



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

**ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS INSTRUMENTOS
DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA URBANA: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA
EN CHILE**

Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autora:

RAQUEL ÁGUILA KIWI

Profesor Guía:

Raúl Letelier Wartenberg

Santiago, Chile

2018

“Je t’aime, ô capitale infâme!”

“Yo te amo, ¡oh capital infame!”

Baudelaire, *Epílogo*

ÍNDICE

Índice	5
Resumen	7
Introducción	9
Capítulo I: Mercado de suelo urbano.	12
1. Breve caracterización.....	12
Capítulo II: Plusvalía urbana.	17
1. Concepto.....	17
2. Fuentes.....	19
A) Inversiones públicas.	19
B) Inversiones privadas.....	20
C) Cambios regulatorios.....	21
Capítulo III: Recuperación de plusvalía urbana.	27
1. Concepto.....	27
2. Fundamento.....	28
3. Objetivos.....	29
A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	30
B) Redistribución.....	30
C) Integración social.....	31
D) Control de la especulación inmobiliaria.....	33
E) Control del precio del suelo.....	34
4. Instrumentos.	35
A) Impuesto a la plusvalía urbana.	36
B) Contribuciones especiales.....	38
C) Tasas.....	39
D) Herramientas <i>ad hoc</i>	40
Capítulo IV: Análisis económico los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana.	45
1. Impuesto a la plusvalía urbana.....	45
A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	46
B) Redistribución.....	46
C) Integración social.....	47
D) Control de la especulación inmobiliaria.....	48
E) Control del precio del suelo.....	48

F)	Costos de implementación.....	48
2.	Contribuciones especiales.....	50
A)	Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	50
B)	Redistribución.....	51
C)	Integración social.....	51
D)	Control de la especulación inmobiliaria.....	52
E)	Control del precio del suelo.....	53
F)	Costos de implementación.....	53
3.	Tasas.....	54
A)	Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	54
B)	Redistribución.....	55
C)	Integración social.....	55
D)	Control de la especulación inmobiliaria.....	56
E)	Control del precio del suelo.....	57
F)	Costos de implementación.....	57
4.	Herramientas <i>ad hoc</i>	58
4.1.	Cesión de suelo.....	58
A)	Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	58
B)	Redistribución.....	59
C)	Integración social.....	59
D)	Control de la especulación inmobiliaria.....	60
E)	Control del precio del suelo.....	61
F)	Costos de implementación.....	61
4.2.	Adquisición pública de suelo.....	62
A)	Provisión de infraestructura y servicios urbanos.	62
B)	Redistribución.....	62
C)	Integración social.....	63
D)	Control de la especulación inmobiliaria.....	64
E)	Control del precio del suelo.....	64
F)	Costos de implementación.....	65
	Conclusiones.....	66
	Bibliografía.....	75

RESUMEN

La presente memoria aborda la problemática que se genera en los procesos de desarrollo urbano, relativa al fenómeno de generación de valor en el mercado de suelo, y las herramientas disponibles para la apropiación pública de dicho valor; en miras a evaluar los efectos que supondría la implementación de una política de recuperación de plusvalía urbana en nuestro ordenamiento. Para ello, realizamos un análisis costo-beneficio de las herramientas de recuperación de plusvalía consagradas en sistemas comparados, enfocando el estudio desde la realidad chilena, para efectos de mostrar cómo debiera enfocarse una implementación exitosa de dicha política en nuestro país, según los objetivos que se persigan en ella (ya sea provisión de infraestructura y servicios urbanos, redistribución, integración social, control de la especulación inmobiliaria, control del precio del suelo) y los costos de implementación que puedan ser soportados.

INTRODUCCIÓN

La construcción del espacio geográfico es un proceso social que abarca esfuerzos públicos y privados. Participan en dicha construcción múltiples actores dotados de distinto poder y capacidad transformadora, que ponen en juego sus intereses individuales y colectivos mediante acciones de diversa índole¹: el Estado mediante la regulación e intervención del territorio; los productores del espacio construido, que comprende a los desarrolladores y demás agentes ligados al rubro de la construcción; los agentes inmobiliarios, quienes consiguen beneficios en base a la compra y venta de inmuebles o del cobro de un porcentaje por sus gestiones como intermediarios, buscando aumentar el número de transacciones para contribuir a la expansión de su negocio²; las instituciones financieras, que financian el desarrollo de la propiedad inmobiliaria en sus diversas especies; y, por último, los usuarios finales del espacio construido, que incluyen a todos aquellos quienes usan la ciudad como lugar de vida, de trabajo y de producción³.

En este proceso social de construcción de las ciudades, el sector público y el sector privado realizan inversiones o cambios regulatorios que se despliegan en un espacio físico, y que incrementan el valor de fragmentos del suelo, según su localización; generando el fenómeno que se conoce como “plusvalía urbana”. Dicho plusvalor puede ser apropiado por los particulares que sean dueños de los inmuebles beneficiados, o bien, puede ser captado por el sector público mediante el despliegue de instrumentos de recuperación de plusvalía.

El presente trabajo busca recoger la complejidad del proceso de construcción del espacio geográfico en las ciudades, mediante un estudio acerca del fenómeno de generación de valor en el mercado de suelo urbano, y las herramientas disponibles para la apropiación pública de dicho valor; en miras a evaluar los efectos que supondría la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana en nuestro ordenamiento jurídico.

Así, en el Capítulo I, proponemos una breve caracterización del mercado de suelo urbano, en tanto el fenómeno de plusvalía no puede ser entendido sin antes realizar ciertas precisiones respecto del mercado en el cual se expresan dichos incrementos de valor, y las peculiaridades que distinguen a éste de otros mercados.

¹ CUENYA, B. (compilación y corrección). 2005. Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos, Colombia, Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario, p. 6.

² HARVEY, D. 2004. Urbanismo y desigualdad social. España, Siglo XXI, p.170.

³ CUENYA, B. *Op. Cit.*, p. 7.

En el Capítulo II, nos adentramos en el análisis del concepto de plusvalía urbana y sus principales características, en tanto externalidad positiva asociada al fenómeno de valorización que sufre el suelo urbano por acciones del sector público y privado en el proceso de urbanización.

En el entendido de que la plusvalía consiste en una externalidad positiva derivada de acciones que se realizan sobre el suelo, en este apartado también analizamos las fuentes a partir de las cuales se origina el fenómeno; para efectos de comprender la mecánica del mercado de suelo en materia de plusvalía, así como para poder distinguir entre los supuestos que dan origen al fenómeno, cuya identificación puede ser relevante al momento de decidir la legitimidad política de la captación pública de dicho valor —tema que excede los objetivos de esta tesis—.

En tanto la regla por *default* en materia de plusvalía urbana es que ésta sea apropiada por los propietarios de inmuebles privados, surge la preocupación por el estudio de la política pública de recuperación de plusvalía urbana; cuyo concepto y principales características son desarrolladas en el Capítulo III.

Además, en dicho acápite ahondamos en la fundamentación que recibe la implementación de dicha regulación y los objetivos que deben guiar una política pública de mejoramiento urbano.

En este apartado también estudiamos las herramientas de captación de valor que se han implementado en ordenamientos comparados, mediante un intento de sistematización de la amplísima gama de instrumentos existentes; en miras a facilitar el análisis que se desarrollará en el capítulo siguiente.

Cabe señalar que el presente trabajo no busca tratar las consideraciones éticas o políticas que fundamentan la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana en nuestro ordenamiento, sino que, bajo la comprensión de que esa discusión es de orden política y no jurídica, pretende dedicarse exclusivamente a examinar cuál es la mejor forma de implementar una regulación de dicha naturaleza, actuando como si aquella discusión ya estuviese zanjada.

Así, en el Capítulo IV, realizaremos un análisis económico situado en Chile de las herramientas de recuperación de plusvalía consagradas en ordenamientos comparados, efectuando un paralelo entre ellas, con el objetivo de elucidar cuál o cuáles son las que

mejor se adaptarían a la realidad nacional, para efectos de lograr una exitosa implementación de dicha política pública en Chile, según los objetivos que se persigan en ella.

CAPÍTULO I: MERCADO DE SUELO URBANO.

1. BREVE CARACTERIZACIÓN.

La plusvalía urbana, en tanto fenómeno de valorización del suelo, no puede ser entendido sin antes realizar ciertas precisiones respecto del mercado en el cual se expresan dichos incrementos de valor: el mercado de suelo urbano⁴.

En el referido mercado, el bien sujeto a transacciones es el “suelo urbano”, y la forma jurídica que vehiculiza dichas actividades comerciales es la propiedad privada de bienes inmuebles⁵. Para entender el fenómeno de plusvalía, nos adentraremos en las características que distinguen al suelo de otras mercancías, tales como que éste: (i) tiene una localización fija; (ii) es imprescindible, (iii) se ve afectado por externalidades positivas y negativas; (iv) representa un área de inversión altamente rentable; (v) su oferta, demanda y precio se configuran en torno a múltiples variables; (vi) se transa en un mercado altamente especulativo y; (vii) las instituciones financieras desempeñan un papel muy importante en el funcionamiento del mercado de suelo.

Respecto a lo señalado en (i), el hecho de que el suelo tenga una localización fija, supone que éste no puede ser trasladado de un sitio a otro, resultando un importante atributo del espacio físico el que dos personas o cosas no puedan ocupar exactamente el mismo lugar. Esto supone que el suelo es irreproducible, es decir, que todos los problemas espaciales poseen un carácter “monopolista” intrínseco; siendo el monopolio del espacio absoluto una condición de existencia del suelo⁶.

En cuanto al punto (ii), a diferencia de otras mercancías, nadie puede prescindir del suelo, en tanto es imposible vivir sin ocupar un espacio físico determinado como lugar de vida, trabajo o producción.

En lo relativo a (iii), hay que considerar que el suelo se ve afectado por externalidades positivas y negativas constantemente, ya sea por acciones de carácter públicas o privadas, lo que genera un desajuste en la distribución de costos y beneficios sociales.

En relación al punto (iv), cabe señalar que el mercado de suelo representa un área de inversión altamente rentable, ya que “la tierra constituye una reserva de valor y una forma de

⁴ Circunscribimos el fenómeno de plusvalía exclusivamente al mercado de suelo urbano, por cuanto las fuentes de dicho valor y su área de influencia, por regla general, se sitúan en retazos del suelo ubicados dentro del límite urbano.

⁵ En este punto, nos estamos refiriendo a predios urbanos, con independencia de las edificaciones que puedan situarse en ellos.

⁶ HARVEY, D. *Op. Cit.*, p.175.

inversión segura y de bajo riesgo con relación a otras”⁷, principalmente como consecuencia de los fenómenos de valorización que experimenta el suelo constantemente sin que medie un esfuerzo productivo de parte del propietario.

En este sentido, no debiese sorprendernos que en nuestro ordenamiento, entre enero de 2010 y abril de 2015, un 40% de las transacciones de terrenos que constan en el Conservador de Bienes Raíces de Santiago, son adquisiciones realizadas por entidades de intermediación financiera (bancos, compañías de seguros, empresas de leasing, sociedades y fondos de inversión, etc.), frente a un 31% correspondiente a sociedades del rubro inmobiliario⁸. Así,

Podríamos decir que solo en estas 26 comunas (cerca del 75% del mercado, según estimación personal) se compran mensualmente 43 terrenos por parte de entidades financieras e inversionistas, en un claro proceso de ‘financiarización’ de la retención de la tierra⁹.

Respecto a (v), cabe señalar que la oferta de suelo “depende de la cantidad habilitada (producida) por año, la cantidad que es retenida, y la intensidad de uso de la existente”¹⁰. La demanda, en cambio, “depende de la tasa anual de formación de nuevos hogares, ajustada por su ingreso y/o poder adquisitivo, sus preferencias y los precios de otros artículos en sus presupuestos”¹¹.

Si el mercado de suelo se comportara de manera perfecta, el precio del bien debiese estar determinado por las variaciones de la oferta y la demanda, sin embargo, “diversos estudios empíricos han mostrado la especificidad del mercado del suelo, en el cual el aumento de la oferta no implica necesariamente una baja de los precios y la disminución de la demanda tampoco los hace descender”¹², lo que constituye un funcionamiento anómalo del mercado de suelo en relación a otros. Así, se ha sostenido que la determinación del precio del suelo se basa en diferentes aspectos tales como: expectativas, accesibilidad, externalidades, productividad, valor de uso, entre otros.

⁷ URRIZA, G. 2006. Efectos de mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca. Revista Universitaria de Geografía 15: 139-164, p.145.

⁸ GASIC, I. 2016. Efecto Caval: una lupa sobre las sociedades y capitales que operan en el mercado del suelo. Chile, Centro de Investigación Periodística (CIPER).

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ SMOLKA, M. 2003. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Revista Land Lines 15: 4-7, p.4.

¹¹ *Ibíd.*

¹² TRIVELLI, P. 1994. Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades. En: Naciones Unidas. Manejo del Suelo Urbano, p.199.

En lo concerniente al punto (vi), el suelo es objeto de una demanda especulativa, en tanto su valor no está meramente determinado por sus atributos —tales como localización, equipamiento o movilidad— sino que dicha mercancía es frecuentemente valorada de acuerdo con su mejor y más alto uso; dicho valor contiene los valores de todos los otros inmuebles en el momento actual, así como las expectativas de valores futuros de los mismos¹³.

En relación a (vii), hay que considerar que el cambio de dichas mercancías en el mercado se produce en un tiempo muy corto, mientras que el uso se extiende a lo largo de un período de tiempo; en consecuencia, las instituciones financieras desempeñan un papel muy importante en el funcionamiento del mercado de suelo urbano¹⁴.

¹³ HARVEY, D. *Op. Cit.*, p.195.

¹⁴ *Ibíd.*, p.165.

CAPÍTULO II: PLUSVALÍA URBANA.

1. CONCEPTO.

La plusvalía urbana es un fenómeno que consiste en el incremento de valor que experimenta el suelo a raíz del proceso de urbanización¹⁵, es decir, como consecuencia de “las mejoras urbanas introducidas en la ciudad (tanto en áreas públicas, como en las áreas privadas aledañas a los lotes valorizados) por el sector público y por actores privados (generalmente distintos del propietario)”¹⁶.

La plusvalía urbana tiene una serie de rasgos específicos, tales como que: (i) es una externalidad positiva; (ii) beneficia de manera diferencial a los lotes; (iii) su fuente puede ser de carácter público o privado y; (iv) es apropiada por los particulares, a menos que los órganos de la Administración del Estado cuenten con instrumentos específicos de recuperación de plusvalía.

En cuanto al punto (i), cabe tener en consideración que el fenómeno conocido como “externalidades positivas” consiste en que existen ciertas acciones —en este caso, políticas públicas regulatorias y de inversión, e inversiones de carácter privado— que generan efectos indirectos de carácter positivo en el bienestar de un tercero, sin que aquél fuera el objetivo principal que perseguían dichas acciones.

La plusvalía asociada al fenómeno de urbanización constituye una externalidad positiva, en tanto se origina a partir de acciones que realiza el sector público o privado sobre el territorio, cuyo objetivo principal consiste en introducir mejoras a la ciudad, y que producen como efecto indirecto un aumento del valor del suelo —la plusvalía urbana—, incrementando el bienestar de terceros que no fueron los gestores de dichas acciones.

Que la plusvalía urbana sea una externalidad es relevante a efectos de entender por qué nuestro ordenamiento —entre otros— no cuenta con una política pública de captación de valor: la plusvalía en tanto efecto indirecto de ciertas acciones que recaen sobre el suelo, tiende a invisibilizarse tras los efectos directos que ellas persiguen.

¹⁵ Esta definición excluye, por tanto, las acciones que, por diversos motivos, desvalorizan el suelo, en tanto dicho fenómeno excede los objetivos de esta tesis.

¹⁶ CUENYA, B. *Op. Cit.*, pp. 9-10.

Además, dicha característica cobra importancia en tanto “el precio de un terreno cualquiera en una ciudad no es más que la capitalización de las externalidades que condicionan su potencial inmobiliario”¹⁷, lo que, a su vez, genera un efecto adverso en el mercado de suelo, pues “las externalidades de la ciudad no proporcionan un uso óptimo del suelo y hay falta de mercado para muchos bienes y servicios urbanos”¹⁸.

En lo relativo a (ii), la plusvalía urbana beneficia de manera diferencial a los inmuebles dependiendo de la localización de éstos en relación a las fuentes que producen valor¹⁹, es decir, la valorización de los lotes individualmente considerados estará determinada en gran medida por su ubicación relativa.

Por lo demás, es importante tener en consideración que “no existe una relación directa entre el monto de las inversiones realizadas en determinada área y la valorización del suelo en los terrenos aledaños”²⁰, en otras palabras, el gasto en el que se incurre para introducir mejoras a la ciudad puede ser muy alto, y eso no necesariamente redundará en un aumento significativo del valor del suelo; o bien, una pequeña inversión destinada a mejoramiento urbano puede producir una valorización importante del suelo.

Respecto al punto (iii), la fuente de valorización puede ser de carácter público o privado, en tanto el valor puede emanar de inversiones realizadas por la Administración del Estado o por entes privados, o bien, de cambios regulatorios que inciden en la naturaleza jurídica del suelo, supuesto en el cual “el estado (sic) no crea las plusvalías, pero define su despliegue espacial”²¹.

En lo que concierne a (iv), ya sea que los incrementos de valor deriven de la acción pública o particular, éstos serán apropiados de forma privada por los dueños de los inmuebles favorecidos, a menos que los órganos estatales cuenten con instrumentos específicos de recuperación de plusvalía.

¹⁷ TRIVELLI, P. 2015. El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios. *Revista Igualdad y Democracia* 3: 39-56, p.39.

¹⁸ CALDERÓN, J. 2015. Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. *Revista de Estudios Urbano Regionales* 41: 22-47, p.29.

¹⁹ Ello cobra relevancia para efectos de la implementación de una política de recuperación de plusvalía, por cuanto si el cálculo se realiza en base a la valorización que han experimentado los inmuebles afectados, debe tenerse en cuenta que ellos se han beneficiado de manera diferencial y, por lo tanto, la recuperación del plusvalor no será homogéneo entre los inmuebles de un mismo sector.

²⁰ CUENYA, B. *Op. Cit.*, p. 11.

²¹ CÁCERES, G. y SABATINI, F. 2002. Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación a las ciudades chilenas. *Revista Asuntos urbanos*: 56-61, p.4

Un ejemplo paradigmático de generación de plusvalía urbana lo constituye la construcción de líneas de metro. La referida política pública de inversión destinada a mejoramiento urbano persigue como objetivo principal optimizar la conectividad entre distintas partes de la ciudad, sin embargo, como consecuencia de ella resulta una externalidad positiva que consiste en la valorización del suelo circundante. Dicha valorización afecta tanto a las áreas públicas como privadas que se sitúan próximas a las vías del metro, beneficiándose de manera diferencial cada uno de los lotes según, entre otras cosas, la cercanía que guarden con las estaciones de la red de transporte subterráneo. Si los órganos del Estado no cuentan con una política de captación de plusvalía, el valor generado por la inversión pública es apropiado por los dueños privados de los terrenos beneficiados.

2. FUENTES.

Las fuentes de plusvalía urbana son las acciones que realizan entes públicos o privados con el objeto de introducirle mejoras a la ciudad o a sus propios inmuebles, y que como consecuencia incrementan el valor del suelo circundante al área sobre la cual recayó la acción. Estas fuentes se clasifican en tres grandes grupos: (a) inversiones públicas, (b) inversiones privadas y (c) cambios regulatorios.

A) Inversiones públicas.

Para efectos del presente trabajo, consideraremos inversiones públicas fuente de plusvalía urbana, a aquellas inversiones que: (i) se realizan sobre el suelo para introducirle mejoras; (ii) generan un incremento de su valor y; (iii) que hayan sido realizadas por órganos de la Administración del Estado o empresas concesionarias de servicio público.

Las inversiones públicas realizadas en el territorio se distinguen de las realizadas por privados, en tanto las primeras son: (i) inversiones que se localizan en áreas públicas y no dentro de las áreas privadas de los inmuebles; (ii) ejecutadas por el sector público o empresas concesionarias de servicio público y; (iii) persiguen la realización del bien común, en tanto constituyen “un elemento que sirve para redistribuir el ingreso, proveer bienes y servicios

públicos y estimular el crecimiento económico a nivel territorial²² y; (iv) redundan en un mejor equipamiento de los inmuebles circundantes.

A modo de ejemplo, a continuación, realizamos un paralelo entre tres diferentes inversiones públicas de provisión de infraestructura realizadas en Brasil, para efectos de mostrar la magnitud de la plusvalía urbana que proviene de esta clase de inversiones. Con este objeto, establecemos una comparación entre el monto destinado a la inversión, y la plusvalía generada en relación a la distancia del centro en que se encuentra la inversión respectiva.

Tabla 1: Costos de provisión de infraestructura e incremento en el precio del suelo en relación a la distancia del centro

Inversión pública		Incremento precio del suelo (\$/m ²) según distancia del centro		
Infraestructura	Costo (\$/1000m ²)	5 a 10 km	15 a 20 km	25 a 30 km
Agua potable	1.02	11.10	5.10	3.20
Pavimentación	2.58	9.10	4.80	3.40
Alcantarillado	3.03	8.50	1.80	0.30

Fuente: Smolka, M. 2013. *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy, p. 7.

A partir de los datos expuestos en la tabla 1, en relación a la plusvalía generada por inversiones públicas en el territorio, cabe concluir que: (i) la plusvalía que genera el equipamiento en infraestructura es un monto considerablemente alto; (ii) no existe una relación cuantitativa entre el monto de la inversión y la plusvalía generada y; (iii) la plusvalía que genera una inversión en el territorio varía según la distancia de la que se encuentre el suelo valorizado en relación al centro, estableciéndose una relación inversamente proporcional entre la distancia del centro y la plusvalía absoluta.

B) Inversiones privadas.

Las inversiones privadas como fuente de plusvalía son aquellas inversiones que: (i) se realizan sobre el suelo para introducirle mejoras; (ii) generan un incremento de su valor; (iii) son realizadas por particulares, es decir, aquellas que no hayan sido realizadas por

²² SÁNCHEZ-CUBIDES, P. 2014. Estructura de los gastos territoriales en Colombia. *Revista Principia Iuris* 22: 51-67, p.53.

órganos de la Administración del Estado o empresas concesionarias de servicio público; y (iv) sobre un retazo del suelo que es de su propiedad.

Este tipo de inversiones las realizan particulares con el objeto de introducirle mejoras a su propiedad o para hacer más rentable el inmueble del cual son dueños; generando un aumento del valor del suelo sobre el que se realiza la inversión, así como del que se beneficia por su localización relativa.

Las inversiones privadas deben ser de cierta envergadura para poder generar un aumento del valor del suelo y, por lo tanto, por regla general, se trata de inversiones destinadas a habilitar un inmueble para su uso comercial. En este sentido, es interesante notar que un gran porcentaje de estas inversiones se sustenta en el aumento de valor que experimenta el inmueble del que son dueños los inversionistas, como resultado de la acción del sector público, es decir, por inversiones o cambios regulatorios realizados por ellos, y no necesariamente por la inversión privada; en tanto el sector privado ofrece bienes y servicios en relación a la potencialidad de los mercados, para poder establecer un nivel de servicios diferencial según la distribución espacial del ingreso²³.

C) Cambios regulatorios.

La plusvalía urbana también puede tener como fuente decisiones regulatorias realizadas por entidades públicas que modifican la calidad jurídica que detenta el suelo. Es importante tener en consideración que en América Latina

Recién a partir de los años 80 se comienza a incorporar en la agenda urbana la preocupación por recuperar las plusvalías asociadas con decisiones administrativas del Estado (cambios a la normativa urbana). Con ello, la actuación del poder público deja de concentrarse exclusivamente en las inversiones directas e incorpora otras consideraciones más amplias y menos obvias sobre la capacidad del Estado de generar valor, a través de su poder de regulación sobre el régimen de usos del suelo²⁴.

Los cambios regulatorios que constituyen fuentes de plusvalía urbana son: (i) la modificación del límite urbano; (ii) el establecimiento o modificaciones de la zonificación de usos de suelo; y (iii) aumento de la capacidad máxima de edificación.

²³ TRIVELLI, P. 1981. Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano. Revista de Estudios Urbano Regionales 8 (22), p. 55.

²⁴ CUENYA, B. *Op. Cit.*, p. 4.

i) Modificación del límite urbano.

El límite urbano es “la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal, la cual se denomina área rural”²⁵. A partir de la fijación del límite urbano, se establecen tres áreas distintas: (i) área urbana, cuyo límite lo fija el Plan Regulador Comunal, y que es el área territorial destinada a acoger usos urbanos, es decir, en la cual se puede abrir calles, subdividir y construir; (ii) área de extensión urbana, que es el área territorial destinada a la extensión del área urbana, cuyo límite se fija en los Planes Reguladores Intercomunales; y (iii) área rural, que es el área territorial que está fuera de los límites urbanos o de extensión urbana.

La fijación del límite urbano responde a consideraciones muy diversas relativas a la planificación del territorio, sin embargo, su importancia radica en que dicho límite “definirá lo que es urbano y lo que es rural, sin que para esos efectos importen las reales condiciones de la tierra”²⁶, pudiendo haber zonas propicias para la agricultura y la ganadería en el área urbana, o zonas poco propicias para el cultivo y la tenencia de animales en el área rural.

La modificación del límite urbano es una fuente de plusvalía en tanto en el suelo que recibía la calificación de rural y que, por lo tanto, no se permitía realizar labores de urbanización²⁷, ahora se permite abrir calles, subdividir predios y levantar construcciones. Dicha modificación genera que el suelo se pueda destinar a un uso más rentable y, en consecuencia, éste se valoriza.

ii) Zonificación.

El concepto de “zonificación” no está expresamente definido en la normativa urbanística, sin embargo, éste se ha construido en base a la noción de “zona” consagrada en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (“OGUC”)²⁸. Así, se ha señalado que la zonificación es “el proceso por el cual se establecen en una

²⁵ FERNÁNDEZ, R. Y HOLMES F. 2012. Derecho urbanístico chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile, p.147.

²⁶ *Ibid.*, p.147.

²⁷ Con ciertas excepciones como (i) aquellas construcciones que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble; (ii) las viviendas necesarias para la habitación del propietario del inmueble y sus trabajadores; y (iii) la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales, o de viviendas de un valor que no podrá exceder las 1.000 U.F.

²⁸ Decreto 47, 1992, Ministerio de vivienda y urbanismo, que “Fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones”.

porción de territorio regulado por un Instrumento de Planificación Territorial *iguales condiciones de uso de suelo o de edificación*²⁹, es decir, se trata de una delimitación de zonas dentro de la ciudad, en función de las actividades que se admiten o restringen en el área.

Es importante tener en cuenta que la zonificación supone iguales condiciones de uso de suelo, “de tal manera que no corresponde que un instrumento de planificación dentro de una zona en particular establezca distintos usos de suelo”³⁰.

El uso de suelo, según lo dispuesto en la OGUC es un “conjunto genérico de actividades que el Instrumento de Planificación Territorial admite o restringe en un área predial, para autorizar los destinos de las construcciones o instalaciones”. Nuestro ordenamiento contempla seis tipos de usos de suelo, susceptibles de ser emplazados en una misma zona —aun cuando esto supondría una contradicción con la esencia de la zonificación—, a saber: (i) residencial, el cual está siempre admitido salvo que el Instrumento de Planificación lo prohíba expresamente, y es aquel que contempla preferentemente el destino de vivienda, hogares de acogida, hospedaje, entre otros de similar naturaleza; (ii) equipamiento, que permite el desarrollo de construcciones destinadas a la prestación de servicios necesarios para complementar otras actividades, como la residencial y la productiva; (iii) actividades productivas, que comprende todo tipo de industrias y aquellas instalaciones de impacto similar, tales como grandes depósitos, talleres o bodegas industriales; uso de suelo que podrá limitar su instalación, sin perjuicio del cumplimiento de normas ambientales y demás disposiciones pertinentes³¹; (iv) infraestructura, uso que comprende las edificaciones, instalaciones, redes o trazados destinados a infraestructura de transporte, sanitaria y energética; (v) espacio público, que se refiere al sistema vial, las plazas, y las áreas verdes de carácter público, en tanto bienes nacionales de uso público³²; y (vi) área verde, que comprende los parques, plazas y áreas libres destinadas a dicho uso, que no sean bienes nacionales de uso público.

La importancia del uso del suelo para efectos del cómputo de plusvalía, está dada por el destino que sufrirán las construcciones permitidas en ellos, ya que “todas las

²⁹ FERNÁNDEZ, R. Y HOLMES F. *Op. Cit.*, p.172.

³⁰ *Ibíd.*, p.172.

³¹ *Ibíd.*, p.163.

³² *Ibíd.*, p.164.

edificaciones deben ser concordantes con el uso de suelo establecido, ya sea para requerir un permiso de edificación o para no sufrir un congelamiento”³³.

En este sentido, el establecimiento o la modificación de la zonificación o usos de suelo en un área, generan una importante “repercusión en la plusvalía de los terrenos, ya que, dependiendo de los usos permitidos, la valorización de ellos puede cambiar radicalmente”³⁴. Así, la decisión de establecer o modificar una zonificación de usos de suelo vigente en un territorio, supone una fuente de plusvalía en tanto se permitan usos más rentables del suelo, tales como el cambio del uso área verde al uso residencial o de equipamiento; o bien, se restrinjan usos menos deseables como, por ejemplo, la eliminación de usos de suelo industrial en áreas residenciales.

iii) Capacidad máxima de edificación.

La capacidad máxima de edificación representa el volumen superior que se puede construir de un inmueble. Ésta se encuentra definida en la OGUC como el “margen volumétrico máximo construible en cada predio, resultado de la aplicación de las normas sobre línea de edificación, rasantes, distanciamientos, alturas, coeficientes de ocupación de suelo, constructibilidad, densidad y demás normas urbanísticas”.

La definición sobre cuál es la capacidad máxima de edificación de cada inmueble considera múltiples variables y, por lo tanto, la modificación de cualquiera de ellas afecta el volumen máximo permitido; es decir, se puede aumentar o disminuir la capacidad máxima de edificación modificando las normas sobre línea de edificación, rasantes, distanciamientos, alturas, coeficientes de ocupación de suelo, constructibilidad, densidad, entre otras.

El aumento de la capacidad máxima de edificación constituye una fuente de plusvalía urbana pues se permite construir un mayor volumen que antes en el mismo retazo de suelo —lo que constituye un uso más rentable del mismo— y, en consecuencia, aumenta su valor.

A modo de ejemplo, a continuación realizamos un paralelo entre los tres cambios regulatorios recién analizados, a partir de un estudio realizado en Río de Janeiro, para efectos de mostrar la magnitud de la plusvalía urbana que proviene de esta clase de

³³ *Ibíd.*, p.167.

³⁴ *Ibíd.*, p.171.

modificaciones. Con este objeto, establecemos una comparación entre el precio original del suelo y el precio del mismo una vez generado el cambio regulatorio, señalando cuál es el incremento porcentual que representa dicha valorización.

Tabla 2: Precio antes y después del cambio regulatorio, e incremento en el valor de la tierra

Cambio regulatorio	Antes (\$/m ²)	Después (\$/m ²)	Incremento (%)
Del límite urbano	2	10	400
De la zonificación	200	400	100
De las normas de edificación	100	100	800

Fuente: Smolka, M. 2013. *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy, p. 7.

A partir de los datos expuestos en la tabla 2, en relación a la plusvalía generada por cambios regulatorios que modifican la naturaleza jurídica del suelo, cabe concluir que: (i) dependiendo del tipo de cambio regulatorio de que se trate, varía la magnitud de la plusvalía que experimenta el suelo; (ii) los fenómenos que producen una valorización de la tierra ordenadas de mayor a menor, en relación a la cuantía de la plusvalía, son: a) la modificación en las normas de edificación, b) la modificación del límite urbano y c) los cambios en la zonificación; y (iii) los incrementos de valor en comento son de una magnitud considerable, en tanto el fenómeno que genera la menor plusvalía de entre ellos, produce un aumento del valor de la tierra en un 100%.

CAPÍTULO III: RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA URBANA.

1. CONCEPTO.

Como ya hemos señalado, la plusvalía urbana es la valorización que experimenta el suelo a causa de las mejoras introducidas en la ciudad por actores públicos y privados; la cual es apropiada por particulares, a menos que los órganos de la Administración del Estado cuenten con instrumentos específicos para su captación.

La recuperación de plusvalía urbana, por tanto, es una política pública que persigue la recuperación del total o una parte del aumento del valor del suelo, regulando quién se apropia de él —el Fisco o los gobiernos locales—; el objeto al cuál se destina dicha recuperación —mejorar la provisión de infraestructura, propender a la redistribución de la riqueza, disminuir la segregación social, permitir el control de la especulación inmobiliaria, o contribuir al control del precio del suelo— y; las herramientas mediante las cuales se realiza la captación de valor —ya sean impuestos, contribuciones especiales, tasas o instrumentos *ad hoc*—.

Las características de la política de recuperación de plusvalía urbana son que: (i) permite capturar cualquier clase de plusvalía y en las proporciones que se desee; (ii) busca captar exclusivamente los incrementos en el valor del suelo y; (iii) su gestión puede estar en manos del Fisco o de los gobiernos locales.

Respecto a (i), cabe señalar que las herramientas de recuperación de plusvalía permiten captar el aumento del valor del suelo sin importar la fuente de la que provenga dicha valorización, es decir, con independencia de si su origen son inversiones públicas, privadas o cambios regulatorios.

De esta forma, por tanto, para la implementación de la referida política, resulta indiferente si la plusvalía es generada por acción pública o particular. En este punto, más bien, cabe hacer una consideración política para determinar si es legítimo que el Estado recupere la valorización producida por agentes públicos y privados, o solo por los primeros.

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, cabe considerar que la recuperación de plusvalía urbana puede perseguir captar el total o una parte del aumento de valor que experimente el suelo en un período de tiempo o como resultado de ciertas acciones; lo que debe evaluarse en razón de los fundamentos y objetivos que persiga la implementación de la regulación en análisis.

En lo relativo al punto (ii), la recuperación de plusvalía busca captar exclusivamente los incrementos en el valor del suelo, excluyendo, por tanto, la valorización que experimentan los inmuebles por conceptos distintos al señalado. Así, para efectos del cálculo necesario para recuperar plusvalía urbana, éste debe basarse en los aumentos de valor de los predios generados por inversiones públicas, privadas —que introduzcan modificaciones al valor del suelo— o cambios regulatorios; no debiendo considerarse las ganancias en productividad o los cambios de valor asociados a las construcciones propiamente tales³⁵.

Por último, como se señala en (iii), la gestión de la recuperación de plusvalía puede estar en manos del Fisco o de los gobiernos locales, lo que usualmente está determinado por quién es el que recibe los beneficios de su implementación, y del grado de descentralización de cada ordenamiento jurídico.

2. FUNDAMENTO.

La decisión de incorporar herramientas de recuperación de plusvalía en un ordenamiento es de carácter política, es decir, excede el ámbito netamente jurídico. Sin perjuicio de ello, su análisis cobra relevancia por cuanto el tipo de fundamento que sustenta dicha decisión, es determinante para el diseño del marco regulatorio de la captación de valor, y sus consecuentes efectos jurídicos.

Así, por una parte, es posible argumentar que se debe implementar un sistema de captación de plusvalía urbana solo cuando son los órganos de la Administración del Estado los agentes que la generan —porcentaje que representa la mayor parte de ese valor—, por cuanto deben recuperarse los recursos públicos que se invirtieron en ello, para la satisfacción de las demás necesidades sociales que dichos fondos están destinados a cumplir.

Optar por una fundamentación de este tipo supone una limitación relevante, ya que circunscribe la plusvalía que puede ser recuperada a la fuente de la que ella proviene, es decir, permite captar exclusivamente el aumento de valor generado por inversiones públicas y cambios regulatorios.

³⁵ SMOLKA, M. 2013. Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy, p. 10.

Por otra parte, la incorporación de herramientas de captación de plusvalía urbana, y las consecuentes restricciones al dominio de bienes inmuebles que se benefician con ella, puede justificarse a partir de la función social que debe cumplir la propiedad.

La función social de la propiedad constituye una “limitación impuesta al ejercicio de ese derecho, con el fin de asegurar que la colectividad reporte de ese manejo la satisfacción de determinadas necesidades”³⁶. En este sentido, la implementación de una política pública de mejoramiento urbano se efectúa a costa de imponer restricciones al dominio de bienes inmuebles, tales como la apropiación de la plusvalía urbana por parte de los órganos de la Administración del Estado (lo que limita la posibilidad de que el propietario de un inmueble beneficiado con el aumento de valor del suelo pueda gozar de éste); con el fin de asegurar la satisfacción de las necesidades públicas que permite proveer el valor captado.

Bajo esta línea argumental, en cambio, la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana no ve limitado su alcance en razón del origen de la misma y, por lo tanto, permite captar la valorización del suelo proveniente de cualquier fuente. Ello es así, ya que su fundamento se remite a la función social que debe cumplir toda propiedad que se beneficia con el aumento de valor, y no a la naturaleza del agente que lo genera.

3. OBJETIVOS.

En este apartado nos proponemos analizar los objetivos que debe perseguir la incorporación de herramientas de captación de valor a nuestro ordenamiento jurídico, es decir, los fines a los que debe apuntar el diseño regulatorio de la referida política pública, una vez que ya ha mediado la decisión política de implementar una regulación de esta naturaleza.

Así, en tanto la recuperación de plusvalía es una política pública de mejoramiento urbano, ella debe responder a consideraciones propias de este tipo de decisiones regulatorias. Los objetivos de una política pública urbana que son susceptibles de ser alcanzados mediante la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía urbana son: (a) provisión de infraestructura; (b) redistribución de la riqueza; (c) disminución de la segregación social; (d) control de la especulación inmobiliaria y; (e) control del precio del suelo.

³⁶ TAVOLARI, R. 2010. Bienes. Chile, Editorial Jurídica, p. 122.

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

La provisión de infraestructura y servicios constituye un objetivo fundamental de la política de mejoramiento urbano, por cuanto es un elemento necesario para el correcto funcionamiento de las ciudades, y una adecuada calidad de vida de sus habitantes.

La infraestructura y los servicios urbanos son el conjunto de obras que buscan satisfacer necesidades públicas de habitabilidad de las ciudades, mediante prestaciones sociales complementarias a las actividades de habitación y trabajo. Ello comprende obras tales como: calles, carreteras, puertos, aeropuertos, ciclovías; red eléctrica, de combustible, de agua potable, de alcantarillado, de telefonía fija; servicios públicos de educación, salud y seguridad; entre otros.

El equipamiento urbano puede ser provisto por órganos de la Administración del Estado, empresas concesionarias de servicio público, o agentes privados (en casos excepcionales); debiendo distribuirse territorialmente en conformidad a ciertos criterios, a saber: (i) localización de los diferentes grupos sociales; (ii) condición económica, social y cultural de la población; (iii) condiciones sectoriales para la producción; (iii) aspectos técnicos de la distribución de las prestaciones y; (iv) expectativas de consumo de ciertos bienes y servicios³⁷.

Así, podemos observar que la provisión de infraestructura y servicios supone dos grandes dificultades: (i) la obtención de recursos para financiar el costo del equipamiento y (ii) la adecuada localización de los mismos, según las condiciones y necesidades sociales. En este sentido, las herramientas de captación de plusvalía pueden contribuir a subsanar dichas dificultades, ya sea mediante la destinación del valor recuperado al financiamiento del costo de la infraestructura; o bien, a través de la disposición del suelo cedido por los particulares para una localización estratégica de la misma.

B) Redistribución.

La redistribución de la riqueza es uno de los principales objetivos que persiguen las políticas públicas contemporáneas, en tanto “es creciente el número de ciudadanos que

³⁷ PÍREZ, P. 2013. La urbanización y la política de servicios urbanos en América Latina. Andamios 22: 45-67, p.47.

miden el éxito de una administración no sólo por el aumento de la riqueza, medida en términos porcentuales del PBI, sino también por el descenso de la desigualdad”³⁸.

En lo que respecta a las políticas públicas urbanas, cabe señalar que las ciudades en Chile se caracterizan por sus altos niveles de segregación, lo que se traduce en “una minoría de ricos confinados a un área relativamente pequeña y bien urbanizada de la ciudad, rodeada por un mar de asentamientos irregulares o informales”³⁹, que cuentan con escaso equipamiento urbano.

Dicho fenómeno encuentra su origen en que el suelo de menor valor y, por tanto, más accesible a las clases socioeconómicas bajas, “presentan peores condiciones en términos de calidad urbana, dotación de infraestructura y equipamiento, accesibilidad y articulación con la ciudad; y no por casualidad concentran los hogares más desposeídos del medio urbano”⁴⁰.

En tanto la repartición de la riqueza tiene un marcado componente espacial, su redistribución debe considerar dicho factor. En este contexto, la recuperación de plusvalía cobra especial relevancia, en tanto en América Latina ella “ha estado asociada a muchas reformas constitucionales y legislativas que redefinen (...) la habilidad de las administraciones públicas de redistribuir los costos y beneficios de la urbanización”⁴¹.

Así, bajo el esquema de captación de valor en sectores que han sido beneficiado por inversiones o cambios regulatorios y que, por lo tanto, se han valorizado; se puede satisfacer el objetivo de redistribución de la riqueza, mediante transferencias que permitan destinar el valor recuperado a áreas pobremente urbanizadas y, muy probablemente, de bajos ingresos⁴².

C) Integración social.

En América Latina la segregación socioespacial comprende cuatro formas típicas: (i) periferia suburbana pobre, que consisten en áreas urbanas informales y periféricas, cuyos atributos son viviendas precarias, soluciones de movilidad deficientes e infraestructura y

³⁸ ROSETTI, A. y RIBOTTA, S. 2015. Los derechos sociales y su exigibilidad. Libres de temor y miseria. España, Dykinson, p. 311.

³⁹ SMOLKA, M. y AMBORSKI, D. 2003. *Op. Cit.*, p.68.

⁴⁰ TRIVELLI, P. 1987. Algunas reflexiones generales acerca del comportamiento del mercado de suelo en ciudades chilenas. *Revista Medio Ambiente y Urbanización* 21.

⁴¹ SMOLKA, M. 2013. *Op. Cit.*, p.12.

⁴² SMOLKA, M. y AMBORSKI, D. *Op. Cit.*, p.67.

servicios inadecuados; (ii) asentamientos de poblaciones populares y marginales en áreas centrales en proceso de deterioro urbano, edificios antiguos, estructura en detrimento y falta de condiciones de habitabilidad; (iii) recuperación de los centros históricos antiguos por las clases medias y altas, acompañado de la evicción de los habitantes pobres del centro de la ciudad hacia la periferia y; (iv) auto segregación de los grupos altos, que consiste en asentamientos de comunidades de habitación amuralladas o enrejadas en la periferia, o en barrios populares que tienen condiciones favorables de accesibilidad, lo que redundaría en que algunos espacios urbanos o ciertas áreas de la periferia se privatizan al mismo tiempo que monopolizan la exclusividad social y la calidad de vida⁴³.

Las ciudades chilenas no están exentas de este fenómeno, en tanto en ellas se conjugan una serie de disparidades sociales y geográficas en los diferentes sectores de la población; que están dadas no solamente por el prestigio que subjetivamente se le asigna al espacio, sino también por una serie de aspectos que objetivamente diferencian la calidad física y funcional de los barrios urbanos⁴⁴.

La segregación socioespacial tiende a reproducirse, en tanto el valor del suelo “no solo es causa y consecuencia de la estructura social que prevalece en las ciudades, sino que además constituye el principal elemento de acentuación y propagación del mismo fenómeno”⁴⁵. En este sentido, “la limitante que imponen las condiciones socioespaciales imperantes tiende a reproducir la estructura social existente a través de la operatoria del mercado de suelo”⁴⁶; motivo por el cual los órganos de la Administración del Estado pueden decidir implementar políticas públicas urbanas que corrijan esas fallas de mercado para efectos de favorecer la integración social.

La recuperación de plusvalía puede contribuir en la persecución de dicho objetivo de diferentes formas, adoptando medidas tales como: (i) promover el acceso a suelo formal a personas de escasos recursos y; (ii) proveer vivienda social adecuada y digna.

Así, por ejemplo, el cruce entre políticas públicas urbanas de vivienda social y recuperación de plusvalía —entre otras combinaciones posibles—, puede contribuir a la disminución de la segregación urbana, al cortar “el flujo perverso que sostiene la

⁴³ AYMERICH, J. 2004. Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. *Revista de Sociología* 18: 117-130, pp.120-121.

⁴⁴ URRIZA, G. *Op. Cit.*, p. 157.

⁴⁵ TRIVELLI, 1987. *Op. Cit.*

⁴⁶ TRIVELLI, P. 1982. Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina. *Revista de Estudios Urbano Regionales* 9 (26): 7-32, p.19.

informalidad urbana, por el cual la tierra ofrecida ilegalmente es barata y se adecúa a la demanda precisamente porque no cumple con los requisitos urbanísticos y/o se localiza donde la tierra es no enajenable⁴⁷.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

La especulación inmobiliaria consiste en la compra y venta de suelo por parte de un agente, sin ánimo de gozar del inmueble, reteniendo la mercancía de los usuarios finales en miras a poder obtener una ganancia del alza de los precios en el futuro. Ello es posible gracias a que el suelo es objeto de una demanda especulativa, en tanto su valor no está meramente determinado por sus atributos, sino que dicha mercancía es frecuentemente valorada de acuerdo con su mejor y más alto uso.

Un agente económico especula cuando toma decisiones creyendo saber cuáles serán las condiciones del mercado futuro; y en el caso del mercado de suelo específicamente, en el tiempo futuro y en el espacio específico, porque la territorialización de esta clase de mercados es una cuestión central⁴⁸.

Por lo demás, la especulación inmobiliaria constituye un círculo vicioso, en tanto el fenómeno especulativo tiende a auto propagarse en el tiempo, a consecuencia de uno de los efectos nocivos que genera: la retención de suelos fuera de la oferta del mercado. Dicha retención agudiza la escasez relativa de terrenos y, de esa forma, provoca alzas en los precios, siendo precisamente las alzas en los precios del suelo lo que estimula la especulación⁴⁹.

El control de la especulación inmobiliaria constituye un objetivo de las políticas urbanas, puesto que los movimientos especulativos ocasionan una asignación deficiente, y transfieren recursos de la comunidad a los propietarios de un inmueble. En este sentido se ha señalado que

La falta de intervención pública y la exención tributaria de las ganancias obtenidas por la valorización del suelo afectan la distribución de la renta y de la riqueza a favor de los propietarios de terrenos, imponiendo una severa limitante a los sectores de menores

⁴⁷ CALDERÓN, J. *Op. Cit.*, pp.43-44.

⁴⁸ TRIVELLI, P. 2000. Comportamiento de los mercados de suelo y mecanismos de intervención urbana. En: Seminario—Taller Internacional Nuevos paradigmas de la gestión urbano ambiental. Actualización de los instrumentos de gestión en Bahía Blanca. Bahía Blanca, inédito.

⁴⁹ TRIVELLI, P. 1982. *Op. Cit.*, pp. 24-25.

ingresos de la población para acceder a un lugar mínimo donde vivir, en la medida que los terrenos quedan sometidos a procesos especulativos⁵⁰.

La preocupación por el control de la especulación inmobiliaria como un objetivo de la política pública de mejoramiento urbano, está dada por los efectos negativos que produce la especulación en el mercado de suelo, y no tanto por la actividad especulativa en sí misma⁵¹. En este sentido, los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana pueden utilizarse tanto para controlar la especulación inmobiliaria, o bien, para paliar los efectos negativos derivados de dicho fenómeno, sin pretender atacar directamente el problema.

Así, por una parte, la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana puede favorecer el control de la especulación inmobiliaria, por ejemplo, mediante el cobro de contribuciones especiales para la realización de una inversión pública. Ello por cuanto, de esta forma, la fuente que origina la plusvalía que beneficia a un inmueble, es financiada con recursos de los mismos propietarios; incorporando dicha inversión a su estructura de costos y, por tanto, desincentivando los procesos especulativos en el área.

Por otra parte, cabe considerar que la especulación inmobiliaria genera un alza en los precios del suelo urbano, siendo éste uno de los principales efectos negativos asociados a los procesos especulativos. Las herramientas de recuperación de plusvalía pueden contribuir a paliar dichos efectos desde distintos enfoques, tal como se expone a continuación.

E) Control del precio del suelo.

En tanto la asignación del suelo urbano está mediada por la operatoria del mercado, el precio al que se transa dicha mercancía constituye un elemento central para entender los conflictos que se generan en las ciudades.

En este sentido, cabe señalar que el referido valor está determinado por una serie de factores, dentro de los cuales podemos identificar: (i) prestigio que subjetivamente se le asigna al espacio; (ii) aspectos que objetivamente diferencian la calidad física y funcional

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 15.

⁵¹ Esto es sin perjuicio de los efectos que pueda generar la especulación inmobiliaria en otros mercados como, por ejemplo, el mercado financiero nacional.

del suelo y; (iii) mejor y más alto uso que se le pueda dar, en tanto su demanda tiende a ser especulativa.

La preocupación por el control del precio en el mercado de suelo como un objetivo de la política pública de mejoramiento urbano, está dada por los efectos negativos que producen las alzas en él, y no tanto por la variación en sí misma. En este sentido, los instrumentos de recuperación de plusvalía urbana pueden utilizarse tanto para controlar el precio del suelo, así como para paliar los efectos negativos derivados del alza en dichos valores, sin pretender atacar el fenómeno directamente.

Entonces, por una parte, la captación de plusvalía puede contribuir a controlar el precio, por ejemplo, mediante la adquisición pública de suelo para grandes proyectos de renovación urbana. En tanto dicha adquisición es realizada con anterioridad al anuncio del proyecto, se evita las alzas de precios como consecuencia de la especulación inmobiliaria, pudiendo de esta forma captar la plusvalía y definir los precios a los que se ofertará el suelo.

Por otra parte, las herramientas de recuperación de plusvalía urbana pueden utilizarse para paliar los efectos negativos asociados a la variación de los precios. Considerando que el principal efecto que se asocia a dichas alzas es la agudización de la segregación urbana, las herramientas de captación de plusvalía pueden dirigirse a favorecer la integración social, tal como se señaló anteriormente.

4. INSTRUMENTOS.

La implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana puede ser efectuada mediante diversos instrumentos. En el derecho comparado existe una gama amplísima de herramientas, tipificadas bajo diversas formas jurídicas, tales como: impuestos, contribuciones, tarifas, participaciones, compensaciones, licencias, entre otras.

En la mayoría de los países que han incorporado instrumentos de recuperación de plusvalía, se ha optado por diseños *ad hoc* que muchas veces desafían cualquier intento de clasificación, en tanto herramientas de similares características presentes en distintos ordenamientos jurídicos, incorporan variantes que no las hacen pertenecer propiamente a ninguna de las categorías señaladas.

Sin perjuicio de ello, la doctrina ha intentado sistematizar las herramientas de recuperación de plusvalía existentes, como por ejemplo, Smolka y Amborski⁵², quienes distinguen entre: (i) impuestos, (ii) contribuciones, (iii) tasas, (iv) exacciones y (v) cargos regulatorios; o Smolka⁵³, que las clasifica en: (i) impuestos, tasas y contribuciones de mejoras; (ii) exacciones y otros cargos regulatorios por derechos de construcción; y (iii) variedad de instrumentos utilizados en grandes proyectos de desarrollo urbano.

Considerando las sistematizaciones propuestas, hemos optado por una clasificación propia de los instrumentos de captación de valor, acorde a los objetivos del presente trabajo, es decir, un sistema que sea útil para efectos de estructurar un análisis económico del fenómeno, a saber, en: (i) impuesto a la plusvalía urbana, (ii) contribuciones especiales; (iii) tasas y; (iv) herramientas *ad hoc*.

A este respecto, cabe señalar que los tres primeros pertenecen a la categoría de tributos, es decir, son prestaciones en dinero o en especie que exige el Estado a los particulares, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines⁵⁴. El cuarto, en cambio, supone un diseño regulatorio *ad hoc* a cada proyecto, reuniendo mecanismos de diversa naturaleza jurídica.

A) Impuesto a la plusvalía urbana.

Los impuestos son una obligación impuesta por ley a los contribuyentes, que consiste en la dación o entrega de una cantidad de dinero al Estado⁵⁵. Sus elementos son: (i) hecho gravado, que es “el conjunto de hechos o circunstancias, a cuya realización, el legislador le atribuye el nacimiento de la obligación jurídica de pagar el tributo”⁵⁶; (ii) contribuyente, que es quien paga el tributo al Estado, es decir, quien ve disminuido su patrimonio por efecto del impuesto⁵⁷; (iii) base imponible, que consiste en la cuantificación del hecho gravado⁵⁸ y; (iv) tasa, que es “la alícuota que aplicada a la base impositiva, da como resultado, el monto del impuesto”⁵⁹.

⁵² SMOLKA, M. y AMBORSKI, *Op.Cit.*

⁵³ SMOLKA, M. 2013. *Op. Cit.*, p.22.

⁵⁴ PÉREZ, A. 2008. Manual de Código Tributario. Chile, Thomson Reuters, p. 5.

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 14.

⁵⁶ *Ibíd.*, p.18.

⁵⁷ *Ibíd.*, p.20.

⁵⁸ *Ibíd.*, pp.25-26.

⁵⁹ *Ibíd.*, p.30.

El impuesto a la plusvalía urbana es una obligación impuesta por ley a los dueños de bienes inmuebles que se benefician de plusvalía, y consiste en la entrega de una porción de dicha valorización al Fisco o al gobierno local. Así, los elementos del referido tributo son: (i) el hecho gravado, que consiste en el dominio de un derecho real sobre un bien raíz que se beneficia de plusvalía urbana; (ii) los contribuyentes, que puede variar según el ordenamiento y la naturaleza del acto que se celebre sobre el bien en cuestión, por cuanto, por ejemplo, en España, se distingue entre dos supuestos: (a) actos a título gratuito, en los cuales el contribuyente es el adquirente del terreno o persona en cuyo favor se constituya o transmita el derecho real, y (b) actos a título oneroso, en los que el contribuyente es el transmitente del terreno, o persona que constituye o transmite el derecho real de goce; a diferencia de lo que ocurre en Colombia, en que el contribuyente es el propietario o poseedor del inmueble que se ha beneficiado con plusvalía; (iii) la base imponible, que es “el mayor valor que se registra en las propiedades, independientemente del costo del hecho generador de la valorización e independientemente de cuál sea la aplicación posterior de lo recaudado”⁶⁰ y; (iv) la tasa, que varía según el ordenamiento del que se trate, en tanto, por ejemplo, en España lo fija el gobierno local, no pudiendo exceder de un 30% sobre la base imponible; mientras que en Colombia la ley autoriza el cobro de una tasa que oscile entre el 30-50% del mayor valor por metro cuadrado (pudiendo variar entre distintas zonas o subzonas, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles).

Cabe señalar que el impuesto a la plusvalía urbana ha sido implementado en diversos ordenamientos. En España, por ejemplo, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁶¹ consagra un Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. El referido tributo grava el aumento de valor del suelo urbano que se pone de manifiesto a consecuencia de su transmisión a cualquier título del dominio, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce limitativo del dominio, sobre dichos terrenos.

Así también, en Colombia, la Ley 388 de 1997⁶² consagra un impuesto a la plusvalía —entre otras herramientas de captación de valor—, pero solo para aquellos casos en que su fuente sean cambios regulatorios. El tributo solo es exigible en el momento en que se presenta

⁶⁰ CUENYA, B. *Op. Cit.*, p. 16.

⁶¹ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

⁶² Ley 388 de 1997, de Julio 18, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

para el propietario o poseedor del inmueble dicho fenómeno, es decir, en cualquiera de las siguientes situaciones: (i) solicitud de licencia de urbanización o construcción; (ii) cambio efectivo de uso del inmueble; (iii) actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble y; (iv) adquisición de títulos de valores representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo.

B) Contribuciones especiales.

Las contribuciones especiales, también conocidas como contribuciones por mejoras, son “prestaciones impuestas a los particulares que obtienen un beneficio o ventaja especial en la institución, construcción o conservación de una obra pública o en la prestación de un servicio”⁶³ —es decir, una obligación que recae sobre los beneficiarios de plusvalía generada por una inversión pública—, cuyo producto debe estar destinado a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la fuente de la obligación⁶⁴.

Ellas son herramientas de recuperación de plusvalía urbana, en el entendido de que “el supuesto implícito en el cobro de la Contribución Especial de Mejoras es que los beneficios derivados de la ejecución de la infraestructura se capitalizan en el valor del suelo”⁶⁵. La valorización que experimenta un inmueble particular es recuperada con la implementación de dicha herramienta, mediante la definición de un área de impacto y una ponderación de su distribución; para luego estimarse la valorización que sufrirá cada inmueble, y proceder al cálculo del cobro para recuperar todo o parte del beneficio marginal que experimenta cada propietario.

Sin perjuicio de lo señalado, en la práctica se ha dado que este instrumento de recuperación de plusvalía ha sido implementado no solo para captar la valorización que generan las inversiones públicas, sino para recuperar el costo de la misma. Frente a este fenómeno, se han elaborado diversas teorías sobre cómo corresponde proceder a la fijación del monto de la contribución. Por una parte, se ha sostenido que el límite lo constituye el valor más bajo, es decir, “si el proyecto genera un incremento superior al costo, prevalecerá este último, mientras que si el incremento estimado es menor, entonces

⁶³ ALESSANDRI, A; SOMARRIVA, M. y VODANOVIC, A. 2010. Tratado de los Derechos Reales. Tomo I. Chile, Editorial Jurídica de Chile, p. 64.

⁶⁴ Modelo de Código Tributario para América Latina.

⁶⁵ AULESTIA, D. y RODRÍGUEZ, V. Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la Infraestructura pública en Ecuador. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, p.8.

sólo este último será recuperado⁶⁶. Por otro lado, se ha señalado que la prestación “tiene como límite total el gasto realizado y como límite individual el valor del inmueble beneficiado”⁶⁷; tesis que parece más adecuada a la naturaleza de la institución.

Las contribuciones especiales han sido comúnmente implementadas en diversos ordenamientos. Uno de los supuestos más usuales son las cuotas de pavimentación, que consisten en pagos que deben realizar los dueños de inmuebles que se benefician directamente por la pavimentación de aceras y calzadas en razón de su localización. Así ocurre, por ejemplo, en Ecuador, cuyo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización consagra el cobro de una contribución especial de mejoras para el conjunto de una zona o ciudad, según sea el caso, cuando se construyan vías conectoras y avenidas principales⁶⁸. Los obligados al pago serán aquellos dueños de bienes inmuebles colindantes con la obra pública provista, o de aquellos predios que se encuentren comprendidos dentro del área declarada zona de beneficio por orden del respectivo concejo⁶⁹.

C) Tasas.

Las tasas consisten en la obligación que recae sobre ciertas personas de realizar una contribución en dinero al Fisco o los gobiernos locales, cuando ellas se benefician de la obtención de un permiso o derecho otorgado por la Administración. Dichos tributos se caracterizan por que: (i) el servicio o actividad que constituye el hecho imponible —el otorgamiento del derecho en cuestión— no debe ser de aquellos que pueda ser prestado por particulares; (ii) tienen el carácter de contraprestación, lo que supone que el derecho debe responder a criterios de equidad en relación al monto de la tasa y; (iii) tienen carácter de “voluntarios”, ya que los pagan solo aquellos que soliciten el servicio o permiso⁷⁰.

Las tasas en materia urbanística consisten en obligaciones en dinero que recaen sobre los propietarios del suelo para obtener permisos especiales de construcción o urbanización, y son generalmente otorgados por los gobiernos locales. El otorgamiento de dichos permisos constituye un cambio regulatorio que genera plusvalía urbana, en tanto el valor del suelo aumenta porque puede ser destinado a un uso más rentable que antes; y la contribución que

⁶⁶ SMOLKA, M. 2013. *Op. Cit.*, p.30.

⁶⁷ Modelo de Código Tributario para América Latina.

⁶⁸ Artículo 572 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

⁶⁹ MONTAÑO, C. y MOGROVEJO, J. Derecho tributario municipal ecuatoriano. Fundamentos y práctica. Ecuador, Corporación Editora Nacional, p.209.

⁷⁰ FERNÁNDEZ, J. 2011. Derecho Municipal Chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile, p. 117.

debe realizar el propietario resulta una herramienta de recuperación de plusvalía, por cuanto permite captar dicho aumento de valor.

Un ejemplo interesante de tasas urbanísticas en Latinoamérica son las contrapartidas por derechos de construcción implementadas en Brasil. Los *Outorga Onerosa do Direito de Construir* (“OODC”) son instrumentos de recuperación de plusvalía que permiten al sector público captar los incrementos en el valor de suelo que resultan de los cambios regulatorios.

Dicha institución supone que el derecho del propietario de un inmueble está limitado a un coeficiente de aprovechamiento básico diferente de la capacidad máxima de soporte de un área según la infraestructura instalada o prevista, representada por el índice máximo de aprovechamiento⁷¹, es decir, tiene como presupuesto la escisión entre derecho de propiedad y derechos de construcción.

Así, los OODC consisten en un cargo en dinero por el derecho de construir sobre el coeficiente de aprovechamiento básico, u otros cambios regulatorios que permiten usos más rentables del suelo, tales como las conversiones de uso rural a uso urbano, o la rezonificación de áreas para renovación o usos comerciales⁷². Respecto a la forma de implementación de los OODC, es interesante notar que

A lo largo del tiempo, los cargos cobrados han evolucionado, pasando de ser aportes ad hoc donde la compensación por derechos de construcción es negociada directamente con las autoridades, a un cálculo que depende de criterios definidos de antemano y que se aplica a cualquier promotor interesado en adquirir derechos de construcción⁷³.

D) Herramientas *ad hoc*.

Las herramientas *ad hoc* de captación de plusvalía son aquellas que no pertenecen propiamente a ninguna de las categorías antes señaladas —impuestos, contribuciones especiales o tasas—, sino que responden a un diseño regulatorio propio.

⁷¹ SMOLKA, M. 2013. *Op. Cit.*, p.42.

⁷² *Ibíd.*, p.42.

⁷³ *Ibíd.*, p.40.

En tanto excede las posibilidades del presente trabajo analizar todos los ejemplos existentes de los referidos instrumentos *ad hoc*, hemos optado por profundizar solo en algunos de ellos: la cesión de suelo y la adquisición pública de suelo privado.

i) Cesión de suelo.

La cesión de suelo es la obligación de realizar un aporte en especie que recae sobre el propietario de un inmueble que desea obtener un permiso o derecho especial de desarrollo o construcción. Las referidas contribuciones “pueden ser estipuladas a través de acuerdos para subdivisiones o desarrollo basados en una norma particular o una expectativa, o pueden ser negociadas sobre casos individuales”⁷⁴.

Si bien la obligación de realizar dichas aportaciones recae sobre todo aquel que desee obtener un permiso especial, ellas son ignoradas en muchas subdivisiones de bajo costo por razones de no accesibilidad financiera; lo que genera que en la práctica se aplique solo a promotores de proyectos de envergadura, emplazados en buenas localizaciones con un fuerte potencial de valorización⁷⁵.

El otorgamiento de los referidos derechos constituye un cambio regulatorio que genera plusvalía urbana, en tanto el valor del suelo aumenta porque puede ser destinado a un uso más rentable que antes. En este sentido, la contribución que debe realizar el propietario constituye una herramienta de captación de plusvalía, por cuanto permite recuperar dicho aumento de valor.

Generalmente, el referido instrumento de captación de valor consiste en el otorgamiento de un permiso especial a cambio de que los promotores inmobiliarios cedan una parte del suelo del que son dueños, al Fisco o a los gobiernos locales, para la construcción de infraestructura pública, tales como calles, escuelas, parques o áreas de conservación ambiental⁷⁶.

ii) Adquisición pública de suelo.

Los instrumentos de recuperación de plusvalía *ad hoc* muchas veces han sido utilizados en proyectos urbanos de gran escala, que consisten en la renovación de áreas no urbanizadas de la ciudad —ya sea porque han sido recientemente incorporadas dentro del límite urbano,

⁷⁴ *Ibíd.*, p.36.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ *Ibíd.*

o bien, son sectores periféricos o que han sido abandonados—, mediante re zonificación y el mejoramiento de infraestructura y servicios urbanos⁷⁷.

En tanto los referidos proyectos se estructuran a partir de una o varias fuentes de plusvalía —cambios regulatorios en zonificación, e inversiones para la provisión de infraestructura y servicios—, generan un aumento de valor de los inmuebles que se encuentran dentro del área sujeta a urbanización.

A raíz de esto, en esta clase de proyectos se han implementado instrumentos de captación de plusvalía para la consecución de ciertos objetivos de política pública de mejoramiento urbano, mediante “la internalización de futuras externalidades creadas por los bien diseñados y multifacéticos proyectos”⁷⁸.

Un ejemplo de ello es la adquisición pública de suelo realizada en Usme, Bogotá, bajo el nombre de Operación Urbanística Nuevo Usme (“OUNU”), como una estrategia de recuperación de plusvalía para auto financiar la provisión de suelo urbanizado con el fin de proveer vivienda social adecuada.

Para su implementación, en primer lugar, se procedió a la compra pública de suelo no urbanizado —a un costo inferior a 3 dólares por m²—, otorgándole a los propietarios del suelo la posibilidad de escoger entre dos opciones: (i) la expropiación a precio corriente de avalúo o; (ii) consignar el suelo al proyecto, con la garantía de un rendimiento sobre la venta proporcional a su contribución, al número de participantes y la valorización general del suelo, descontando todos los costos de urbanización y la porción designada para beneficio público⁷⁹.

En segundo lugar, se diseñó un modelo de planificación urbana para el sector, la cual disponía que un 50% del suelo debía destinarse para uso público (principalmente infraestructura urbana y áreas verdes); 42% para la construcción de viviendas —porcentaje dentro del cual un 60% estaba dirigido a personas de escasos recursos, y un 40% a personas con altos ingresos— y; 8% para usos comerciales y agro industriales⁸⁰.

En tercer lugar, se realizaron cambios regulatorios e inversiones sobre el suelo destinado al proyecto —cuyo costo varió entre 10 y 35 dólares por m²—, obteniendo así

⁷⁷ *Ibíd.*, p.51.

⁷⁸ *Ibíd.*, p.52.

⁷⁹ *Ibíd.*, p.54.

⁸⁰ *Ibíd.*, pp. 53-54.

un área plenamente urbanizada —con un precio de mercado estimado en más de 55 dólares por m²—.

Por último, se procedió a la venta de los inmuebles a valores fijados por la autoridad, mediante un sistema de subsidios cruzados, “abarcando desde un precio al alcance de \$16 dólares por m² para lotes con servicios, hasta \$80/m² por lotes comerciales, \$21/m² por lotes servidos combinando vivienda y comercio sobre las vías principales y hasta \$70/m² por lotes residenciales para familias de mayores ingresos”⁸¹.

En conclusión, podemos observar que para alcanzar el objetivo que perseguía la adquisición pública de suelo —la provisión de suelo urbanizado destinado a vivienda social—, se optó por un esquema que dependía de tres instrumentos asociados a la recuperación de plusvalía: (i) la adquisición del suelo a precio “congelado” antes del anuncio del proyecto, para efectos de impedir que proliferen fenómenos especulativos en el mercado de suelo sujeto a renovación urbana; (ii) un plan de participación en la plusvalía para los propietarios que decidieron consignar su inmueble al proyecto, para efectos de evitar los costos de litigación asociados a la expropiación forzosa o limitaciones al dominio y; (iii) el goce social de la plusvalía que resulta de las inversiones realizadas en el suelo para la persecución de fines públicos, tales como la provisión de infraestructura urbana, servicios públicos y vivienda social adecuada.

⁸¹ *Ibíd.*, p.54.

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS ECONÓMICO LOS INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA URBANA.

En tanto el objeto del presente trabajo es evaluar los efectos que generaría en Chile la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana, en este apartado nos proponemos realizar un análisis económico de sus instrumentos.

El estudio consiste en un examen costo-beneficio de la implementación de las referidas herramientas, para efectos de establecer un paralelo entre ellas, con el objetivo de elucidar cuál o cuáles son las que mejor se adaptarían a la realidad nacional. Ello en tanto sostenemos que la elección entre uno u otro instrumento, debe depender de los objetivos que se busquen satisfacer mediante la ejecución de dicha política pública, así como también de los costos que la Administración del Estado se encuentre en condiciones de asumir.

Así, hemos estructurado el análisis económico de las herramientas de recuperación de plusvalía urbana, en base a los siguientes criterios: (i) provisión de infraestructura y servicios urbanos (“I”), que a su vez, está compuesta de la variable financiamiento (“F”) y localización (“L”); (ii) redistribución (“R”); (iii) integración social (“IS”), que puede favorecerse mediante (i) acceso de personas de escasos recursos al suelo formal (“SF”); (ii) provisión de vivienda social adecuada (“V”), y siempre que no se generen (iii) efectos adversos (“EA”) por la implementación del referido instrumento; (iv) control de la especulación inmobiliaria (“E”); (v) control del precio del suelo (“P”) y; (vi) costos de implementación (“CI”), que envuelve costos técnicos (“CT”) y costos administrativos (“CA”).

A partir de las referidas variables, hemos establecido una inequación a ser verificada en los diferentes instrumentos estudiados —aun cuando cada uno de ellos por sí solo considerado, no satisface necesariamente todos los objetivos enumerados, ni conlleva obligatoriamente los mismos costos—, a saber:

$$I(F+L)+R+IS(SF+V-EA)+E+P > CI(CT+CA)$$

1. IMPUESTO A LA PLUSVALÍA URBANA.

$$I(F+0L)+R+IS(SF+V-EA) \pm E \pm P > CI(CT+CA)$$

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

i) Financiamiento.

El pago de un impuesto no supone una contraprestación por parte de la Administración, por lo que éste constituye una fuente de recursos que puede ser destinada a la satisfacción de diversas necesidades sociales, entre ellas, a financiar la provisión de infraestructura y servicios necesarios para el funcionamiento de la ciudad.

Los tributos en dinero constituyen un buen instrumento para el financiamiento de la infraestructura, porque generan ingresos en el corto plazo —aun cuando esto varía según el momento en que se haga exigible el cobro del impuesto en cada ordenamiento— “con lo cual se reduce la dependencia de empréstitos y disminuyen los riesgos fiscales que entraña el endeudamiento”⁸².

Además, la referida herramienta de recuperación de plusvalía permite captar dichos recursos antes de realizar nuevas inversiones públicas, lo que permite tener certeza respecto a los recursos que efectivamente se disponen, y así evitar el endeudamiento para su financiación.

ii) Localización.

En tanto el mencionado tributo consiste en la entrega de una cantidad de dinero, y no supone cesión de suelo; mediante la implementación de dicha herramienta no se asegura una localización específica del equipamiento público a ser provisto.

Sin perjuicio de ello, puede considerarse que este punto en realidad constituye una ventaja en lo relativo al suministro de infraestructura y servicios, por cuanto la Administración no se encuentra circunscrita a un área específica para realizar inversiones, pudiendo elegir la ubicación que mejor satisfaga las necesidades sociales.

B) Redistribución.

El impuesto a la plusvalía constituye una fuente de recursos para el Fisco o los gobiernos locales, la cual puede destinarse a la implementación de políticas públicas con fines redistributivos. Dicho tributo permite ampliar la recaudación pública y consignarla a

⁸² PETERSON, G. La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana. Estados Unidos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, p.29.

promover soluciones frente a problemas de segregación urbana o desigual distribución de la riqueza en las ciudades.

Así, la redistribución de la riqueza se puede promover mediante el cobro de impuestos en sectores con alto potencial de valorización que se benefician de plusvalía, para luego destinar dichos recursos a inversiones o prestación de servicios en áreas de escasos recursos.

Cabe señalar que dicha redistribución puede ser realizada entre áreas de una misma comuna, de distintas comunas e incluso de distintas ciudades.

C) Integración social.

i) Acceso al suelo formal.

El impuesto a la plusvalía, en tanto fuente de recursos públicos, puede contribuir a paliar la falta de acceso de las personas de escasos recursos al suelo formal; por ejemplo, mediante el establecimiento de subsidios a la compra o arriendo de viviendas localizadas en sectores urbanizados de la ciudad.

ii) Provisión de vivienda social.

El cobro de un impuesto como mecanismo de recuperación de plusvalía permite aumentar la recaudación pública, generando así recursos que pueden ser utilizados para la provisión de vivienda social adecuada, es decir, una que cumpla con los requisitos de adecuación cultural, seguridad jurídica, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, localización y accesibilidad⁸³.

Entre mayor sea la recaudación que se destine a la provisión de vivienda social, más factible es que ésta se encuentre debidamente localizada y, por lo tanto, incorporada a los circuitos urbanos con condiciones económicas y sociales diversas a la de sus habitantes, favoreciendo de este modo también la integración social.

iii) Efectos adversos.

La implementación de una política pública de recuperación de plusvalía urbana mediante un impuesto al referido fenómeno, puede generar efectos adversos en materia de integración

⁸³ Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

social en el área urbana, por cuanto se ha sostenido que el tributo puede “ser un impuesto regresivo para un gran número de familias de bajos ingresos, para quienes la tierra tiene un peso mayor en el valor de la propiedad que las precarias estructuras de sus viviendas”⁸⁴.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

El impuesto a la plusvalía urbana puede contribuir al control de la especulación inmobiliaria siempre que dicho tributo no se internalice —al menos no en una proporción considerable— en el valor del inmueble. Ello es así, ya que el desincentivo a la especulación solo se genera en tanto no se permita la apropiación de externalidades positivas que sufre un inmueble en el tiempo por parte de los propietarios particulares.

Si, por el contrario, el impuesto se traduce exclusivamente en un alza del precio del inmueble y, por tanto, se incorpora el tributo dentro de él, no existe un real desincentivo a especular, por cuanto el propietario obtendrá el ganancial esperado de la valorización del inmueble, sin que haya tenido que invertir para ello.

E) Control del precio del suelo.

En virtud de las características únicas que posee el mercado de suelo, desarrolladas en el Capítulo I del presente trabajo, es difícil prever cómo se comportará el mercado de suelo con la implementación de un impuesto a la valorización del suelo.

A este respecto, cabe señalar que si el impuesto a la plusvalía urbana no se internaliza en una proporción relevante en el valor del inmueble, dicha herramienta puede contribuir al control del precio del suelo; manteniendo relativamente constantes los valores de dicha mercancía en el mercado.

Por el contrario, si el plusvalor se internaliza en una proporción considerable en el valor del inmueble, ello generará efectos adversos en la referida materia, por cuanto subirán los precios en el mercado formal de suelo.

F) Costos de implementación.

- i) Costos técnicos.

⁸⁴ SMOLKA, M. 2013. *Op. Cit.*, p. 25.

Los costos técnicos asociados a la implementación del referido impuesto, por una parte, son aquellos gastos en los que se debe incurrir para establecer y mantener vigentes catastros de valor de las propiedades. Ello por cuanto,

La estimación de este tipo de gravámenes implica tener registros del cambio de valor en las propiedades: a) uno antes y otro después del hecho generador (determinada obra o cambios en la normativa sobre usos del suelo); b) registros periódicos si lo que se pretende capturar son los efectos de movimientos generales y de más largo plazo derivados del conjunto de acciones que confluyen en la construcción del espacio urbano⁸⁵.

Por otra parte, no basta con un buen diseño e implementación de los registros catastrales, sino que se requiere capacidad técnica para determinar qué parte de los incrementos de valor que ha experimentado el suelo son atribuibles a la internalización de plusvalía urbana, ya que “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”⁸⁶.

En este sentido, cabe considerar también, que se requiere capacidad técnica para definir el área de impacto que tiene la fuente de plusvalía, y la ponderación de la distribución del fenómeno de valorización en los diferentes inmuebles del sector; para así determinar quiénes estarán obligados al pago del tributo, y en qué proporciones.

ii) Costos administrativos.

Los costos administrativos de implementar un impuesto son todos aquellos relativos a la declaración del tributo; la recaudación del mismo y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las referidas obligaciones principales, o las accesorias a éstas. La magnitud de dicho costo, por tanto, variará según si los procesos señalados pueden realizarse mediante sistemas computacionales, o requieren de funcionarios públicos para su ejecución.

⁸⁵ CUENYA, B., *Op. Cit.*, pp. 16-17.

⁸⁶ Smolka, M., Amborski, D. *Op. Cit.*, p. 65.

2. CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

$$I(F+0L)+0R-IS(0SF+0V+EA)+E+P>CI(CT+CA)$$

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

i) Financiamiento.

Las contribuciones por mejoras son ingresos que recibe el sector público para la provisión de infraestructura urbana. Ellas han sido diseñadas e implementadas en diversos ordenamientos jurídicos con el objetivo principal de recaudar el financiamiento necesario para la prestación de bienes y servicios públicos, reduciendo el peso de los contribuyentes corrientes⁸⁷. En este sentido, pueden contribuir “al financiamiento del desarrollo urbano en un marco de restricciones presupuestarias”⁸⁸, así como también para aquellos casos en que, habiendo capacidad presupuestaria para otorgar dichas prestaciones, se decide destinar dichos recursos a otros fines públicos —como puede ocurrir en materia de impuestos—.

Las contribuciones por mejoras buscan financiar retroactivamente la inversión realizada para proveer infraestructura, en tanto el cobro de la misma se hace exigible una vez que ya se introdujo la mejora que genera plusvalía; de modo que para efectos de realizar la inversión inicial, se requiere tener fondos suficientes o solicitar empréstitos.

Cabe tener en cuenta que si el objetivo que se busca satisfacer es el financiamiento de infraestructura, puede resultar más efectivo optar por un sistema de contribuciones que busque cubrir el costo de la inversión, y no uno enfocado en la captación de un porcentaje cualquiera de la plusvalía generada por ella; por cuanto en este último caso se corre el riesgo de que la recaudación sea insuficiente para hacer frente a los costos de la inversión.

ii) Localización.

Las contribuciones especiales, en tanto instrumento de recuperación de plusvalía, no aseguran de manera directa una adecuada localización de la infraestructura que permiten financiar. Como contrapartida, le otorgan un ámbito de discrecionalidad a la Administración

⁸⁷ CUENYA, B. *Op. Cit.*, p.28.

⁸⁸ *Ibíd.*, p.28.

para desarrollar inversiones en las áreas que resulten prioritarias según la distribución espacial de las necesidades urbanas, asegurando su financiamiento mediante el cobro del referido tributo.

B) Redistribución.

Las contribuciones especiales son instrumentos de recuperación de plusvalía que buscan financiar la provisión de infraestructura en un área determinada; debiendo, por tanto, destinarse la recaudación obtenida a políticas de mejoramiento urbano en el mismo sector del que provienen los recursos.

En este sentido, dada la naturaleza de la referida herramienta, la captación de plusvalía mediante contribuciones especiales no puede ser destinada a la transferencia de riqueza entre diversos sectores con desiguales grados de concentración de riqueza. En otras palabras, éstas permiten aumentar la recaudación fiscal o local, pero bajo la condición de que dichos recursos sean destinados al sector del que provienen; motivo por el cual no existe posibilidad de captar plusvalía que sea reinvertida en otro sector de la ciudad y, por tanto, no permite favorecer la redistribución.

C) Integración social.

i) Acceso al suelo formal.

Las contribuciones especiales son un instrumento de captación de plusvalía diseñado a efectos de financiar retroactivamente la infraestructura y los servicios urbanos provistos en un sector de la ciudad. En consecuencia, si bien constituyen una fuente de ingresos fiscales o locales, éstos no pueden ser destinados a fines redistributivos y, por lo tanto, no permiten promover el acceso a personas de escasos recursos al suelo formal.

En tanto la plusvalía captada puede ser destinada exclusivamente a financiar equipamiento urbano en el área donde se recaudaron dichos recursos, ellos no pueden utilizarse para la entrega de subsidios o préstamos a personas que no cuenten con las posibilidades económicas de acceder al suelo formal.

ii) Provisión de vivienda social.

La plusvalía recuperada mediante la implementación de contribuciones especiales, constituye un ingreso público que puede ser destinado exclusivamente al financiamiento de

infraestructura y servicios urbanos en el área del que provienen los recursos. De esta forma, dada la naturaleza de la referida herramienta, no permiten proveer vivienda social adecuada y bien localizada, no siendo, por tanto, útil a efectos de favorecer la integración social.

iii) Efectos adversos.

La implementación de contribuciones especiales puede generar efectos adversos en materia de integración social en distintos sectores de la ciudad, en los casos de que algunas de las personas obligadas al pago no tengan la capacidad suficiente para solventar dicho gasto y, por tanto, se vean forzadas a desplazarse a otros sectores de la ciudad.

El origen del problema se encuentra en que quienes se benefician de la inversión pública, están obligados al pago de la contribución —en tanto aumentó su patrimonio inmobiliario—, aun cuando el aumento en el valor de sus propiedades no ha sido percibido de forma líquida y, por tanto, su capacidad de pago va a estar determinada por su nivel de ingresos.

Cabe señalar que este fenómeno no dice relación con el momento en que se realiza el cobro de las contribuciones —antes, durante o después de concluida la inversión pública que genera valor—, sino con que no ha recaído sobre el inmueble una transacción que permita percibir el aumento de valor de forma líquida por el propietario.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

La especulación inmobiliaria supone la compra y venta del suelo por parte de un agente que retiene la mercancía durante un lapso de tiempo, en espera a que el suelo se valore, para efectos de obtener una ganancia por el alza de los precios.

Dicho movimiento especulativo puede desincentivarse con la implementación de un sistema de contribuciones especiales, ya que, en tanto el dueño del inmueble está obligado al pago de una contribución para financiar la inversión pública que valoriza el suelo, disminuye la ganancia que podía obtener por la diferencia entre el precio original y el precio del suelo valorizado, por cuanto tuvo que sortear el costo de la fuente de plusvalía que lo beneficia.

Cabe señalar que la implementación de la referida herramienta de recuperación de plusvalía será efectiva para controlar la especulación inmobiliaria siempre que el valor de la contribución no se internalice en proporciones relevantes en el precio del inmueble, ya que en caso contrario, no habría un desincentivo real a los movimientos especulativos.

En tanto las contribuciones suelen pagarse en un espacio temporal distinto a aquel en que se realizan transacciones sobre el bien —que son lo que, por regla general, permite que los particulares se apropien de la plusvalía—, se hace más difícil la internalización de aquellas en el precio del inmueble y, por lo tanto, esta herramienta suele ser efectiva para el control del referido fenómeno.

E) Control del precio del suelo.

Las contribuciones especiales, en tanto herramientas de recuperación de plusvalía, buscan captar la valorización que sufren los inmuebles que, de otra forma, sería apropiada por los propietarios privados de dichos bienes. En este sentido, el referido instrumento impide la capitalización de externalidades positivas por parte de los particulares y, por tanto, permite mantener el precio de los inmuebles constante.

Sin perjuicio de lo señalado, puede ocurrir que el costo de pagar la contribución se internalice en el precio del bien inmueble que se ha beneficiado con plusvalía y, de esta forma, la captación de dicho valor no impida la capitalización de externalidades, sino solamente genere un aumento el precio del bien. En tanto el pago de la contribución y las transacciones que puedan recaer sobre el inmueble —que es lo que, por regla general, permite que los particulares se apropien de la plusvalía—, generalmente ocurren en espacios de tiempo distintos, dicha herramienta suele ser efectiva para controlar el precio del suelo.

F) Costos de implementación.

i) Costos técnicos.

Los costos técnicos en materia de contribuciones especiales consisten en el diseño de catastros del valor de las propiedades, y su constante actualización; para efectos de mantener registros que permitan determinar la magnitud de la plusvalía que beneficia a los inmuebles a lo largo del tiempo.

Además, cabe considerar que la participación de expertos puede significar un costo importante a asumir por las entidades públicas que busquen implementar este mecanismo de

recuperación de plusvalía, por cuanto en ese caso no solo se requiere de un instrumento que permita determinar el efectivo incremento de valor del suelo, sino además se “requiere métodos de cálculos apropiados e idóneos para distribuir la carga fiscal entre los propietarios del área de influencia, a fin de garantizar un aceptable ajuste entre monto del tributo y beneficio de cada inmueble”⁸⁹. Así, se hace necesaria la definición de un área de impacto de la inversión pública a realizar, y la ponderación de su distribución en los diferentes inmuebles del sector.

ii) Costos administrativos.

Los costos administrativos asociados a las contribuciones especiales son todos aquellos relativos a la notificación del tributo a quienes estén obligados al pago; la recaudación del mismo y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento. La magnitud de dicho costo, por tanto, variará según el grado de automatización que se logre en dichos procesos, y la cantidad de funcionarios públicos que se requiera disponer para su ejecución.

3. TASAS.

$$I(F+0L)+R+IS(SF+V+0EA)+E+P>CI(CT+CA)$$

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

i) Financiamiento.

Las tasas consisten en una contribución en dinero que tiene que realizar el propietario de un inmueble para obtener un permiso especial de construcción o urbanización. Dicha herramienta de recuperación de plusvalía constituye una fuente de recaudación para el sector público, por cuanto se exige el cobro como forma de captar la plusvalía que se generará con el cambio regulatorio requerido.

Así, la plusvalía se capta mediante una contribución en dinero que ingresa al Fisco o al gobierno local, y representa una fuente de financiamiento que puede ser destinada a

⁸⁹ *Ibíd.*, p.28.

objetivos varios. En tanto aumenta la recaudación pública, una de las opciones a las cuales se pueden destinar dichos recursos, es a satisfacer uno de los principales ejes en materia de desarrollo urbano: la provisión de infraestructura y servicios públicos.

La referida herramienta de recuperación de plusvalía permite captar el aumento de valor antes de la realización de la inversión, motivo por el cual representa ventajas similares al cobro de un impuesto en materia de financiamiento de infraestructura urbana.

ii) Localización.

Las tasas, por su naturaleza, no permiten satisfacer el objetivo de provisión de infraestructura y servicios urbanos bien localizados. En tanto consisten en un tributo en dinero, su implementación no influye directamente en la ubicación de la inversión a realizar, otorgando un espacio de discrecionalidad a la Administración para decidir sobre su emplazamiento.

B) Redistribución.

Las tasas que deben pagar los propietarios de un inmueble que deseen obtener un permiso especial, aumenta la recaudación del sector público y, por lo tanto, el Fisco o los gobiernos locales cuentan con más recursos para cumplir objetivos de política pública.

La recaudación que se obtiene mediante este mecanismo de recuperación de plusvalía puede ser reinvertido en la misma área de la que provino, o bien, puede ser destinada a una zona distinta, con una concentración de la riqueza inferior, cumpliendo así un fin redistributivo de la riqueza.

Dicha redistribución puede ser realizada entre áreas de una misma comuna, de distintas comunas, e incluso de distintas ciudades. Dependiendo de cuál sea la que se busque implementar, se requerirá más o menos coordinación entre gobiernos locales para su realización, y para que la destinación de dichos recursos cumpla efectivamente el objetivo perseguido.

C) Integración social.

i) Acceso al suelo formal.

Las tasas permiten la captación de plusvalía en dinero, el cual puede ser destinado a la provisión de subsidios o créditos habitacionales para efectos de que personas o familias que normalmente no tendrían la posibilidad de acceder a suelo urbanizado, puedan hacerlo.

De esta forma, un aumento de la recaudación pública permite que dichos fondos sean destinados a la constitución de subsidios o préstamos —en condiciones más favorables que las que otorgaría un banco, por ejemplo— para promover el acceso de personas de escasos recursos a suelo formal.

ii) Provisión de vivienda social.

La herramienta de recuperación de plusvalía en comento permite aumentar la recaudación pública, sin circunscribir dichos recursos a un objetivo específico; razón por la cual, una de las posibles destinaciones de los fondos recaudados es el financiamiento de la construcción de vivienda social bien equipada y adecuadamente localizada.

La provisión de vivienda social digna permite no solo paliar los efectos negativos derivados de la segregación urbana, sino que también constituye en sí misma una forma de promover la integración social de diversos estratos socioeconómicos y culturales.

iii) Efectos adversos.

Las tasas no debiesen generar efectos adversos en materia de integración social —a diferencia de lo que ocurre con el impuesto a la plusvalía o las contribuciones especiales—, ya que su pago solo es obligatorio para quienes soliciten ciertos derechos.

En este sentido, es de suponer que las personas que desean obtener un permiso especial, han considerado el factor “costo de la tasa” antes de la solicitud, motivo por el cual no debiesen experimentar mayores dificultades para su pago.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

La especulación inmobiliaria supone la adquisición de suelo a bajo precio por parte de un agente privado, a la espera de que éste se valore por plusvalía generada por un tercero, para así apropiarse de ella y aumentar su patrimonio. Uno de los supuestos de la especulación, por tanto, es que el suelo se valore sin que el propietario tenga que incurrir en gasto alguno, obteniendo ganancias por la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta del suelo valorizado.

Las tasas desincentivan la especulación inmobiliaria por cuanto el propietario que quiere valorizar el suelo del que es dueño —es decir, obtener un permiso especial que haga más rentable su inmueble— está obligado a otorgar una aportación en dinero para

ello; en otras palabras, debe invertir para beneficiarse de la plusvalía y, por lo tanto, disminuyen las ganancias que pudiera obtener de la especulación en el mercado de suelo.

Cabe tener en cuenta que la efectividad de la referida herramienta para satisfacer el objetivo en análisis, dependerá de que el valor de la tasa no se internalice en el precio al que se transa el suelo —al menos no en grandes proporciones—; ya que, de lo contrario, el propietario del bien sí podría obtener ganancias por la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta del suelo valorizado, no habiendo un real desincentivo a especular.

Sin perjuicio de ello, el pago de las tasas suele situarse en un espacio temporal distinto a aquel en que se realizan transacciones sobre el bien inmueble, motivo por el cual, dicho instrumento suele ser efectivo para controlar la especulación en el mercado de suelo.

E) Control del precio del suelo.

Las tasas son una herramienta que permite la recuperación de plusvalía por el sector público, impidiendo que los propietarios privados de inmuebles se apropien de la valorización que sufren dichos bienes. En este sentido, al desincentivar la especulación en el mercado de suelo, el referido instrumento evita que se produzcan grandes variaciones en el precio de dichas mercancías.

Sin embargo, el éxito de las tasas para la satisfacción del presente objetivo, dependerá de que su costo no se internalice en el precio al que se transa el bien, por cuanto, en caso contrario, ello redundará en un aumento del valor del suelo. En tanto el pago de las tasas y las transacciones que puedan recaer sobre el inmueble —que son lo que, por regla general, permite que los particulares se apropien de la plusvalía—, generalmente ocurren en espacios de tiempo distintos, dicha herramienta suele ser efectiva para el control del precio del suelo.

F) Costos de implementación.

i) Costos técnicos.

El principal costo técnico que envuelve la implementación de las tasas —suponiendo que nos encontramos frente a un supuesto en que se ha excluido la negociación, y solo se permite su cobro en base a criterios fijados de antemano— es el diseño de un sistema de precios asociado a los cambios regulatorios para los cuales se exige esa contraprestación. Dicho sistema debe establecer valores para los diferentes tipos de cambios regulatorios según la plusvalía que se espera que cada uno de ellos produzca, de forma que el precio de la tasa

tenga correspondencia con la valorización que probablemente sufrirá el inmueble a raíz de la concesión del permiso por parte de la Administración.

En conformidad a lo señalado, cabe concluir que los referidos costos son bajos en comparación al de otros instrumentos de recuperación de valor, por cuanto no se requiere el establecimiento y mantención de registros catastrales, ni la asesoría de expertos para la determinación del área de impacto y de distribución de la plusvalía.

ii) Costos administrativos.

Los costos administrativos de las tasas no debiesen ser especialmente altos, ya que consisten principalmente en la disposición de funcionarios públicos tanto para el cobro de dicho tributo según el sistema de precios fijado; como para el análisis de la normativa urbanística, en caso de ser necesario, para la concesión del permiso especial.

En tanto la obligación de pagar la tasa y la de otorgar el permiso generalmente deben cumplirse de manera simultánea, el incumplimiento de la primera es excepcional, motivo por el cual no se debiese incurrir en costos administrativos relevantes en materia de sanciones.

4. HERRAMIENTAS AD HOC.

4.1. CESIÓN DE SUELO.

$$I(0F+L)+R+IS(SF+V+0EA)+E+P>CI(CT+CA)$$

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

i) Financiamiento.

Las cesiones de suelo son contribuciones en especie que deben realizar los propietarios de un inmueble para obtener un permiso especial de construcción o urbanización. Dichas cesiones son usualmente destinadas a la provisión de infraestructura o servicios urbanos, siendo el sector público quien debe invertir en el área para otorgar dichas prestaciones.

Por consiguiente, en sentido estricto, el referido mecanismo de recuperación de plusvalía no permite financiar la provisión de equipamiento urbano, por cuanto es la Administración la que debe disponer de los medios necesarios para costear la prestación.

ii) Localización.

La cesión de suelo a la que se obliga quien desea obtener un permiso especial, puede ser exigida de forma tal que permita proveer infraestructura y servicios urbanos bien localizados, para que dicho equipamiento se adecue a la distribución espacial de las necesidades sociales que deban ser satisfechas.

B) Redistribución.

La herramienta en análisis puede ser utilizada con fines redistributivos en tanto se contemple un mecanismo de aportaciones *ad hoc* que suponga la cesión de suelo en un lugar distinto al que se ha beneficiado por plusvalía, siendo el primero un área de escasos recursos, y el segundo un área con alta concentración de riqueza.

Dicha aportación *ad hoc*, por tanto, supone que si un agente es propietario de dos o más inmuebles localizados en distintas áreas del territorio nacional, y uno de éstos inmuebles está situado en un lugar con un alto nivel de riqueza, y se beneficia de plusvalía, y el otro o uno de los otros se encuentra en un sector pobremente urbanizado y que no cuente con los recursos necesarios para proveer infraestructura adecuadamente localizada; dicho agente pueda negociar con la Administración central o los gobiernos locales, un mecanismo de recuperación de plusvalía como el descrito en el párrafo precedente.

Cabe tener en cuenta que implementar la cesión de suelo con fines redistributivos puede ser de difícil realización y, por lo tanto, puede no ser la herramienta de recuperación de plusvalía más adecuada para satisfacer dicho objetivo. Por una parte, su realización requiere una coordinación compleja entre gobiernos locales para hacer efectiva la provisión de infraestructura según las necesidades de cada localidad y; por otra, puede no resultar atractivo políticamente para las autoridades locales ese tipo de coordinación, por cuanto los vecinos del propietario que se beneficia de la plusvalía no reciben las mejoras que resulta de ello.

C) Integración social.

i) Acceso al suelo formal.

El mecanismo de captación de plusvalía en análisis puede ser utilizado para posibilitar el acceso de personas de escasos recursos al suelo formal, en tanto la Administración puede negociar cesiones de suelo urbanizado para su destinación exclusiva a la integración social en el área.

ii) Provisión de vivienda social.

La cesión de suelo como instrumento de recuperación de plusvalía, puede ser exigido de forma tal que permita ser empleado para la construcción de vivienda social bien localizada, emplazándola en áreas en que el mercado formal de suelo es de difícil acceso para familias de escasos recursos, favoreciendo la integración entre distintos grupos socioeconómicos en el seno de la ciudad.

iii) Efectos adversos.

Ya sea que la cesión de suelo se destine al acceso de suelo formal o a la provisión de vivienda social, ello redundará en la promoción de la heterogeneidad socioeconómica en el área en que se implemente, por cuanto permite a personas de escasos recursos acceder a áreas en las que habitan o trabajan personas con una mejor condición económica —dadas las características del sector—. A su vez, no se observan efectos adversos de la recuperación de plusvalía mediante cesiones de suelo, que puedan afectar la integración social.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

El propietario de un inmueble que pretende especular con el suelo, espera que éste se valore sin que él deba incurrir en gasto alguno para ello. Sin embargo, si se implementa una herramienta de recuperación de plusvalía tal como la cesión de suelo, ello supone que el dueño está obligado a un pago para la generación de dicho valor, debiendo, por tanto, invertir en el inmueble para valorizarlo, haciendo menos rentable la especulación en el mercado del suelo.

La efectividad del mecanismo propuesto está dada por que el costo de la plusvalía recuperada mediante cesión en especie no pueda ser internalizado en el precio al que se transe el bien inmueble en el mercado, ya que si ello ocurre, se mantiene una diferencia entre el precio de compra y el precio de venta y, por tanto, no hay un desincentivo a especular.

En tanto la cesión de suelo y las transacciones que puedan recaer sobre el inmueble, suelen ocurrir en momentos espaciados en el tiempo, es difícil para un agente prever si podrá obtener ganancias de la retención del suelo internalizando el costo de la cesión en

el precio del bien; resultando la referida herramienta un buen mecanismo para controlar la especulación inmobiliaria.

E) Control del precio del suelo.

La cesión de suelo, en tanto herramienta de recuperación de plusvalía, busca captar la valorización que sufren los inmuebles que, de otra forma, sería apropiada por los propietarios privados de dichos bienes; impidiendo la capitalización de externalidades positivas por parte de los referidos agentes y, manteniendo así relativamente constante el precio del suelo.

Sin embargo, este objetivo se verá satisfecho solo si el costo de la cesión no se internaliza en el precio del bien inmueble que se ha beneficiado por plusvalía. De lo contrario, la referida herramienta solo generará un aumento del precio del bien.

Cabe tener en cuenta que, en tanto el pago de la cesión y las transacciones que puedan recaer sobre el inmueble —que son lo que, por regla general, permite que los particulares se apropien de la plusvalía—, usualmente ocurren en espacios de tiempo distintos, dicho instrumento suele ser efectivo para controlar el precio del suelo.

F) Costos de implementación.

i) Costos técnicos.

En tanto la cesión de suelo es una obligación que recae solo sobre aquellos agentes que desean obtener un permiso especial de urbanización o construcción, la referida herramienta de recuperación de plusvalía no envuelve costos relativos al diseño y actualización de registros catastrales, ni a la determinación del área de impacto y de distribución de la plusvalía.

Los principales costos técnicos asociados a la cesión de suelo son, por una parte, el diseño de un sistema de valores relativo a cada cambio regulatorio por el que se exige una cesión en especie, definidos en base a la plusvalía que se espera que generen dichos cambios. Y, por otra parte, asesoría técnica para determinar la forma en que deben realizarse las referidas cesiones, y en qué casos aplicar dicho mecanismo de recuperación de plusvalía por resultar accesible financieramente.

ii) Costos administrativos.

Los costos administrativos de las cesiones de suelo consisten principalmente en la disposición de funcionarios públicos para la concesión de permisos especiales y el cobro de

la cesión, según los parámetros que se hayan fijado gracias a la asesoría técnica. También deben considerarse los costos asociados al incumplimiento de la referida obligación, ya sea para exigir el cumplimiento forzado o para la imposición de sanciones.

4.2. ADQUISICIÓN PÚBLICA DE SUELO.

$$I(F+L)+0R+IS(SF+V+0EA)+E+P>CI(CT+CA)$$

A) Provisión de infraestructura y servicios urbanos.

i) Financiamiento.

La adquisición pública de suelo es una herramienta de recuperación de plusvalía que permite financiar retroactivamente la provisión de infraestructura y servicios urbanos en proyectos de renovación urbana a gran escala. En tanto se adquiere el suelo a precio congelado, y se equipa con infraestructura y servicios; el área circunscrita al proyecto se valoriza, lo que permite captar la plusvalía necesaria para financiar la inversión realizada en el sector, mediante la venta de suelo urbanizado.

La dificultad que representa la implementación del referido instrumento, es que el financiamiento de la infraestructura se produce una vez que se ha desplegado íntegramente el proyecto de renovación urbana, es decir, *ex post* a su provisión; lo que supone contar con los recursos necesarios para poner en marcha dicho proyecto, o bien, solicitar empréstitos para su realización.

ii) Localización.

El referido proyecto de renovación urbana consiste en la implementación de un modelo de planificación territorial diseñado para estos efectos, en conformidad al cual se distribuyen las obras de urbanización que lo componen. Así, la implementación de dicha herramienta de recuperación de plusvalía, hace posible una adecuada localización de la infraestructura y los servicios públicos, en tanto su emplazamiento se inscribe en el despliegue de un plan maestro.

B) Redistribución.

La referida herramienta de recuperación de plusvalía está destinada a financiar retroactivamente la provisión de infraestructura y servicios urbanos en el marco de un gran proyecto urbano.

En virtud de la naturaleza de la adquisición pública de suelo, la captación de plusvalía mediante dicho instrumento no puede ser destinada a la transferencia de riqueza entre áreas con diversos grados de concentración de riqueza. Ello por cuanto la recaudación obtenida a través de este mecanismo debe ser destinada al financiamiento del proyecto mismo; motivo por el cual no existe posibilidad de captar plusvalía para que sea reinvertida en otro sector de la ciudad.

C) Integración social.

i) Acceso al suelo formal.

El diseño *ad hoc* del referido instrumento de recuperación de plusvalía permite controlar el precio del suelo y disponer de un sistema de subsidios cruzados que haga efectivo el acceso al mercado formal de suelo a personas de escasos recursos.

De no contemplarse dicho sistema, el curso normal que seguiría el mercado de suelo sería que al realizarse una inversión pública en el territorio, subirían los precios del suelo urbanizado, y consecuentemente mayor resultaría la exclusión de las familias de bajos ingresos del mercado formal⁹⁰.

ii) Provisión de vivienda social.

Los elevados costos de las viviendas en sectores que cuentan con infraestructura y servicios urbanos de buena calidad, es una de las principales causas de la segregación urbana, por cuanto las familias de escasos recursos no pueden acceder al mercado formal de suelo.

La adquisición pública de suelo puede favorecer la integración social a nivel urbano, ya que los poderes públicos, mediante un sistema de subsidios cruzados, pueden ofrecer vivienda social bien equipada a un precio asequible para las familias que requieran de dicha prestación estatal; evitando que por dificultades de acceso al mercado formal de suelo se acentúe la segregación.

⁹⁰ Smolka, M., Amborski, D. *Op. Cit.*, p.68.

iii) Efectos adversos.

La adquisición pública de suelo favorece la heterogeneidad en el área en el que se desenvuelve el proyecto de renovación urbana a gran escala, por cuanto el sistema de precios diferenciados genera que personas de diferentes estratos socioeconómicos convivan en un mismo sector. Al mismo tiempo, no se observan en la implementación del referido instrumento, efectos adversos que pudiesen mermar la integración social en el sector asociado al proyecto.

D) Control de la especulación inmobiliaria.

Como señalamos anteriormente, los poderes públicos impiden los movimientos especulativos de agentes privados en el mercado al adquirir el suelo antes del anuncio de la inversión en infraestructura urbana que se realizará en el sector, con el objetivo de evitar las alzas de precios, y así apropiarse de la plusvalía que generará dicha prestación.

La adquisición pública de suelo es útil para controlar la especulación inmobiliaria en tanto dicha adquisición se realiza antes del anuncio del proyecto —y en ello reside el éxito de esta herramienta de recuperación de plusvalía—, por cuanto esto genera que los privados no tengan la posibilidad de comprar el suelo para retenerlo de los usuarios finales en miras a la inversión pública que se realizará. Habiendo descartado esa posibilidad, los agentes especuladores no tienen como acceder al suelo que gozará de plusvalías, así como tampoco tuvieron incentivos previos al anuncio del proyecto para adquirir suelo no urbanizado que difícilmente se valorizaría en un tiempo cercano; evitando la especulación inmobiliaria.

E) Control del precio del suelo.

La adquisición de suelo por parte de los poderes públicos con anterioridad al anuncio del proyecto, evita las alzas de precios como consecuencia de la especulación inmobiliaria, y así les permite apropiarse de la plusvalía que se genera con la inversión pública en infraestructura urbana.

Dicha herramienta *ad hoc* de captación de valor supone la venta de suelo urbanizado a un precio que define el sector público, que permita costear la infraestructura provista, a la vez que, mediante un sistema de subsidios cruzados, haga posible proveer vivienda social asequible.

El control del precio del suelo en los distintos momentos de la implementación del proyecto de renovación urbana en comento es, por tanto, un presupuesto de efectividad del plan. Así, por una parte, se impide la especulación inmobiliaria para adquirir el suelo a precio congelado antes de la puesta en marcha de la fuente de plusvalía que beneficiará a dicho suelo, y, por otra, existe un pleno control sobre el precio al que se ofertará el suelo, para efectos de autofinanciar la infraestructura y proveer vivienda social.

F) Costos de implementación.

i) Costos técnicos.

Los costos técnicos asociados a la herramienta de recuperación de plusvalía en análisis, se reducen al diseño de un sistema de precios complejo que permita, por una parte, cubrir los costos asociados a la provisión de infraestructura pública y, por otra, asegurar el acceso a vivienda social adecuada a las personas para las que está destinada, mediante subsidios cruzados.

ii) Costos administrativos.

Los costos administrativos de implementación que conlleva la puesta en marcha del proyecto, en orden cronológico, son: (i) aquellos asociados al procedimiento de expropiación de los inmuebles que no se adscriban al sistema de participación de la plusvalía; (ii) los monetarios de urbanización, asociados a la provisión de infraestructura y servicios urbanos y; (iii) los relativos a la venta de suelo urbanizado, es decir, los concernientes a la transacción comercial, tales como: entrega de información al público sobre inmuebles disponibles, diseño de contratos de compraventa, trámites legales para que se haga efectivo dicho contrato, entre otros.

CONCLUSIONES

1. En el mercado de suelo urbano el bien sujeto a transacciones es el suelo urbano. Dicha mercancía se caracteriza por que: (i) tiene una localización fija; (ii) es imprescindible, (iii) se ve afectada por externalidades positivas y negativas; (iv) representa un área de inversión altamente rentable; (v) su oferta, demanda y precio se configuran en torno a múltiples variables; (vi) se transa en un mercado altamente especulativo y; (vii) las instituciones financieras desempeñan un papel muy importante en el funcionamiento del mercado de suelo.
2. La plusvalía urbana es un fenómeno que se expresa en el mercado del suelo, y consiste en la valorización de esta mercancía a raíz del proceso de urbanización. Sus principales características son que: (i) es una externalidad positiva; (ii) beneficia de manera diferencial a los lotes; (iii) su fuente puede ser de carácter público o privado y; (iv) es apropiada por los particulares, a menos que los órganos de la Administración del Estado cuenten con instrumentos específicos de recuperación de plusvalía.
3. Las fuentes de la plusvalía urbana son acciones públicas o privadas que buscan introducir mejoras a la ciudad o a sus propios inmuebles y que, como consecuencia, generan un incremento en el valor del suelo. Ellas pueden clasificarse en tres grandes grupos: inversiones públicas, inversiones privadas y cambios regulatorios (modificación del límite urbano, zonificación y capacidad máxima de edificación).
4. La recuperación de plusvalía es una política pública que busca modificar la regla por *default* de apropiación privada de la valorización que experimenta el suelo urbano, estableciendo mecanismos de captación de una parte o el total de dicho plusvalor, por parte del Fisco o los gobiernos locales.
5. El fundamento de su implementación puede residir en que: (i) en virtud de la naturaleza de los recursos invertidos en la generación de plusvalía, se debe recuperar aquella parte de la valorización cuya fuente sean acciones realizadas por órganos de la Administración del Estado o; (ii) la función social de la propiedad admite la imposición de limitaciones al ejercicio de dicha garantía —captar la plusvalía que beneficia a ciertos inmuebles— para la satisfacción de necesidades sociales, tales como la provisión de infraestructura, redistribución de la riqueza, integración urbana, control del precio del suelo y control de la especulación inmobiliaria.

6. Los objetivos de una política pública de mejoramiento urbano que son susceptibles de ser alcanzados mediante la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalía son:
 - (a) provisión de infraestructura y servicios urbanos, por cuanto posibilitan el financiamiento de infraestructura y servicios urbanos, o una adecuada localización de los mismos;
 - (b) redistribución de la riqueza, mediante la identificación de su distribución espacial y la captación de plusvalía en sectores más favorecidos de la ciudad, para ser otorgados a áreas de escasos recursos;
 - (c) disminución de la segregación urbana, mediante el acceso de personas de escasos recursos al suelo formal, la provisión de vivienda social adecuada o a través de la promoción de la heterogeneidad económica, social y cultural en la ciudad;
 - (d) control de la especulación inmobiliaria, por cuanto ciertas herramientas de recuperación de plusvalía dificultan la gestación de procesos especulativos, o pueden ayudar a paliar los efectos negativos asociados a éstos y;
 - (e) control del precio del suelo, en tanto se recupera la plusvalía que internalizarían los agentes privados y que generarían alzas en los valores de mercado, o bien, paliando las consecuencias negativas que derivan de las fluctuaciones en los precios.

7. Existe una amplísima gama de instrumentos de recuperación de plusvalía en ordenamientos comparados, tipificados bajo diversas formas jurídicas. Para efectos de facilitar el análisis las hemos clasificado en:
 - (i) impuesto a la plusvalía urbana, que es una obligación impuesta por ley a los dueños de bienes inmuebles que se benefician de plusvalía, para gravar dicho aumento de valor en beneficio del Fisco o los gobiernos locales;
 - (ii) contribuciones especiales, que consisten en el pago de un monto por parte de propietarios de inmuebles que se han beneficiado por inversiones públicas realizadas en la ciudad;
 - (iii) tasas en materia urbanística, que constituyen obligaciones en dinero que recaen sobre los propietarios del suelo que quieran obtener permisos especiales de construcción o urbanización que redundarán en un aumento del valor de sus inmuebles, y;
 - (iv) herramientas *ad hoc*, supuesto en el cual solo estudiamos dos casos: (a) las cesiones de suelo, que son obligaciones en especie que recaen sobre el propietario del suelo que desee obtener un derecho especial de desarrollo o construcción y (b) la adquisición pública de suelo, que consiste en una estrategia de autofinanciamiento de infraestructura urbana y provisión de vivienda social adecuada, mediante la captación de plusvalor.

8. La provisión de infraestructura y servicios urbanos se ve favorecida por la implementación de herramientas de recuperación de plusvalía como: (i) impuesto a la plusvalía, ya que mediante su cobro aumenta la recaudación tributaria y, por lo tanto, dichos fondos pueden ser destinados al financiamiento de dicha provisión; (ii) contribuciones especiales, por cuanto permiten financiar retroactivamente la inversión realizada para proveer infraestructura; (iii) tasas, en cuanto permite aumentar la recaudación pública y dichos recursos pueden ser destinados al financiamiento del equipamiento urbano; (iv) cesión de suelo, ya que permite localizar estratégicamente la referida infraestructura y servicios, en razón de la distribución espacial de las necesidades sociales y; (v) adquisición pública de suelo, en tanto permite financiar retroactivamente la inversión realizada, a la vez que asegura una adecuada localización de la infraestructura y los servicios, en virtud de la implementación del instrumento de planificación territorial diseñado para el proyecto de renovación urbana.

9. Es posible mejorar la redistribución de la riqueza con la implementación de instrumentos de captación de valor tales como: (i) impuesto a la plusvalía, en tanto aumenta la recaudación fiscal o local, lo que permite destinar recursos obtenidos en áreas con una alta concentración de riqueza, a sectores con una baja concentración de la misma; (ii) tasas, por cuanto permiten obtener recursos que pueden ser transferidos entre distintos sectores de la ciudad, con fines redistributivos y; (iii) la cesión de suelo, en tanto el agente que se beneficia de plusvalía en un área con alta concentración de riqueza, deba cumplir dicha obligación en un sector de escasos recursos de la ciudad o del país, para efectos de proveer equipamiento urbano bien localizado en el área.

10. La integración social puede propiciarse a través del desenvolvimiento de herramientas de captación de plusvalía, a saber: (i) impuesto a la plusvalía, en tanto permite la entrega de subsidios para el acceso de personas de escasos recursos al suelo urbanizado, y la obtención del financiamiento necesario para la provisión de vivienda social adecuada; (ii) tasas, ya que permite aumentar la recaudación fiscal o local y, de esa forma, promover el acceso de personas con escasos recursos al suelo urbanizado, y disponer de fondos para la provisión de vivienda social digna; (iii) cesión de suelo, ya que permite el acceso a suelo formal de personas de escasos recursos mediante la distribución de suelo por mecanismos no mercantiles, y facilita la construcción de viviendas sociales en sectores no marginados de

la ciudad y; (iv) adquisición pública de suelo, en tanto las múltiples herramientas que contempla este mecanismo *ad hoc* permiten asegurar el acceso de personas de escasos recursos al suelo formal y la prestación de vivienda social digna.

11. El control de la especulación inmobiliaria puede ser logrado a través de la implementación de una política pública de recuperación de plusvalía, gracias a instrumentos como: (i) impuesto a la plusvalía, en los casos en que el referido tributo no se internalice en el valor del bien, ya que de esa forma se capta la plusvalía que hubiese incentivado la retención de suelo; (ii) contribuciones especiales, ya que su pago disminuye la ganancia que podría obtener el propietario de un inmueble por la diferencia entre el precio original y el precio del suelo valorizado, por cuanto él tuvo que sortear el costo de la fuente de plusvalía que lo beneficia; (iii) tasas, por cuanto mediante su pago se obliga al propietario que busca beneficiarse de la plusvalía que afecta a su inmueble, a invertir para ello, disminuyendo así las ganancias que pudiere obtener y, por tanto, desincentivando la especulación; (iv) cesión de suelo, ya que es un instrumento de captación de plusvalía, lo que impide que los privados puedan apropiarse de las externalidades positivas que afectan a los inmuebles de su propiedad y; (v) adquisición pública de suelo, en tanto la Administración adquiere el suelo antes del anuncio del proyecto de inversión que realizará en el sector (fuente de plusvalía) y, por tanto, impide los movimientos especulativos de agentes privados.

12. El control del precio del suelo se ve favorecido por la implementación de herramientas de recuperación de plusvalía tales como: (i) impuesto a la plusvalía, siempre que dicho tributo no se internalice en proporciones considerables en el valor del inmueble, propendiendo así a mantener constantes los precios en el mercado de suelo; (ii) contribuciones especiales, ya que impiden la capitalización de externalidades positivas por parte de los propietarios particulares de inmuebles, en tanto no se internalice el valor de la contribución en el precio de dichos bienes; (iii) tasas, en cuanto al frenarse la especulación, los precios tienden a mantenerse relativamente constantes, siempre que el costo de aquellas no se internalice en el valor del suelo; (iv) cesión de suelo, en tanto evita la capitalización de externalidades positivas por parte de los particulares, y siempre que el costo de la cesión no se internalice en el precio del inmueble y; (v) adquisición pública de suelo, ya que dicho objetivo es un presupuesto de la efectividad del proyecto, para efectos de autofinanciar la infraestructura y proveer vivienda social asequible.

13. El impuesto a la plusvalía ofrece la posibilidad de cumplir con ciertos objetivos que persigue la política pública de recuperación de plusvalía, tales como: (i) provisión de infraestructura y servicios urbanos, en tanto dicho tributo puede ser destinado a financiar inversiones públicas en la materia; (ii) redistribución, ya que dicho tributo puede consignarse a la promoción de políticas públicas que morigeren la segregación urbana y la desigual distribución de la riqueza dentro de la ciudad; (iii) integración social, en cuanto constituye una fuente de recursos necesaria para financiar el acceso de sectores marginados al suelo formal, y la provisión de vivienda social que cumpla con los requisitos básicos; (iv) control de la especulación inmobiliaria, siempre que dicho tributo no se internalice en proporciones relevantes en el valor del inmueble, desincentivando así los movimientos especulativos al impedir la apropiación de la plusvalía por parte de los particulares y; (v) control del precio del suelo, ya que habiéndose cumplido el objetivo anterior, se contribuye a la mantención relativamente constante del valor de los inmuebles en el mercado.

A su vez, dicho instrumento de captación de plusvalía trae aparejado ciertos costos de implementación, como, por ejemplo, aquellos asociados al establecimiento y la mantención en vigencia de catastros del valor de las propiedades; capacidad técnica para determinar qué parte de los incrementos de valor que muestran los catastros corresponden a plusvalía urbana, a quiénes afectan y en qué medida y; por último, aquellos asociados a la declaración del tributo; la recaudación del mismo y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las referidas obligaciones.

14. Las contribuciones especiales, en tanto herramientas de recuperación de plusvalía urbana son, por una parte, susceptibles de satisfacer objetivos en materia de: (i) provisión de infraestructura, ya que suponen una fuente de financiamiento retroactivo de la inversión realizada; (ii) control de la especulación inmobiliaria, por cuanto el dueño del inmueble está obligado al pago de una contribución para financiar la inversión pública que valoriza el suelo, lo que disminuye la ganancia que podría obtener por la diferencia entre el precio original del suelo y el precio del suelo valorizado y; (iii) control del precio del suelo, ya que impide que los particulares se apropien de la plusvalía y de esa forma aumenten el valor de sus inmuebles, siempre que la contribución no se internalice en el precio de dichos bienes.

Por otra parte, hay que considerar que la implementación de este instrumento implica incurrir en: (i) costos técnicos para el diseño y constante actualización de catastros del valor del suelo, así como también, para la contratación de expertos que ayuden a determinar el área de impacto de la plusvalía y su distribución en los diversos inmuebles y; (ii) costos administrativos relativos a la notificación de la obligación al contribuyente, la recaudación del tributo y la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

15. Las tasas son herramientas de recuperación de plusvalía que hacen posible la satisfacción de objetivos asociados a políticas públicas de mejoramiento urbano, tales como: (i) provisión de infraestructura y servicios urbanos, en tanto dicha herramienta constituye una fuente de financiamiento de prestaciones públicas, en razón de la contribución en dinero que debe realizar el propietario al sector público; (ii) redistribución, ya que mediante la recaudación en dinero que obtiene la Administración, se pueden destinar recursos a zonas con mayores índices de pobreza que el sector del cual provienen, cumpliendo así un fin redistributivo de la riqueza; (iii) integración social, en cuanto permite financiar el acceso de grupos marginados al suelo formal y la provisión de vivienda social adecuada; (iv) control de la especulación inmobiliaria, por cuanto el propietario está obligado al pago de una tasa para beneficiarse de la plusvalía y, por lo tanto, obtiene escasas ganancias de la retención del suelo al tener que invertir en él para valorizarlo y; (v) control del precio del suelo, en tanto se desincentiven los movimientos especulativos y no se internalice el costo de la tasa en el valor del inmueble.

Los costos asociados a dicho instrumento son principalmente: (i) técnicos, para la fijación de un sistema de precios que permita recuperar plusvalía de forma proporcionada según el tipo de cambio regulatorio del que se trate y; (ii) administrativos, en lo referente a la disposición de funcionarios públicos para el análisis de la normativa urbanística de concesión de permisos, así como para el cobro del referido tributo.

16. La cesión de suelo favorece el cumplimiento de ciertos objetivos de la recuperación de plusvalía en materia de: (i) provisión de infraestructura y servicios urbanos, ya permite una localización adecuada del equipamiento; (ii) redistribución, en tanto las aportaciones *ad hoc* obtenidas en sectores de altos ingresos de la ciudad, pueden ser exigidas en áreas de escasos recursos para la provisión de infraestructura y servicios bien localizados; (iii) integración social, por cuanto permiten promover el acceso a suelo formal a personas de

escasos recursos mediante la asignación por parte de los gobiernos locales de la referida mercancía, y construir vivienda social emplazada en sectores de difícil acceso para familias de escasos recursos; (iv) control de la especulación inmobiliaria, ya que el propietario de un inmueble está obligado al pago en especie para valorizar su propiedad, lo que hace menos rentable la especulación en el mercado de suelo y; (v) control del precio del suelo, siempre que se logren desincentivar los movimientos especulativos, y no se internalice el costo de la cesión en el precio del inmueble.

Sin embargo, cabe considerar que su puesta en marcha conlleva costos de implementación, tales como: el diseño de un sistema de valores para establecer la magnitud de la cesión, según el tipo de permiso que se solicite; capacidad técnica para determinar la forma en que se realizará dicha cesión y si resulta o no financieramente accesible su cobro y; la disposición de funcionarios públicos para la concesión de permisos especiales y el cobro del tributo, así como de aquellos medios necesarios para exigir el cumplimiento forzado o la imposición de sanciones, en caso de incumplimiento de la obligación.

17. La adquisición pública de suelo, en tanto herramienta de recuperación de plusvalía *ad hoc* asociada a proyectos de renovación urbana de gran envergadura, es capaz de satisfacer ciertos objetivos propios de las políticas públicas de mejoramiento urbano, a saber: (i) provisión de infraestructura y servicios urbanos, en tanto permite autofinanciar dichas prestaciones, y proveerles una localización adecuada en virtud del instrumento de planificación diseñado para el proyecto; (ii) disminución de la segregación urbana, ya que los poderes públicos mediante un sistema de subsidios cruzados aseguran el acceso a suelo formal para personas de todos los estratos sociales, y la provisión de vivienda social bien equipada a un precio asequible para familias de escasos recursos, evitando que ellas deban aislarse por no poder acceder al mercado formal de suelo; (iii) control de la especulación inmobiliaria, en tanto la Administración impide los movimientos especulativos de agentes privados en el mercado, al adquirir el suelo antes del anuncio de la inversión en infraestructura urbana que se realizará en el sector y; (iv) control del precio del suelo, en tanto éste constituye un presupuesto de efectividad del proyecto para efectos de autofinanciar la infraestructura urbana y proveer vivienda social.

Sin embargo, cabe considerar que la implementación de dicho instrumento trae aparejados costos de carácter: (i) técnicos, como el diseño de un sistema de precios que permita financiar la infraestructura provista y, a la vez, asegure el acceso a vivienda social para las familias que lo necesitan y; (ii) administrativos, para llevar a cabo los procedimientos expropiatorios, de inversión en la provisión de infraestructura y servicios urbanos, y de la transacción comercial para la venta de suelo urbanizado.

BIBLIOGRAFÍA

ALESSANDRI, A.; SOMARRIVA, M. y VODANOVIC, A. 2010. Tratado de los Derechos Reales. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

AULESTIA, D. y RODRÍGUEZ, V. Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la Infraestructura pública en Ecuador. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy.

AYMERICH, J. 2004. Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina. Revista de Sociología 18: 117-130.

CÁCERES, G. y SABATINI, F. 2002. Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación a las ciudades chilenas. Asuntos urbanos: 56-61.

CALDERÓN, J. 2015. Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú. Revista de Estudios Urbano Regionales 41: 22-47.

CUENYA, B. (compilación y corrección). 2005. Recuperación de Plusvalías Urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos. Colombia, Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario.

FERNÁNDEZ, J. 2011. Derecho Municipal Chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile.

FERNÁNDEZ, R. y HOLMES, F. 2012. Derecho urbanístico chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile.

GASIC, I. 2016. Efecto Caval: una lupa sobre las sociedades y capitales que operan en el mercado del suelo. Chile, Centro de Investigación Periodística (CIPER).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN THÉMIS. El impuesto predial y su impacto en las finanzas públicas. Revista de Derecho Thémis 64: 157-172.

HARVEY, D. 2004. Urbanismo y desigualdad social. España, Siglo XXI.

MONTAÑO, C. y MOGROVEJO, J. Derecho tributario municipal ecuatoriano. Fundamentos y práctica. Ecuador, Corporación Editora Nacional.

PÉREZ, A. 2008. Manual de Código Tributario. Chile: Thomson Reuters.

PETERSON, G. La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana. Estados Unidos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

PÍREZ, P. 2013. La urbanización y la política de servicios urbanos en América Latina. Andamios 22: 45-67.

ROSSETTI, A. y RIBOTTA, S. 2015. Los derechos sociales y su exigibilidad. Libres de temor y miseria. España, Dykinson.

SABATINI, F. 2000. Reforma de los mercados de suelo Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. Revista de Estudios Urbano Regionales 26.

SÁNCHEZ-CUBIDES, P. 2014. Estructura de los gastos territoriales en Colombia. Revista Principia Iuris 22: 51-67.

SMOLKA, M. 2003 Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Revista Land Lines 15: 4-7.

SMOLKA, M. 2013. Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Estados Unidos, Lincoln Institute of Land Policy.

SMOLKA, M. y AMBORSKI, D. 2003. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. Revista de Estudios Urbano Regionales 29: 55-77.

TAVOLARI, R. 2010. Bienes. Chile, Editorial Jurídica.

TRIVELLI, P. 1981. Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano. Revista de Estudios Urbano Regionales 8 (22).

TRIVELLI, P. 1982. Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina. Revista de Estudios Urbano Regionales 9 (26): 7-32.

TRIVELLI, P. 1987. Algunas reflexiones generales acerca del comportamiento del mercado de suelo en ciudades chilenas. Revista Medio Ambiente y Urbanización 21.

TRIVELLI, P. 1994. Gestión del suelo urbano para la vivienda y el desarrollo de las ciudades. En: Naciones Unidas. Manejo del Suelo Urbano.

TRIVELLI, P. 2000. Comportamiento de los mercados de suelo y mecanismos de intervención urbana. En: Seminario—Taller Internacional Nuevos paradigmas de la gestión urbano ambiental. Actualización de los instrumentos de gestión en Bahía Blanca. Bahía Blanca: inédito.

TRIVELLI, P. 2015 El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios. Revista Igualdad y Democracia 3: 39-56.

URRIZA, G. 2006. Efectos de mercado de suelo y los precios en el desarrollo urbano de Bahía Blanca. Revista Universitaria de Geografía 15: 139-164.