

100 años de contribución de valorización en Colombia. Plusvalías que financian inversiones públicas

El Potencial de Instrumentos de Financiamiento a base del suelo para el Mejoramiento Integral de Asentamientos Precarios

Tipo de evento:

Debate dinámico con experiencias de casos

Organizadores:

Cities Alliance, Red de Investigadores de Vivienda y Hábitat de las Américas (RIVHA), St Gallen
Institute of Management in Latin America - Universidad de St.Gallen

Fecha y hora

Jueves 21 de octubre 2021 a las 15h Bogotá - CDMX | 17h Sao Paulo (duración: 1h 30min)

Nota Conceptual Actualizada

Resumen

A través de la exploración de experiencias de utilización de herramientas de financiamiento a base del suelo para financiar infraestructura urbana (ya sea en formato impositivo o de contribuciones), que han sido utilizadas o propuestas; la sesión busca debatir el rol potencial que dichas herramientas tienen o pueden tener para el mejoramiento integral de asentamientos precarios en el sur global, con un enfoque central en el rol pasado y potencial de la contribución de valorización; planteando alternativas e intervenciones de alto impacto, sostenibles en el tiempo y que permitan concretar de manera sustancial avances de mejoramiento integral en los territorios. Esto, apalancando el momento clave en la visibilización de los asentamientos precarios a raíz de la pandemia COVID-19 y en donde la necesidad por intervenciones integrales que consideren las características particulares de cada territorio se ha exacerbado más que nunca.

1 Asentamientos precarios y la importancia del mejoramiento barrial

El crecimiento de los asentamientos informales representa uno de los desafíos más importantes en América Latina y el Caribe (ALC) y otras regiones del sur global. Después de una disminución entre 2000 y 2014, el número de personas viviendo en este tipo de asentamientos ha aumentado en los últimos años. Actualmente a nivel global se estima que más de mil millones de personas residen en asentamientos informales¹. Dichas personas realizan contribuciones importantes al desarrollo de las ciudades y la sociedad, incluido aportaciones a la micro y macroeconomía; no obstante, viven en condiciones precarias, con carencias de infraestructura básica y servicios públicos, y en zonas de riesgo y alejadas de las oportunidades que las ciudades ofrecen (UN-HABITAT, 2020; United Nations, 2018).

Desde inicios del 2020, la pandemia por Covid-19 ha visibilizado y exacerbado dichas condiciones de vida que vulneran o excluyen económica social y ambientalmente a las personas que viven en asentamientos precarios. Una de las principales medidas para enfrentar la pandemia ha consistido en el distanciamiento social y la utilización de la vivienda como lugar seguro; no obstante para la gran mayoría de las personas viviendo en asentamientos informales o precarios, sus viviendas y barrios no han funcionado como espacios de resguardo por diferentes razones incluyendo las condiciones de hacinamiento, la carencia de servicio de agua constante, y desconexión (*Encuentro de Vivienda y Reactivación Económica, Inclusiva, Equitativa y Sostenible: Nota Técnica*, 2021). A pesar de estas múltiples dificultades, es de resaltar que la pandemia ha permitido también entrever también la creatividad capacidades organizacionales y de gobernanza multinivel de los actores locales y en muchos asentamientos precarios para la conformación de redes de solidaridad y cuidado para hacer frente a la pandemia (Duque Franco et al., 2020).

En este contexto, los programas y proyectos de mejoramiento barrial, los cuales han sido reconocidos y promovidos como una respuesta adecuada para abordar los problemas relacionados con los asentamientos informales, emergen más que nunca como alternativas pertinentes y urgentes, que requieren ser desplegadas en conjunto con soluciones innovadoras de vivienda de calidad adecuada, asequible y sostenible.

De acuerdo con el Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en ALC (UHPH, 2021) entre los elementos indispensables para desplegar procesos de mejoramiento integral de barrios se encuentra el (i) abordar las causas estructurales de la informalidad, el acceso a la tierra y la desigualdad urbana para obtener resultados exitosos y duraderos, (ii) articular programas y proyectos de adecuación con las políticas urbanas y territoriales nacionales para garantizar procesos de largo plazo y (iii) definir con precisión las inversiones, los costos y los modelos de financiamiento para el mejoramiento de asentamientos precarios y o informales.

¹ Las estimaciones contribuyen a una visión general del desafío; sin embargo, no proporciona una comprensión completa del mismo. Existe una falta de datos más confiables y precisos, así como de consenso sobre la terminología para comprender mejor la magnitud y complejidad de los desafíos en torno a los asentamientos informales y o precarios.

Por su parte, los encuentros realizados en el marco de la formación de la comunidad de práctica global sobre el mejoramiento integral de asentamientos informales² permitieron identificar tres elementos clave. Primero, la adopción de enfoques integrados (infraestructura básica, provisión de vivienda, suelo, financiación de la vivienda, ordenación territorial, economía social), incrementales y asequibles encontrando puntos de entrada estratégicos, priorizando intervenciones y desarrollando diversas soluciones y procesos. Segundo, el despliegue de intervenciones de mejoramiento considerando la ciudad (city-wide), influyendo en la planificación de toda la ciudad y enfrentando los legados que contribuyen al desarrollo de los asentamientos informales para prevenir su formación. Por último, el desarrollo de intervenciones de mejoramiento en conjunto con alternativas de reducción, generando una pluralidad de modos de acceso a la vivienda y la tierra.

2 Financiamiento a base de suelo y captura de plusvalía

Considerado la importancia de adoptar los enfoques antes mencionados y promover la implementación de programas y proyectos de mejoramiento integral de barrios, una cuestión esencial es desarrollar mecanismos de financiamiento, ya que este es limitado en América Latina y el Caribe. Por si fuera poco, el financiamiento tradicional (créditos y subsidios) para la adquisición de vivienda ha dado resultados no deseados: viviendas mal localizadas, con carencias en infraestructura, y sin acceso a las oportunidades de las ciudades. Por ello, se requiere una mirada nueva no solo sobre los mecanismos de financiamiento sino también sobre la gestión del suelo. En la región como en otras partes del mundo, en las últimas décadas ha ganado fuerza el “financiamiento a través de la recuperación de plusvalía” o el “financiamiento a base de suelo” el cual permite financiar inversiones públicas a través de la recuperación de los incrementos del valor de la tierra (UHPH, 2018).

De acuerdo Alterman (2012), los instrumentos de captura de valor se pueden dividir en instrumentos macro (como banco de tierra y reajuste de tierras), de captura directa y de captura indirecta. Los instrumentos de captura de valor directa son redistributivos y se puede dividir en dos grupos: captura de incremento no ganado (capture of the unearned increment), y “contribución de valorización” o “contribución por mejoras” (capture of betterment). En el primero, “el aumento de valor no está vinculado a una decisión gubernamental específica, sino más bien a las tendencias económicas generales o de la comunidad”, mientras que en el segundo “el aumento de valor se debe a una decisión gubernamental específica directamente causada por tipos específicos de decisiones regulatorias sobre uso de la tierra o por la ejecución de infraestructura pública”. A su vez, la captación de mejoramiento se puede subdividir en aportes para mejoras en función del desarrollo de derechos (cambio de valor por decisión de planificación) y aquellos basados en infraestructura (cambio de valor por aprobación o ejecución de infraestructura).

Por su parte, los instrumentos indirectos de captura de valor buscan “generar ingresos (o sustitutos en especie) para servicios públicos específicos” y tienden a ser implementados a nivel local. Los objetivos de estos instrumentos “suelen ser más pragmáticos y menos ideológicos que el objetivo detrás de los instrumentos macro o de captura directa” y nacen de manera diferente. Mientras que los instrumentos de captura directa se establecen de arriba hacia abajo, los instrumentos de captura indirecta tienden a ser adoptados desde abajo (Alterman, 2012).

² En este proceso se realizaron dos Urban Thinkers Campus sobre mejoramiento de asentamientos informales en África y Asia.

2.1 Experiencias en Colombia y Brasil

El uso de la contribución de valorización no se ha desarrollado de manera extensa en la región, y en particular en contexto del financiamiento de mejoramientos de barrios. No obstante existen algunas iniciativas relevantes.

En Colombia la Contribución de Valorización (CV) se ha usado principalmente para la financiación de infraestructura vial y en algunos casos infraestructura de agua y saneamiento. La aplicación de la CV en Colombia ha seguido tres modelos que difieren tanto en el método como en el abordaje con respecto al reparto de la contribución. Los modelos Bogotá y Cali (este último en proceso de constituirse como modelo) “se parecen más a un impuesto generalizado para cubrir el costo de las obras distribuido (en Cali y Barranquilla) según la cercanía a la obra y a la capacidad de pago de acuerdo al uso del inmueble”; por su parte el modelo Medellín “se acerca más a la Participación en la Plusvalía por obras públicas” (Borrero, 2013).

Con respecto a la experiencia en Medellín es de resaltar la creación en 1964 del Fondo Rotatorio de habilitación de Barrios carentes de servicios públicos con el objetivo de proveer a la financiación de las obras de urbanización de barrios por el sistema de valorización. En este marco, la oficina de planeación estaba encargada de la elaboración de los proyectos detallados, presupuestos, censos e investigaciones socioeconómicas para el desarrollo de las obras y la distribución del gravamen por el sistema de valorización. Este mecanismo se aplicó de manera permanente durante aproximadamente 30 años, permitiendo realizar principalmente acabado de vías e iluminación es parte importante de los barrios precarios de la ciudad (Acuerdo N37 de 1.964).

Tabla 1 Fondo de Habilidadación de Barrios en Medellín

La contribución de valorización aparición en Colombia en 1821; sin embargo, esta se estableció en Medellín en 1938 cuando el crecimiento de Medellín se intensificó. Por su parte el Fondo de Habilidadación de Barrios se estableció a través del Acuerdo N37 de 1964, y posteriormente fue reformado con el Acuerdo N9 de 1979 y el Acuerdo N15 de 1986. El esquema de financiamiento dejó de funcionar a principios de los 1990.

El Acuerdo N37 1964 instauraba el Fondo de Habilidadación de Barrios y establecía que contaría con dos fuentes de recursos: la contribución de valorización cobrada a propietarios y poseedores de inmuebles, y aportes del municipio. Estos últimos debían incluir los recursos definidos por El Consejo (Venta del Aeropuerto Olaya Herrera), y los reembolsos equivalentes al valor invertido en el año anterior, más un 20% más. El destino de los recursos del Fondo era específico y tenía cuentas y contabilidad separadas de los recursos municipales.

Los estudios y proyectos que tenían como objetivo mejorar los entornos de los barrios, eran realizados por planeación municipal. Por su parte, las empresas públicas de Medellín, las cuales prestan los servicios públicos, se encargaban de los estudios para la construcción de redes de acueducto, alcantarillado y energía. Con la contribución de valorización que se podría cobrar en un plazo hasta de 120 meses se financiaba zonas verdes, andenes, iluminación.

Con el Acuerdo N9 de 1979 el reembolso del municipio ascendió al valor invertido en el año anterior, más un 25% más, lo que permitió el crecimiento del Fondo; no obstante con la reforma

de 1986 el municipio solo tenía que rembolsar 50% del valor invertido en año anterior. Es de resaltar que para esta fecha la mayoría de las calles en Medellín ya estaban pavimentadas.

Fuente: Presentación Juan Guillermo Gómez Roland

En Brasil el Estatuto de las Ciudades reglamentó la concesión onerosa del derecho de construir (por sus siglas en portugués OODC), la cual establece “el cobro de contraprestaciones por el aumento de densidad o capacidad edificatoria de terrenos urbanos por encima del coeficiente de aprovechamiento básico otorgado (CA básico)” (Maleronka & Furtado, 2014). Otra experiencia son los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) en São Paulo en el marco de Operaciones Urbanas, las cuales son instrumentos que se aplican a un área de la ciudad para el cual “se desarrolla un proyecto de intervenciones del poder público con el objetivo de dotar o mejorar la infraestructura y los equipamientos urbanos a fin de hacerlos compatibles con la densificación deseada para dicha área”. La obtención de recursos se hace a través de la concesión de derechos de construir; no obstante, a diferencia de los recursos generados por la OODC que se pueden aplicar en zonas carentes, en el caso de los Cepacs, los recursos son utilizados dentro del área de la operación urbana (Sandroni, 2014).

En el caso de Brasil, también es importante mencionar las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) instrumento de política de suelo incluido en el Estatuto de las Ciudades que consiste en “la inclusión en la zonificación de las ciudades de terrenos y grandes áreas de tierra destinadas a la implantación de vivienda de interés social, en áreas vacías, de preferencia insertadas en regiones dotadas de infraestructura” (Rolnik, 2014). Las ZEIS pueden ser vistas como instrumentos para establecer una política pública de carácter programático para la mejora integral de los asentamientos de interés social y analizará cómo las ganancias territoriales son internalizadas por los distintos agentes. Un caso importante ha sido el de Belo Horizonte, considerado un 'outlier' en Brasil por su continuidad administrativa, espíritu pionero y creatividad jurídico-institucional adoptada en el tiempo.

Otras experiencias en ALC son el Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña en San Juan de Puerto Rico creado por comunidades de muy bajos ingresos para viabilizar un plan de desarrollo integral en el distrito del Caño Martín Peña. Se trata de un “community land trust” que busca “que se realice el desarrollo necesario en el Distrito”, asegurando “la tenencia de la tierra y protege la comunidad contra el desplazamiento” (UHPH, 2021). Asimismo, en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires (Argentina) se ha implementado desde 2009 un instrumento de contribución por mejoras. Este instrumento es particular ya que “se decidió ampliar el hecho imponible de la CM a las decisiones administrativas que, al modificar los parámetros de ocupación y aprovechamiento del suelo, generan incrementos en los precios de los terrenos”(Duarte & Baer, 2014). Esta experiencia puede ser de interés para municipios pequeños o medianos con pocas capacidades y recursos técnicos para implementar instrumentos de recuperación de plusvalía.

A nivel global, se pueden mencionar el caso del desarrollo de Dharavi en Mumbai, en donde habitantes registrados antes de 1995 tuvieron derecho a “que se les proporcionaran nuevas viviendas de forma gratuita en la misma zona como parte de cualquier proyecto de reurbanización” (UN-Habitat, 2021). Consecuentemente, los recursos financieros generados por el desarrollo y venta de tierras se han usado para la construcción de vivienda para los pobres e infraestructura.

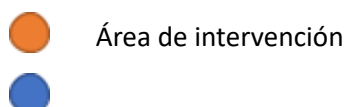
2.2 Marco de reflexión

Como se ve en la revisión, la contribución de valorización rara vez se discuten en el contexto del mejoramiento de asentamientos precarios. Los ejemplos reunidos para esta nota conceptual solo pueden arrojar una luz parcial sobre un tema bastante complejo. Las contribuciones por mejora, como cualquier herramienta de captura de valor, pueden ubicarse en un continuo de tenencia de la tierra: si bien la práctica se concentra en los mercados formales y los títulos de propiedad absoluta, vale la pena explorar cuáles son las condiciones para las herramientas de captura de valor de la tierra con mercados de tierras informales y en qué medida son compatibles con programas de mejoramiento de barrios, considerando que se han aplicado con cierto éxito otras herramientas de captura de valor para apalancar el financiamiento de la provisión de infraestructura básica y otras obras públicas en los barrios precarios.

Para situar estos ejemplos y guiar nuestra discusión, se propone un marco básico y situar la fuerza y las limitaciones de la contribución de valorización dentro de una gama más amplia de opciones. Ello considerando los siguientes componentes que emergen como clave: (i) tipo de herramienta de captura de valor (ya que no todas las presentaciones son cargos por mejoramiento), (ii) tipo de crecimiento del valor de la tierra (desencadenado por qué cambio); y (iii) tipo de tierra (necesidad de una matizada comprensión de formal - informal), (iv) distinción entre el área donde se apalancan las finanzas y las áreas donde se realizan las intervenciones, ya que parece que algunas herramientas de LV ofrecen una separación geográfica.

Tabla 2 Marco básico de reflexión CV y mejoramiento barrial

Tipo de captura / Tenencia	Formal individual Título de propiedad	Títulos comunales	Seguridad de tenencia	Tenencia irregular en a) mercados consolidados o b) no consolidados	
Banco y venta de de tierras					
Arrendamiento de tierra					
Impuesto sobre el valor de la tierra	Colombia				
Contribución de Valoración / mejora					
Tarifas de impacto					
Inclusionary Housing	Brazil-CEPACS		India - Mumbai		
Derechos de construcción					



Área de apalancamiento de financiamiento

3 Objetivo y Preguntas guías

Considerando la importancia de intervenciones de mejoramiento integral de barrios para contribuir a enfrentar las condiciones de carencias y exclusión de los asentamientos informales y precarios, exacerbadas por la pandemia actúa, este evento tiene por objetivo debatir el rol que tienen o pueden tener la contribución de valorización para financiar el mejoramiento integral de asentamientos precarios en ALC y otras partes del sur global, y de manera general el financiamiento a base de suelo para prevenir reducir y mejorar los asentamientos precarios. Esto a partir del rol pasado y potencial de la contribución de valorización.

Con base en lo anterior las preguntas guías propuestas son:

1. ¿Son los títulos formales / formalización (o mercados formales) una condición previa para que la captura de valor funcione?
2. ¿Se pueden cobrar cargos por mejoras en asentamientos informales y cuáles son las condiciones previas?
3. ¿Son posibles contribuciones por mejora u otras herramientas de Captura de Valor de la tierra en los mercados inmobiliarios informales?
4. ¿Cómo pueden funcionar los cargos por mejoras en la propiedad comunitaria?
5. ¿Quién se beneficia de los cargos por mejoras?

4 Principales elementos abordados durante el encuentro

De manera general se subrayó que la contribución de valorización para el mejoramiento de barrios requiere ser pensada con relación a lo que se hace en los asentamientos precarios, así como a lo que se realiza en los otros barrios de las ciudades.

En línea con esto, por un lado se abordó como la contribución de valorización puede ser implementada en áreas formales en las ciudades y trasladar los recursos recolectados a los asentamientos informales para su mejoramiento. En este caso, tres cuestionamientos en torno a esta práctica surgieron: (i) como lograr un flujo constante y duradero de recursos hacia los asentamientos precarios; (ii) hasta donde se puede realizar dicha transferencia considerando que un creciente número de barrios formales están requiriendo recursos para sus propias necesidades; (iii), como diversificar las fuentes de recursos. Con respecto a esta última, se mencionó como alternativa la creación de fondos como el implementado en Medellín.

Por otro lado se abordó la implementación de la contribución de valorización en los asentamientos precarios, reconociendo y considerando no solo las condiciones de pobreza desigual y exclusión imperantes en los asentamientos informales y o precarios; sino también la existencia de pagos por servicios, y de manera general, de la existencia de contribuciones de valorización monetarias y no monetarias, y de las cuales la plusvalía generada esta ya siendo individualizada por algunos propietarios. En este contexto, emerge como desafío mejorar / potencias y articular dichas contribuciones para el mejoramiento integral de asentamientos precarios.

Durante el debate se mencionaron los siguientes elementos como clave para reflexionar sobre el diseño e implementación de la contribución de valorización en asentamientos informales y precarios:

- Reconocer y valorar las contribuciones de valorización no monetarias echas por las personas que habitan los asentamientos informales o precarios.
- Tomar en cuenta que las historias los barrios y dinámicas son diferentes entre los barrios creados en los 50 y 60 y aquellos creados más recientemente. No solo los problemas son diferentes, sino también las capacidades de organizativas y los niveles de arraigo.
- Considerar las características de los barrios, incluyendo sus procesos de formación y desarrollo ya que existen diferencias que pueden ser clave para la contribución de valorización. Por ejemplo en Brasil, a diferencia de las favelas, los loteamientos irregulares pueden ser potencialmente más aptos para a algún tipo de contribución de valorización ya que los habitantes compraron el lote en el que residen.
- Es vital examinar los perfiles y trayectorias de los habitantes. Existen marcadas diferencias de configuración de ingreso, por lo cual resulta esencial establecer ponderaciones en función de las capacidades de pago de las personas.
- Fomentar la creación de fondos que combinen diferentes fuentes de financiamiento, incluyendo contribuciones por mejora.
- Tomar en cuenta que si bien el cobro por provisión de servicios parece viable, el financiamiento de espacios públicos a través de contribuciones de valorización parece más complicado.
- Hay que considerar que la implementación de la contribución de valorización puede llegar a ser costosa administrativamente, poco redituable debido a los importantes trabajos de infraestructura (como obras de macro drenaje) que se requieren en los asentamientos precarios, y con poca efectividad debido a la baja capacidad de pago de las personas.
- Las contribuciones de valorización pueden servir para mantener servicios y espacios públicos y contribuir a expandir nuevos servicios como el internet.

En suma, las y los habitantes de los asentamientos informales y precarios realizan contribuciones de valor monetarias y no monetarias y un desafío es como estas contribuciones pueden ser mejor encausadas evitando que la plusvalía generada sea individualizada por unos cuantos; esto contribuyendo a procesos de mejoramiento integral.

5 Referencias

Alterman, R. (2012). Land-Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited. In *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning* (pp. 755–786). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195380620.013.0034>

Borrero, O. (2013). Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. In *Lincoln Institute* (Vol. 47, Issue 2). <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imre.12028/abstract>

Byahut, S., & Mittal, J. (2017). Using Land Readjustment in Rebuilding the Earthquake-Damaged City of Bhuj, India. *Journal of Urban Planning and Development*, 143(1), 05016012. [https://doi.org/10.1061/\(asce\)up.1943-5444.0000354](https://doi.org/10.1061/(asce)up.1943-5444.0000354)

Decalogue for participatory slum upgrading. (2020).

<https://en.synergiesforsolidarity.org/decálogo-mib-2020>

Duarte, J., & Baer, L. (2014). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina. In M. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*.

Duque Franco, I., Ortiz, C., Samper, J., & Millan, G. (2020). Mapping repertoires of collective action facing the COVID-19 pandemic in informal settlements in Latin American cities. *Environment and Urbanization*, 32(2), 523–546. <https://doi.org/10.1177/0956247820944823>

Encuentro de vivienda y reactivación económica, inclusiva, equitativa y sostenible: Nota Técnica. (2021).

Jiménez, E. (2014). Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes. In S. Martim & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Maleronka, C., & Furtado, F. (2014). Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades. In M. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 89–101). Lincoln Institute of Land Policy.

Rolnik, R. (2014). Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: Trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo. In M. Smolka & Fernanda Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

Sandroni, P. (2014). Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano. In M. Smolka & F. Furtado (Eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.

UHPH. (2018). *LAV Políticas de suelo y financiamiento a base de suelo para asegurar vivienda inclusiva, tenencia segura y prevención de asentamientos informales*.

UHPH. (2021). *Informe del Estado del Arte de Vivienda y Hábitat Urbano en América Latina y el Caribe* (Issue producto 3).

UN-Habitat. (2021). *The Role of Land in Achieving Adequate and Affordable Housing*.

UN-HABITAT. (2020). *World Cities Report 2020*.

United Nations. (2018). *Sustainable Development Goal indicators - SDG 11*. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>