización en una jurisdicción específica se frena. El resultado es la pérdida de impuestos a la propiedad de largo plazo para la municipalidad. Este puede ser el caso cuando algunas jurisdicciones imponen una contribución de impacto o un cargo al desarrollo para proyectos comerciales o industriales mientras otras municipalidades no imponen cargos por la realización de proyectos similares. La racionalidad para remover o reducir estas cargas es que estos usos del suelo proveen beneficios de empleo e impactos fiscales positivos (impuesto a la propiedad). El resultado es una pérdida de impuestos a la propiedad e ingresos fiscales para las municipalidades que imponen contribuciones de impacto no residenciales. Estos enfoques basados en la entrega de incentivos fiscales para atraer algunos tipos particulares de uso del suelo pueden, a la larga, ser contraproducentes para todas las municipalidades que están compitiendo o jugando este juego. Si todas las municipalidades tratan de responder a los beneficios ofrecidos por otras jurisdicciones, puede surgir una tendencia a hacer concesiones en materia fiscal de tal magnitud que en último término, pueden afectar negativamente a todas las municipalidades.

Segundo, las herramientas de recuperación de plusvalías pueden tener un impacto perverso en el financiamiento de infraestructura. Esto puede ser demostrado por situaciones que tienen impactos distributivos inapropiados que llevan al *goldplating*[44], servicios inapropiados o la provisión de infraestructura

[44] *Goldplating* se refiere a situaciones en las cuales las municipalidades requieren a los desarrolladores inmobiliarios proveer servicios de más alta calidad que los que podría entregar la municipalidad si estuviera pagando por ellos directamente de su presupuesto. Donde sea posible, las municipalidades pueden tratar de hacer a los desarrolladores proveer contribuciones de servicios de mayor calidad "en especie". Esto puede llevar a costos municipales más bajos en términos de mantenimiento y reemplazo de infraestructura.

que no cumple con el principio de beneficio esperado al diseñar el instrumento de política pública. Así, existen casos en los cuales la municipalidad recauda dinero, y como ésta se siente relativamente más rica, construye servicios abiertamente de mejor calidad o servicios que no están directamente relacionados con la infraestructura necesaria para sustentar el crecimiento urbano de áreas específicas. Esto podría incluir la construcción de piscinas, canchas de hockey, o, en el caso de Markham (Ontario), un teatro.

Asimismo, el uso de contribuciones de impacto puede llevar a familias de altos ingresos a trasladarse a jurisdicciones suburbanas independientes, donde infraestructura urbana nueva y de alta calidad es provista por éstas y otras contribuciones provenientes de los nuevos desarrollos inmobiliarios. Estos nuevos desarrollos son ocupados por los ricos, dejando así las áreas centrales sin base tributaria para mantener los servicios actualmente existentes[45]. Esto puede llevar a que la infraestructura urbana se deteriore prematuramente, se vuelva ociosa o –lo que es peor- no operativa, disminuyendo consecuentemente el valor y el uso dinámico de los suelos urbanos en las áreas centrales. De manera similar, el uso de contribuciones de impacto o al desarrollo, en forma uniforme, puede llevar a pautas de desarrollo ineficientes donde las áreas de alto costo son subsidiadas por áreas de menor valor. Esto puede remediarse utilizando contribuciones no uniformes o específicas a un área determinada[46].

Tercero, la recuperación de plusvalías puede tener impactos perversos en la habilidad de controlar los usos del suelo y las pautas de desarrollo. Así, por ejemplo, la aplicación de una "tasa de vínculo" en Boston se vio facilitada por el hecho que las densidades zonales no se incrementaron en las áreas o lugares donde nuevos desarrollos comerciales pudieren surgir debido a la simple fuerza del mercado, y donde este surgimiento tenía sentido desde la perspectiva de la planificación urbana. En su lugar, las tasas de vínculo, donde los fondos serán usados para vivienda asistida social, fueron recaudadas cuando los desarrolladores inmobiliarios se presentaban para que las densidades, desactualizadas y artificialmente bajas, fueran incrementadas.

Un caso similar existe en la ciudad de Toronto, donde las bonificaciones por densidad pueden ser negociadas cuando los desarrolladores inmobiliarios postulan a modificaciones a los controles de uso de suelo para áreas específicas. Se puede argumentar que existe un incentivo para no alterar los controles de uso del suelo en muchas áreas céntricas, aun cuando ello pudiera representar una buena planificación, hasta que un desarrollador inmobiliario solicita el cambio de uso de suelo. La razón para no hacer los cambios inicialmente es que bajo la política de bonificación por densidad, los beneficios para el sector público pueden negociarse en efectivo o "en especie" a cambio de conceder al desarrollador inmobiliario una mayor densidad de construcción. En un conocido desarrollo comercial bajo el régimen de bonificación por densidad, Scotia Plaza, los críticos han argumentado que la densidad resultante no está basada en buenos principios de planificación, sino simplemente en el "potencial de desarrollo para la venta". Estos ejemplos de Boston y Toronto demuestran cómo la "buena planificación", que se expresa típicamente en un documento como el plan maestro, puede no ser alcanzada. Antes bien, el uso de la tierra resultante estará determinado por la respuesta de los dueños del suelo a ciertos incentivos o negociaciones. Con cualquiera de estos enfoques, los resultados

[45] Orfield (1997) presenta algunas ilustraciones elocuentes de este efecto.

[46] Por muchos años, los gobiernos regionales en el área de Toronto han impuesto cargos al desarrollo uniforme en todas las áreas. Como el cálculo de la contribución se basa en un principio de costo promedio, el desarrollo que se ubica contiguo a un desarrollo urbano existente, donde los servicios ya se encuentran en funcionamiento, tiende a subsidiar los servicios para áreas en que éstos son más costosos. En los últimos cinco años, las municipalidades han variado su estrategia hacia el cálculo del componente de ingeniería de los cargos de desarrollo, basados en áreas específicas.

son menos ciertos que los que podrían resultar del uso de regulaciones tradicionales relacionadas con el uso del suelo, conformes a un cierto marco de política pública y sus objetivos.

Las situaciones descritas sirven como ejemplos de cómo las herramientas de recuperación de plusvalías, en la forma en que han sido aplicadas en América del Norte, pueden llevar a resultados contrapuestos con los propósitos o motivaciones para los cuales las herramientas de recuperación de plusvalías han sido diseñadas. Esto simplemente ilustra el hecho que dados ciertos contextos y condiciones, las herramientas de recuperación de plusvalías pueden no cumplir los objetivos para las que fueron formuladas o ser tan exitosas como algunos de sus promotores podrían sugerir. Aun más, ellas pueden no siempre ser transferibles en su aplicación a otras jurisdicciones. Antes bien, al diseñar herramientas de recuperación de plusvalías destinadas a cumplir ciertos objetivos o motivaciones, los planificadores urbanos deben ser cuidadosos en prestar atención a los contextos y condiciones en los cuales estas herramientas se desarrollarán.

4. Comentarios finales

En los comentarios finales de este trabajo se resumirán las secciones clave y luego se describirán tres escenarios potenciales, que reflejan la falta de comprensión de las herramientas de recuperación de plusvalías por parte de los planificadores urbanos.

4.1. Resumen de las secciones del texto

A pesar que las bases y la estructura aparente de algunos de los instrumentos utilizados en ambas regiones son los mismos, existen diferencias significativas en cuanto a las herramientas de recuperación de plusvalía favorecidas en América del Norte y América Latina. Contrariamente a lo que siempre se sostiene, el problema en términos generales no es tanto que los planificadores no tengan acceso legal a estas herramientas, sino que usualmente éstas no son comprendidas por completo. Más aún, cuando son comprendidas, pueden no ser completamente utilizadas o implementadas debido a una falta de voluntad política.

En América Latina, los planificadores urbanos –a nivel del discurso público oficial- favorecen en mayor medida la necesidad de socializar o redistribuir las plusvalías. Este es un contraste con América del Norte, donde una parte mayor de los incrementos indebidos en el valor de la tierra es recuperada a pesar del ambiente pro-negocios reinante, más complaciente con la apropiación privada de las plusvalías. En esta línea, se puede además plantear la hipótesis que extrayendo **un poco de muchos** es posible llegar a un flujo de ingresos mayor y más constante que el obtenido en América Latina, donde el principio parece ser extraer **mucho de pocos**.

Al menos a un nivel agregado, la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías no lleva por necesidad a resultados positivos ni siempre progresivos, en el sentido que Henry George otorga al término. Por otra parte, y dependiendo de las circunstancias que rodean la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías, en lugar de profundizar el impuesto al valor de la tierra ellas pueden operar como una cortina de humo frente a esfuerzos más fundamentales y necesarios para mejorar el sistema de recaudación de impuestos a la propiedad, a un punto tal que, técnicamente hablando, las pre-condiciones para una recaudación consistente –que lleve a una apropiada cultura fiscal, una mejoría en la capacidad de tasación y una administración pública eficiente- son exactamente los mismos ingredientes que están en la base de una aplicación exitosa de herramientas de recuperación de plusvalías. Estas herramientas, entonces, debiesen ser entendidas como un complemento más que un reemplazo del sistema existente, en el cual los impuestos a la propiedad son la principal fuente de recursos al nivel local.

Como corolario, se puede argumentar que puede ser más interesante aumentar o presionar los límites al impuesto a la propiedad que basarse en herramientas de recuperación de plusvalías para generar o aumentar el ingreso local.

En la medida en que las herramientas de recuperación de plusvalías son utilizadas en esquemas compensatorios, donde los incrementos en el valor de la tierra generados a partir de beneficios entregados a áreas de altos ingresos son usados para el mejoramiento de áreas mal o no urbanizadas, ocupadas por personas de bajos ingresos, el resultado puede ser una reducción del monto total de la infraestructura urbana provista. Esto es producto de los efectos de retroalimentación que dichas políticas tienen en la reiteración de diferencias intra-urbanas responsables en primer término de las desigualdades. Más específicamente, el uso de tales ingresos para regularizar ocupaciones de áreas mal o no urbanizadas, o áreas urbanizadas aún no ocupadas, representa en efecto una oportunidad para los propietarios de la tierra de imponer un *premium* (carga adicional) en el precio de la tierra ofrecida en el mercado informal.

Por último, la capacidad de controlar el uso del suelo, particularmente en el contexto de un aumento del poder de los planificadores locales para llevar adelante negociaciones directas con los desarrolladores urbanos, puede no ser tan positiva desde la perspectiva del uso del suelo, en la forma en que ha sido determinado en un plan maestro. La negociación emprendida por los planificadores considera el hecho que los desarrolladores inmobiliarios están dispuestos a obtener concesiones, cambios o excepciones a los planes vigentes, a cambio de la entrega de algún beneficio al sector público. Este beneficio público es aumentado esencialmente vía recuperación de plusvalías. Sin embargo, en los casos en los que el énfasis en recuperar plusvalías es predominante, esto puede conseguirse a expensas de los objetivos relacionados con un uso óptimo del suelo, tal como estos objetivos son articulados y actualizados con relación a las condiciones imperantes en el mercado o en el plan maestro de uso de la tierra.

4.2. Escenarios que reflejan una falta de comprensión de las herramientas de recuperación de plusvalías

Habiendo resumido los principales hallazgos de cada una de las secciones del texto, es importante reconocer que los planificadores y los responsables de las políticas públicas urbanas necesitan una mejor comprensión del potencial y los impactos generados por las herramientas de recuperación de plusvalías. Esto es necesario si se quiere hacer el mejor uso posible de estos instrumentos y minimizar sus impactos no deseados. Afirmamos lo anterior luego de observar tres tipos de casos presentes en distintas jurisdicciones: (a) recuperación de valor cuando no hay la intención de hacerlo o no se está consciente del hecho; (b) pérdida de oportunidades para recuperar plusvalías; y (c) recuperación de plusvalías llevada adelante, pero con efectos perversos o resultados redistributivos negativos.

4.2.1. Recuperación de valor cuando no hay intención de hacerlo o no se está consciente del hecho

Existen casos en los cuales las políticas e instrumentos aplicados por los planificadores y los responsables de las políticas urbanas generan una recuperación de plusvalía, pero ello ocurre sin que los encargados de las políticas estén siquiera conscientes del hecho o grado en que ello ocurre. Esto puede suceder debido a que las herramientas aplicadas están enfocadas para cumplir otros objetivos, o bien porque el elemento de recuperación de plusvalías no es comprendido a cabalidad. Por ejemplo, en América del Norte las contribuciones de impacto pueden ser diseñadas para tratar de dirigir la expansión urbana o para aplacar a los contribuyentes actuales respecto de un posible pago para financiar el crecimiento. En América Latina, han existido casos en los cuales plusvalías sustanciales han sido recu-

peradas en procesos de expropiación o en la aplicación del dominio eminente.

4.2.2. Pérdida de oportunidades para recuperar plusvalías

Existen también casos en los cuales los propietarios obtienen ganancias extraordinarias con los valores de la propiedad, pero los planificadores urbanos ni siquiera intentan recuperar parte o el total de la ganancia extraordinaria. Esto es así no sólo para los casos más evidentes, donde nueva infraestructura –como una línea de tránsito- aumenta los valores de la tierra, sino también en los casos en que el rediseño o el cambio en la zonificación genera estos aumentos de valor. Ganancias públicas significativas podrían generarse para la municipalidad si alguna forma de recuperación de plusvalías se empleara. Esto sólo refleja que el principio de la recuperación de plusvalías dista mucho de ser hegemónico; no ha sido internalizado o asimilado en la agenda pública urbana. En todo caso, es importante agregar que la razón de que muchas de estas oportunidades de ganancias se pierdan no siempre se debe a restricciones legales o institucionales.

4.2.3. Recuperación de plusvalías llevada adelante, pero con efectos perversos o resultados redistributivos negativos

Por último, existen casos en los cuales los planificadores urbanos aplican instrumentos de recuperación de plusvalías pero no comprenden a fondo sus consecuencias o impactos. Esto puede llevar a impactos no previstos, e incluso a veces indeseables. Como se ha demostrado anteriormente, al menos a nivel agregado la aplicación de herramientas de recuperación de plusvalías no lleva necesariamente a efectos positivos en cuanto al monto total de tierra gravada con cargas tributarias o recuperada, el monto total de infraestructura financiada o la capacidad de controlar los usos del suelo.

Estos impactos pueden provenir de la naturaleza misma del instrumento, de la escasa comprensión de la incidencia del impuesto, la contribución o la regulación o quizás de la forma en cómo el instrumento se aplica. El principio de recuperación de plusvalías está lejos de ser comprendido, tal como se comprueba al comparar las intenciones con los resultados obtenidos.

Finalmente, puede ser de interés mencionar que los comentarios precedentes se aplican tanto a América Latina como a América del Norte. En este sentido, los contrastes entre los distintos contextos de política pública en los cuales se aplican instrumentos de recuperación de plusvalías sirven no sólo para explicar las diferencias aparentes en sus experiencias con este tipo de políticas (por qué ciertas herramientas son favorecidas en un área y no en otra), sino además para elucidar ciertos aspectos muchas veces pasados por alto respecto a la naturaleza y límites del uso potencial de herramientas de recuperación de plusvalías como herramienta de planificación urbana.

5. Referencias bibliográficas

Altshuler, A. & J. A. Gómez-Ibáñez (1993). *Regulation for revenue: the political economy of land use exactions*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Amborski, D. P. (1988). “Impact fees Canadian style: the use of development charges in Ontario”. A. C.Nelson (ed.), *Development impact fees*. Chicago: The Planners Press.

Brown, H. J. & M. O. Smolka (1997). “Capturing public value from public investments” (mimeo).

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

_____ (2000a). “Value capture instruments in Latin America: the legacy of the Colombian Experience”. Andelson, R. V. (ed.), *Land-value taxation around the world: Reports on current and historical efforts to*

apply the principle of collecting the community-created value of land for community benefit, suplement to *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 59 (forthcoming).

_____ (2000b). "Rethinking value capture policies in Latin America". *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 12, 3.

Goelzer, J. & P. Saad (1999). "Cost recovery performance of the benefit charge in the Parana Urbano Program". *Technical Series*, 10. Paranacidade: Parana State Secretariat for Urban Development.

Holstein, L. (1993). "The cadastre as a tool of resource management in developing countries" (mimeo).

Iracheta, A. X. & M. O. Smolka (2000). "Access to serviced land for the urban poor: the regularization paradox in Mexico". *Storia Urbana* (forthcoming).

Jaramillo, S. (1997) "La contribución de valorización y la participación en plusvalías: la experiencia colombiana" (mimeo).

Klink, J., L. C. Afonso e I. Bagnariolli Jr. (1998). "Fiscal and regulatory instruments for value capture: the case of Santo Andre". *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 10, 5.

Lungo, M. & F. Oporto (1998). "La captación de plusvalías inmobiliarias en El Salvador" (mimeo).

Macon, J. & J. M. Manon (1997). *Financing urban and rural development through betterment levies: the Latin American experience.* New York: Praeger Publishers/ Inter-American Development Bank.

Municipio do Río de Janeiro (MRJ) (1997). *Anuario do IPTU e taxas fundiarias da Cidade do Rio de Janeiro*. MRJ: Secretaria Municipal da Fazenda.

Orfield, M. (1997). *Metropolitics. A regional agenda for community stability*. Cambridge, Mass.: Brookings Institution Press/Lincoln Institute of Land Policy.

Rojas, F. & M. O. Smolka (1998). "New Colombian law implements value capture". *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 10, 2.

Rolnik, R. (1997). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Nobel.

Sabatini, F. & G. Cáceres (1998). "Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías: ¿un contrasentido? Viejas y nuevas experiencias en Santiago" (mimeo).

Smolka, M. O. (1991). "Solo Criado: notas para a fundamentação das questões em debate". *Revista de Administração Municipal*, 38, 201: 30-38.

_____ (2000). "The functioning of the urban land market in Latin America: some characteristics" (mimeo).

Smolka, M. O. & F. Sabatini (2000). "The land market deregulation debate in Chile". *Landlines Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, 12, 1.

Vejarano, M. C. (2000). "Contribución de valorización. La experiencia de Bogotá durante las décadas de los 80 y 90" (mimeo).

Youngman, J. & J. Malme (1994). *An international survey of taxes on land and buildings*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy and International Association of Assessing Officers, Kluwer Law and Taxation Publishers.