



Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina

© Alvaro Uribe

Martín O. Smolka

Muchos países de América Latina han aprobado legislaciones para respaldar políticas de recuperación de plusvalías como medio de recuperar parte o todo el aumento en el valor del suelo privado debido a regulaciones o inversiones públicas. Hasta ahora, sin embargo, sólo algunas jurisdicciones en ciertos países han aplicado esta herramienta financiera potencialmente poderosa de forma sistemática y exitosa.

En 2011 y 2012 el Lincoln Institute of Land Policy realizó encuestas a autoridades públicas y académicos de la región para averiguar por qué no se ha utilizado la recuperación de plusvalías con más frecuencia. El cuestionario de 2012 fue diseñado para recabar las opiniones de los encuestados sobre la perspectiva de diseñar, institucionalizar e implementar dos instrumentos emblemáticos de la recuperación de plusvalías: las contribuciones de valorización y la venta de derechos de edificabilidad (*outorga onerosa* en portugués).

Las contribuciones de valorización (conocidas como “*special assessments*” en los Estados Unidos) son cargas impuestas a los dueños de propiedades seleccionadas para subvencionar el costo de una

mejora o servicio público del que se benefician explícitamente (Borrero 2011; Borrero et al. 2011). Con la venta de derechos de edificabilidad, sin embargo, el gobierno impone cargos por la concesión de derechos especiales por él garantizados, como, por ejemplo, permitir un factor de edificabilidad más alto, un cambio de zonificación (por ejemplo, de residencial a comercial) o la conversión de suelo de uso rural a uso urbano (Sandroni 2011).

Los resultados de ambas encuestas ponen en duda gran parte de la “sabiduría convencional” sobre el uso de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. En particular, los encuestados con experiencia real en el uso de estas herramientas consideran que las dificultades legales y técnicas presentan un obstáculo para su implementación menor que la incomprensión de las autoridades públicas con poder de decisión acerca de su rédito potencial. Más aún, la recuperación de plusvalías es considerada fundamentalmente como una herramienta para promover equidad en las ciudades, más que como una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal.

Distribución de la encuesta

La primera encuesta, llevada a cabo en el segundo trimestre de 2011, fue distribuida electrónicamente

La ciudad de São Paulo ha logrado obtener ingresos de la venta de derechos de edificabilidad a lo largo de la Avenida Faria Lima.

a 436 funcionarios públicos y académicos que habían participado en uno o más cursos o talleres ofrecidos por el Instituto Lincoln sobre temas de recuperación de plusvalías. Un segundo cuestionario, con una serie de preguntas distintas, fue enviado por correo electrónico en febrero de 2012 a 14.355 personas afiliadas al Programa para América Latina y el Caribe del Instituto. Las personas que respondieron a estas encuestas (134 y 1.066, respectivamente) incluyeron a funcionarios de gobierno de todos los niveles, urbanistas, académicos, investigadores independientes y consultores, y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Analizadas por país, las respuestas a las opciones individuales de muchas de las preguntas fueron menos de diez. Por esta razón, y para simplificar la presentación, este análisis combina las respuestas de países con características sociopolíticas similares en el área de recuperación de plusvalías en tres grupos:

1. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Estos cinco países cuentan con alguna legislación nacional sobre recuperación de plusvalías y son gobernados en la actualidad por gobiernos que favorecen las políticas de recuperación de plusvalías. Uruguay en 2008 (Ley No. 18.308 del 18 de junio de 2008) y Ecuador en 2010 (con su nuevo código nacional, COOTAD) aprobaron legislación nacional para ampliar el alcance de las prerrogativas gubernamentales sobre la plusvalía del suelo.

2. Argentina, Chile, México y Perú. Estos países maduros y de rápido crecimiento todavía están teniendo problemas para introducir legislación nacional más explícita sobre la recuperación de

plusvalías, además de imponer contribuciones de valorización.

3. América Central y la República Dominicana. Los países de esta región comprenden un solo grupo porque son relativamente pequeños y tienen regímenes liberales de desarrollo urbano.

Brasil y Colombia se presentan por separado porque abarcan un porcentaje significativo de los encuestados y tienen la mayor cantidad de experiencia con las herramientas de recuperación de plusvalías. La cantidad de encuestados en general es proporcional al tamaño de la población del grupo de países, salvo Brasil y Colombia, que representan un porcentaje desproporcionadamente alto de encuestados (tabla 1).

El carácter pragmático de la recuperación de plusvalías

Aun cuando sólo unos pocos países estipulan explícitamente la recuperación de plusvalías en su legislación, la encuesta más concisa de 2011 reveló información detallada sobre las jurisdicciones que habían recuperado algo de la plusvalía resultante de los cambios en el uso del suelo. De los 13 países cubiertos por esa encuesta, los encuestados citaron 22 casos de recuperación de plusvalías en 30 jurisdicciones de 8 países. En general, estos casos involucraron cierto tipo de exacción para beneficio de la comunidad, logrado por medio de una negociación directa entre los emprendedores inmobiliarios y las autoridades públicas.

En promedio, sin embargo, la plusvalía recuperada ascendió a menos de un tercio del incremento estimado en el valor del suelo. La probabilidad de

TABLA 1
Encuestados por grupo de países y población

Grupo de países	Encuestados		Población del grupo de países (en millones)	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Brasil	191	16,8	193,7	35,0
Colombia	286	25,2	45,7	8,3
Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela	130	11,5	61,5	11,1
Argentina, Chile, México, Perú	401	35,4	193,9	35,1
América Central y la República Dominicana	126	11,1	58,4	10,6
Total	1.134	100,0	553,2	100,0

TABLA 2

Familiaridad de los encuestados con los instrumentos de recuperación de plusvalías, por grupo de países y experiencia

Grupo de países	No familiarizado (porcentaje)	Familiarizado (porcentaje)				Cantidad de casos
		Con experiencia	Sin experiencia	No está interesado	Total	
Brasil	5,2	53,4	37,7	3,7	100,0	191
Colombia	6,4	50,7	41,8	1,1	100,0	282
Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Venezuela	12,3	46,9	39,2	1,5	100,0	130
Argentina, Chile, México, Perú	10,5	45,1	44,1	0,3	100,0	399
América Central y la República Dominicana	11,1	50,0	35,7	3,2	100,0	126
Porcentajes	8,9	48,7	41,0	1,5	100,0	
Cantidad de casos	100,0	549	462	17		1.128

que la contribución exceda un tercio de la plusvalía total fue mayor cuando la contribución fue realizada en efectivo en vez de en especie. Estos casos se produjeron en países sin legislación explícita sobre la venta de derechos de edificabilidad, como Bolivia, Costa Rica y Perú, ilustrando la política pragmática de recuperación de plusvalías de las autoridades a cargo de la gestión del suelo urbano.

En general, los encuestados se consideran familiarizados con el tema, y los resultados de la encuesta de 2012 refuerzan el argumento de que el conocimiento de los instrumentos de recuperación de plusvalías no se limita a los países que han institucionalizado su práctica. Relativamente pocos encuestados declararon no estar familiarizados con los instrumentos de recuperación de plusvalías, si bien la cantidad real de funcionarios puede ser mayor, dado el sesgo a la autoselección de los encuestados (tabla 2). El porcentaje de encuestados que no están familiarizados con los instrumentos de recuperación de plusvalías en Brasil y Colombia es alrededor de la mitad del porcentaje de encuestados en la misma situación de otros países.

El desafío de la implementación

Uno de los argumentos más frecuentes que se dan sobre la dificultad de aplicar políticas de recuperación de plusvalías en América Latina es la complejidad técnica de su implementación y, en particular, el problema de cómo valorar la plusvalía de la tierra resultante de las intervenciones públicas. Para investigar la importancia de este tema, la

encuesta de 2012 preguntó a los encuestados si consideraban que un margen de error del 30 por ciento en la valuación era aceptable para justificar la aplicación de la recuperación de plusvalías. La gran mayoría de los encuestados (89 por ciento) respondió que se deberían aplicar las políticas de recuperación de plusvalías fuera cual fuese el margen de error. Sólo el 11 por ciento argumentó lo contrario.

La razón principal que se citó para apoyar la recuperación de plusvalías fue nuevamente pragmática, pues se producen márgenes de error similares en otros contextos como, por ejemplo, a la hora de valorar la propiedad con fines de tributación (36,9 por ciento). La segunda respuesta, con un porcentaje cercano (31,8 por ciento) fue “la necesidad de establecer el fundamento”. El hecho de que los instrumentos de recuperación de plusvalías se contemplen en la legislación ocupó el tercer lugar (21,4 por ciento). Como era de esperar, los encuestados de Brasil y Colombia respondieron que la razón legal por imponer la recuperación de plusvalías era la más importante (27 por ciento y 31,6 por ciento, respectivamente), frente a los encuestados de otros países (15,2 por ciento en promedio).

Es de hacer notar que el 41,8 por ciento de los encuestados de Argentina, Chile, México y Perú, países que todavía están luchando por promulgar una legislación nacional sobre la recuperación de plusvalías, clasificaron la “necesidad de establecer el fundamento” más alto que otros encuestados.

En contraste, los encuestados de Colombia clasificaron esta respuesta en tercer lugar. Las razones dadas por los encuestados de otros grupos de países no son significativamente distintas al promedio de la muestra (31,8 por ciento). Del 11 por ciento de los encuestados que se opusieron a las políticas de recuperación de plusvalías, los argumentos legales y de legitimidad fueron más importantes que los pragmáticos (ilegitimidad de la política o costos administrativos y judiciales).

Lo conocido frente a lo desconocido

En toda América Latina hay leyes que respaldan las contribuciones de valorización, y los gobiernos locales frecuentemente cuentan con esta fuente de ingresos en sus presupuestos. No obstante, estos ingresos son generalmente modestos y rara vez sobrepasan el 1 por ciento de los ingresos locales en la mayoría de los lugares, salvo en Colombia y, en menor medida, en ciertas ciudades con experiencia en el uso de este instrumento, como Cuen-

ca, Ecuador y San Pedro Sula, Honduras, y en algunas jurisdicciones del estado de Paraná. En contraste, la venta de derechos de edificabilidad, todavía se está estableciendo como herramienta de recuperación de plusvalías y sólo está legislada en unos pocos países.

También se pidió a los encuestados que expresaran su preferencia entre las contribuciones de valorización (la herramienta familiar de recuperación de plusvalía que no tiene buen rendimiento) y la venta de derechos de edificabilidad (el nuevo instrumento con mayor potencial de generar ingresos). En todos los países, los resultados muestran un mayor respaldo a las contribuciones de valorización: 59 por ciento frente al 41 por ciento.

Incluso entre los encuestados de Brasil, único país en que la venta de derechos de edificabilidad fue significativamente mayor al promedio (48,9 por ciento), las contribuciones de valorización siguen siendo la herramienta preferida de recuperación de plusvalías (51,1 por ciento). Esto es llamativo, dado el éxito de São Paulo en la generación de ingresos considerables por la venta de derechos de edificabilidad. Por ejemplo, la subasta de abril de 2012 de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) en São Paulo agregó US\$420 millones a las arcas públicas, además de los 2.500 millones de dólares de las subastas anteriores (Bolsa de Valores de São Paulo 2012).

Los resultados de la encuesta sugieren que la mayoría de los encuestados no son conscientes de la diferencia en el potencial de ingresos entre estas dos herramientas de recuperación de plusvalías. De hecho, sólo el 10 por ciento de los encuestados citó el potencial de ingresos municipales como razón principal para preferir una opción sobre la otra. Los partidarios de la recuperación de plusvalías otorgan mayor prioridad a promover la equidad que a generar ingresos, otro resultado sorprendente, dado el potencial de la recuperación de plusvalías para fortalecer la autonomía municipal.

Cuando se preguntó cómo caracterizarían los argumentos a favor de la recuperación de plusvalías, los encuestados de 2011 podían elegir entre 50 términos relacionados con los atributos de la política de suelo. Los ocho términos que recibieron mayor cantidad de respuestas (el 49,7 por ciento del total) estaban relacionados con temas de equidad, tales como cargos y beneficios, redistribución, función social de la propiedad, lucha contra la especulación,

A pesar de la falta de legislación específica sobre la recuperación de plusvalías en Córdoba, Argentina, se cobraron los cambios en los derechos de edificabilidad para este proyecto de uso mixto.



© Catalina Molinatti



© Borrero Ochoa Asociados

La construcción de este puente sobre la Calle 100 y su intersección con la Avenida 15, en Bogotá, con que se eliminaron las antiguas congestiones de tráfico tan molestas para el vecindario, fue financiada con contribuciones de valorización.

equidad y justicia social. La única excepción fue un término financiero, que ocupó el cuarto lugar.

En contraste, términos como autonomía fiscal, armonía fiscal, descentralización, impuesto, autosuficiencia, financiamiento y recursos adicionales recibieron sólo el 18,7 por ciento de los votos, mientras que términos relacionados con el funcionamiento de los mercados urbanos, como eficiencia y disciplina del mercado, recibieron sólo el 11 por ciento. Los argumentos contra la recuperación de plusvalías se asociaron con términos como impuesto, carga fiscal, derechos adquiridos y doble tributación, y también con abuso, violación de derechos e ilegitimidad.

Los encuestados de ambas encuestas citaron la legitimidad ética y sociopolítica como razón principal para preferir una herramienta de recuperación de plusvalías a otra. En efecto, el 59 por ciento de los encuestados que prefieren las contribuciones de valorización sobre la venta de derechos de edificabilidad mencionaron la legitimidad ética y sociopolítica como la razón más importante. El 41 por ciento de los encuestados que prefieren la venta de derechos de edificabilidad dio las mismas razones para su preferencia. Al mismo tiempo, el 24,4 por ciento de los encuestados que prefieren los derechos de edificabilidad consideraron que la segunda razón más importante era la capacidad para generar ingresos, pero sólo el 17,6 por ciento

de los encuestados que prefieren las contribuciones de valorización compartieron la misma opinión.

En definitiva, esto sugiere que las autoridades en América Latina normalmente toleran bien una distancia amplia entre el principio de equidad-legitimidad y la generación de ingresos, basándose en la percepción de que las contribuciones de valorización son más fáciles de imponer desde el punto de vista técnico. Desde otra perspectiva, parecen preferir el camino más rápido de la superioridad moral que el que conduce a mayores ingresos locales.

La importancia de la experiencia

Después de la legitimidad ética y sociopolítica, la siguiente razón más importante para preferir un instrumento de recuperación de plusvalías en particular varía según al nivel de experiencia del encuestado. Una confirmación sólida de la importancia de la experiencia de implementación proviene de los países que han aplicado las herramientas: los colombianos prefieren las contribuciones de valorización, pero los brasileños, la venta de derechos de edificabilidad.

Colombia posee gran cantidad de experiencia en las contribuciones de valorización, lo cual explica por qué el 16 por ciento de los encuestados de dicho país citan la facilidad técnica de la implementación como razón para elegir esta herramienta.

TABLA 3
Público objetivo prioritario para la construcción de capacidad entre las partes interesadas, por profesión del encuestado

Profesión del encuestado	Partes interesadas en la recuperación de plusvalías, por profesión (porcentaje)						
	Urbanistas	Jueces, abogados y ministros públicos	Periodistas	Académicos	Legisladores	Autoridades de gobierno en ramas ejecutivas	Total
Urbanista, arquitecto, ingeniero	20,7	5,7	2,0	3,4	28,3	40,0	100,0
Científico social	15,9	3,7	4,2	5,1	28,0	43,0	100,0
Abogado	9,4	15,1	0,9	2,8	25,5	46,2	100,0
Total	18,6	6,2	2,4	3,7	27,9	41,2	100,0

En comparación, sólo el 7,9 por ciento de los encuestados de otros países menciona esa razón. Por su parte, el 12,6 por ciento de los encuestados de Brasil prefiere la venta de derechos de edificabilidad debido a la facilidad de implementación, en comparación con sólo el 5 por ciento de los encuestados de otros países. Estos resultados ponen de manifiesto hasta qué punto la experiencia influye en las opiniones sobre las restricciones técnicas de las herramientas de recuperación de plusvalías.

Obstáculos a la implementación

Los encuestados de 2012 atribuyen la renuencia de las autoridades públicas a aplicar políticas de recuperación de plusvalías fundamentalmente a la falta de información (23,2 por ciento) y al riesgo político (22,5 por ciento). Otras explicaciones son la complicidad con los intereses relacionados con los propietarios (18,4 por ciento) y las dificultades técnicas de implementación (15,4 por ciento). Muy pocos consideran que la falta de legislación sea un factor importante para que no se usen instrumentos de recuperación de plusvalías (1,5 por ciento), y los motivos ideológicos (3,2 por ciento) y los costos administrativos (3,8 por ciento) están muy poco por encima de los anteriores.

Las razones pragmáticas son importantes sólo para los encuestados de países que no tienen una experiencia significativa con estas herramientas. Mientras que el 13 por ciento de los encuestados de Brasil y Colombia citan las dificultades de implementación técnica como obstáculo principal, el 31 por ciento de los encuestados de otros países citan la misma razón en promedio. Esto refuerza la

conclusión de que la experiencia en herramientas de recuperación de plusvalías es un factor importante. Los brasileños explican por qué no se usan los instrumentos de recuperación de plusvalías en términos de intereses del suelo y riesgos políticos, que suman en conjunto un 59 por ciento de las respuestas. Entre los colombianos, el 26 por ciento no ve ninguna razón para no usar los instrumentos de recuperación de plusvalías. Esta es una proporción mucho más alta que las respuestas de otros países (7,2 por ciento en promedio), lo que indica que en Colombia existe una percepción de que las herramientas están recibiendo la atención que se merecen.

Identificación de las partes interesadas clave

La encuesta de 2012 pidió a los encuestados que seleccionaran qué actores involucrados en el debate deberían recibir atención prioritaria para superar la resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías. A la cabeza de la lista están los directivos de las áreas ejecutivas de gobierno, como alcaldes y directores, seguido de los miembros de las legislaturas, incluyendo miembros del congreso y los diputados municipales (tabla 3). Los urbanistas –quienes frecuentemente se encuentran a la vanguardia de las operaciones políticas– ocuparon el tercer lugar.

Sorprendentemente, sólo el 6,2 por ciento de los encuestados citaron a los miembros del ámbito judicial (jueces, abogados y fiscales), aun cuando sean los tribunales los que frecuentemente bloquean las iniciativas de recuperación de plusvalías. Los encuestados de Brasil fueron los únicos en asignar

una importancia mayor a los miembros del ámbito judicial. En consonancia con los avances institucionales que sus países han realizado en el campo de recuperación de plusvalías, tanto los encuestados de Brasil como los de Colombia dieron menor prioridad a los legisladores (20,7 por ciento) que los encuestados de otros países (32,3 por ciento en promedio).

Los encuestados de todos los grupos profesionales clasificaron en último lugar a los académicos y periodistas. En consecuencia, la estrategia de capacitar a los capacitadores parecería ser contraproducente, en la medida en que no se considera a los académicos como actores importantes para reducir la resistencia a las políticas de recuperación de plusvalías. Este resultado respalda el enfoque del programa del Instituto Lincoln sobre la construcción de capacidad entre las autoridades públicas directamente involucradas en el debate político o la implementación de herramientas, en vez de construir capacidad en las escuelas de graduados. La baja prioridad dada a los periodistas como destinatarios de capacitación es desconcertante, pero puede ser un reflejo de que el debate sobre la recuperación de plusvalías sigue estando confinado fundamentalmente a las entidades públicas y los círculos académicos. De todas maneras, una mayor participación de los medios podría tener una influencia positiva en la ampliación del debate.

Otro resultado interesante de la encuesta es que las respuestas de los diversos grupos son relativamente homogéneas. La profesión, filiación institucional, lugar de empleo, nivel de educación e incluso el tamaño de la ciudad del encuestado suponen poca diferencia. En efecto, sólo la distinción entre encuestados de países con y sin experiencia significativa en la recuperación de plusvalías parece ser importante.

Conclusiones

Los resultados de la encuesta apuntan a una comprensión relativamente homogénea del estado del debate y la implementación de recuperación de plusvalías en América Latina. Sin embargo, el pronóstico para implementar políticas exitosas de recuperación de plusvalías en la región, es menos claro. La retórica de justicia social parece prevalecer incluso entre sus partidarios “informados”. Además, las autoridades que se encuentran en puestos ejecutivos y con capacidad de decisión parecen estar mal informados o carecen de voluntad política.

Más aún; como demuestran las experiencias de Brasil y Colombia, el proceso de institucionalización de políticas de recuperación de plusvalías supone un proceso de ensayo y error que tarda tiempo en tener éxito.

Se pueden extraer tres lecciones del trabajo efectuado por el Instituto Lincoln sobre la recuperación de plusvalías en América Latina. Primero, los incrementos en el valor del suelo se pueden recuperar más exitosamente de los actores específicos que reciben el mayor beneficio de una intervención del sector público que de la comunidad en general (la condición de ganancias para ambos) Segundo, las herramientas de recuperación de plusvalías tienen una mayor probabilidad de éxito cuando se conciben para resolver un problema local reconocido que cuando tratan de emular unas supuestas buenas prácticas.

Tercero, es esencial reforzar la legitimidad de las políticas de recuperación de plusvalías. Esto se puede conseguir dando publicidad de proyectos exitosos, sobre todo en países en que las iniciativas de recuperación de plusvalías todavía son aisladas y esporádicas. Es importante trasladar el debate sobre la recuperación de plusvalías de la retórica ideológica y bien intencionada a un contexto más técnico y práctico, fundamentado en la comprobación de que es posible implementarlo y, más importante aún, en que se ha implementado ya de forma efectiva en muchos casos. **L**

► SOBRE EL AUTOR

MARTIN O. SMOLKA es senior fellow y director del Programa de América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy. Ha estado investigando políticas y experiencias de recuperación de plusvalías durante muchos años. Contacto: msmolka@lincolninst.edu.

► REFERENCIAS

- Borrero Ochoa, Oscar. 2011. Betterment levy in Colombia: Relevance, procedures, and social acceptability. *Land Lines* 23(2): 14–19.
- Borrero Ochoa, Oscar, Esperanza Durán, Jorge Hernández, and Magda Montaña. 2011. Evaluating the practice of betterment levies in Colombia: The experience of Bogotá and Manizales. Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandrone, Paulo Henrique. 2011. Recent experience with land value capture in São Paulo, Brazil. *Land Lines* 23(3): 14–19.
- São Paulo Stock Exchange. 2012. <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/mercados/download/Agua-Suplemento-27012012.pdf>