

Instrumentos de redistribución de la renta urbana

Instruments for the redistribution of urban revenue

Strumenti di ridistribuzione della rendita urbana

Instrumentos de redistribuição da renda urbana

Instrumentos de redistribución de la renta urbana

Instrumentos for the redistribution of urban revenue

Strumenti di ridistribuzione della rendita urbana

Instrumentos de redistribuição da renda urbana



Copyright:	Del libro: Ajuntament de Lleida De los textos: el Editor/Coordinador y el Equipo de trabajo	
Editor:	Josep Maria Llop Torné, arquitecto-urbanista Coordinador del Proyecto Común de URB-AL	jmllop@paeria.es
	Ajuntament de Lleida Plaza de la Paeria 1, 3a E 25071 LLEIDA (España) Tel.: + 34 973 700 449 Fax: + 34 973 700 447	
Equipo de trabajo:	Teodosio Saavedra, arquitecto-urbanista. Consultor internacional Ana Maria Icaza, arquitecta-urbanista. Consultora internacional Ramón Morell, economista-urbanista. Asesor local-Paeria Ingrid Olivo, arquitecta-urbanista. Asesor local-UPC	teo@tie.cl aicaza@mi.cl rmorell@paeria.es ingridolivo@lycos.com
	CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe Daniela Simioni, arquitecta Ricardo Jordán, geógrafo Lucy Winchester, economista	
	FERRARA (Italia) Comune di Ferrara Raffaele Atti, assessore all'Urbanistica Antonio Barillari. Director del Servicio de Planificación Gian Franco Franz, arquitecto. Profesor de la Universidad de Ferrara	
	LLEIDA (España) La Paeria o Ayuntamiento de Lleida Jesús Gutiérrez, abogado. Secretario general Rafael Garcia Català. Jefe del Servicio de Urbanismo Lourdes Madir, abogada urbanista Francesc Villanueva. Gerente EMU, SL Mar Closa, abogada EMU, SL	
	MALVINAS ARGENTINAS Municipalidad de Malvinas Argentinas (Buenos Aires) Norberto Iglesias, arquitecto. Director general de Planeamiento María de los Ángeles Santos, abogada. Experta local Nora Clichevsky, arquitecta. Experta internacional	
	RÍO CLARO (Brasil) Prefectura Municipal de Río Claro Silvana Maria Pintaudi, geógrafa Profesora de la Universidade Estadual Paulista Ex-Directora de Desarrollo Urbano Mariana Moreira, abogada. Consultora Municipal	
	ROSARIO (Argentina) Municipalidad de Rosario Marisa Grazia, arquitecta. Directora del Servicio Público de Vivienda Eduardo Mario Reese, arquitecto-urbanista. Consultor municipal	
Imprime:	Espai Gràfic Anagrafic, S.L. Francesc Layret, 7 Esplugues de Llobregat (Barcelona)	
Depósito Legal:	B-	

Este libro ha sido realizado con la ayuda financiera de la Comisión Europea. El contenido de este libro es responsabilidad exclusiva del editor-coordinador (Ayuntamiento de Lleida) y del equipo de trabajo del Proyecto Común de la red 7 de URB-AL y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de la Comisión Europea.

Índice general

Instrumentos de redistribución de la renta urbana	7
Instruments for the redistribution of urban revenue	43
Strumenti di ridistribuzione della rendita urbana	77
Instrumentos de redistribuição da renda urbana	113
Anexo A.1	149

<u>Fichas</u>		<u>Equipo redactor</u>
1a	Planes de urbanismo y programas de actuación	Lleida
1b	Plano director	Río Claro
02	Ley de ordenamiento territorial y uso de suelo	Malvinas Argentinas
03	Programas de recalificación urbana (PRU)	Ferrara
04	Operações urbanas consorciadas e interligadas*	Río Claro
05	Transferencia do direito de construir*	Río Claro
06	Trasferimenti e perequazione urbanistica*	Ferrara
07	Outorga onerosa do direito de construir*	Río Claro
08	Monetizzazione degli standard urbanistici + PAS*	Ferrara
09	Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	Lleida
10	Ley de Captación de renta (Metro de B. Aires)	Malvinas Argentinas
11	Cesiones obligatorias de suelo para espacio público	Malvinas Argentinas
14	Impuesto Incremento del valor de los terrenos (IIVT)	Lleida
15	Captación y distribución de plusvalías (Ordenanza M.)	Malvinas Argentinas
16	Cuotas de urbanización	Lleida
17	Contribuciones especiales	Lleida
18	Contribución por mejoras (Ordenanza general)	Malvinas Argentinas
19	Cesión del 10% de aprovechamiento	Lleida
20	Regularización de loteos legales no formalizados	Malvinas Argentinas
21	Patrimonios municipales de suelo	Lleida
22	Sociedades urbanísticas (Empresas de Urbanismo)	Lleida
23a	Convenios urbanísticos	Lleida
23b	Convenios urbanísticos	Rosario
26	Fondos de desarrollo urbano	Rosario
27	Participação cidadã-Conselhos*	Río Claro
28a	Descentralización municipal (Distritos urbanos)	Rosario
28b	Asamblea de Concejales y grandes contribuyentes	Malvinas Argentinas
31	Captación de plusvalías (Ordenanza M. de Vicente López)	Malvinas Argentinas
32	Hábitat y regularización del suelo urbano	Rosario
33a	Regularização Fundiária o Predial (ZEIS)*	Río Claro
33b	Redistribución en la venta de lotes a precio social	Malvinas Argentinas
34	Impuesto predial progresivo (Brasil)	Consultores Int.
35	Consortio inmobiliario (Brasil)	Consultores Int.
36	Coeficiente de aprovechamiento básico (Brasil)	Consultores Int.
37	Intervenciones urbanas (Inglaterra)	Consultores Int.
38	Transferencia de potencial constructivo (varios)	Consultores Int.
39	Zonas de interés social (Desepaz-Colombia)	Consultores Int.

Anexo A.2	195
-----------------	-----

<u>Fichas</u>		<u>Equipo redactor</u>
01	Impuesto inmobiliario	Consultores Int.
02	Socialización del derecho de construir (Europa)	Consultores Int.
03	Negociación de derechos de construir (Italia)	Consultores Int.
04	Cesiones obligatorias (Chile)	Consultores Int.
05	Contribución por Mejoras (Perú)	Consultores Int.
06	Pavimentos Participativos (Chile)	Consultores Int.
07	Droit de Préemption (Francia)	Consultores Int.
08	Impuesto de plusvalía (México)	Consultores Int.
09	Ley de Participación de plusvalía (Colombia)	Consultores Int.
10	Captación de Plusvalía-Impuesto a la transferencia (Europa)	Consultores Int.

* Título no traducido-versión original y numeración de trabajo en equipo.

Anexo B Bibliografías básicas y sectoriales	211
Anexo C Cuadro de datos de las ciudades socias del libro	221

Instrumentos de redistribución de la renta urbana

Índice

Introducción	11
Origen y finalidad del libro	11
Sus apartados y sus contenidos	11
Pertinencia del tema y su enfoque	11
Sus beneficiarios y sus destinatarios	12
1. Antecedentes	13
1.1 El programa URB-AL y el proyecto común	13
1.2 Objetivo, metodología y desarrollo del proyecto	14
1.3 América Latina y Europa del sur: aspectos comunes y diferenciales	15
1.4 Las ciudades participantes: sus contextos institucional y normativo	18
1.5 El trabajo en equipo para el diagnóstico y los talleres participativos	19
2. Descripción de los instrumentos por bloques	20
2.1 Reflexiones metodológicas y conceptuales	20
2.1.1 Los conceptos de rentas y de plusvalías urbanas	20
2.1.2 Recuperación y redistribución de rentas y/o plusvalías urbanas	21
2.2 Consideraciones generales sobre los bloques de instrumentos	22
2.2.1 Las leyes y disposiciones locales	22
2.2.2 El Planeamiento urbanístico tipos	23
2.2.3 La fiscalidad general y urbana local	25
2.2.4 Los Instrumentos de tipo económico	30
2.2.5 Los Instrumentos de gestión urbana	33
2.2.6 Los Instrumentos de urbanización y patrimonios de tierras	37
2.2.7 Los Instrumentos de democratización y de participación social	38
2.2.8 Hábitat y regularización de tierras, y la revalorización del área	38
3. Conclusiones generales del libro	41

Introducción

Origen y finalidad del libro

Este libro es uno de los resultados tangibles, del esfuerzo colectivo, del proyecto común “Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana”, parte del Programa URB-AL y de la Red número 7 de este programa, “Control y gestión de la urbanización”. Subvencionado por la Unión Europea. Participaron cinco ciudades socias (Ferrara-Italia, Lleida-España, Malvinas Argentinas-Argentina, Río Claro-Brasil y Rosario-Argentina) y por CEPAL (de la ONU), con el apoyo de consultores internacionales y expertos locales.

Se planteó que el resultado final del proyecto fuera un libro, con carácter de registro analítico que, si bien no fuese científico en sí mismo, resultara de un trabajo técnico, colectivo, y operativo. Que además se constituyera en una referencia de información abierta, más que un catálogo de soluciones puntuales. Abierto a la lectura de otras muchas ciudades y personas para que con ella le den su propia dimensión.

Sus apartados y sus contenidos

El libro se ha estructurado en los siguientes apartados:

- Inicialmente, se profundiza en la pertinencia y enfoque del tema de la captación y redistribución de la renta urbana y las plusvalías; luego, se definen sus destinatarios y beneficiarios.
- Posteriormente se entrega un conjunto de antecedentes sobre el marco en que está inserto el libro, además de los objetivos, la metodología y el desarrollo del proyecto, tanto en cuanto es resultante de un proyecto común de URB-AL. Asimismo se procede a la ubicación de las 5 ciudades intermedias participantes, en dos subcontinentes: América Latina y el sur de Europa. Haciendo especial mención de su condición de ciudades intermedias, además se aporta información específica de esas ciudades (ver anexo C).
- En los antecedentes se sintetiza el contexto institucional y legal de las ciudades, y sus países, y sus características de ciudades de escala intermedia. El grupo de trabajo creado, ~~ver el anexo C2~~, así como su articulación con el conjunto de profesionales locales que han colaborado en los Talleres Participativos para el desarrollo de los diagnósticos.
- Prosiguen las reflexiones metodológicas y conceptuales, que fundamentan la ordenación y presentación de los instrumentos, identificados, agrupados por bloques temáticos.
- Continúa con las bibliografías y los documentos complementarios de los Anexos. En los anexo se presentan los instrumentos, tanto los generados desde las ciudades participantes (ver el Anexo A.1). Junto con otros, desarrollados en diversos lugares del mundo, presentados por los consultores internacionales (ver el Anexo A.2).

Pertinencia del tema y su enfoque

Desde el inicio del proyecto, fue intencional orientarlo al reforzamiento del ámbito local del gobierno de las ciudades y enfatizar el tema de la urbanización como fuente de desarrollo por las siguientes premisas:

1. **Los procesos de descentralización impulsados desde las últimas dos décadas del siglo XX han abierto posibilidades de consolidar el desarrollo local**, acercando la toma de decisiones a los ciudadanos y, con ello, fortaleciendo potencialmente la democratización y la promoción de la justicia social. Sin embargo, dichos procesos también han planteado desafíos y problemas críticos, al devolver o trasladar atribuciones a las administraciones locales, sin sus correspondientes fuentes de financiamiento o, lo que es más grave aún, sin las posibilidades de generar nuevas fuentes e incluso reajustar las existentes. Dado que los recursos económicos están en la base de este tema. Las ciudades suelen ser el espacio privilegiado para concretar y concertar las estrategias de desarrollo local y territorial. Si bien es cierto que las grandes ciudades, particularmente las capitales, han tendido a marcar la pauta, la visión ampliada a y desde ciudades intermedias e intermediarias permite recoger sus propuestas articuladas aún más desde la base, capaces de funcionar sin contar con grandes medios.

2. **La urbanización es un proceso que genera actividad económica local, existe en todas las ciudades del mundo (1) y además es básico para su gobierno** (JM. LLOP 2004). En las sociedades modernas, genera un incremento del valor del suelo y de las propiedades urbanas. La redistribución de dicho incremento, sea este renta (con inversión) o plusvalía (sin inversión¹), puede potenciar procesos urbanos deseables para la ciudad y su territorio, además de revertir los procesos que generan injusticia social.
3. **Los instrumentos de gestión urbanística o los fiscales de captación de rentas urbanas, pensados o definidos generalmente para su posterior redistribución, alteran los resultados que el mercado realiza**, a través de la asignación primaria de dichas rentas. Estas se convierten en un elemento fundamental para la financiación de la ciudad, para buscar el equilibrio necesario entre los bienes urbanos de apropiación individual (por ejemplo la vivienda) y los de apropiación colectiva (sistemas y servicios públicos). El mercado por sí solo no produciría todos aquellos productos que no pueden ser intercambiados en el mercado y por lo tanto es el sector público, a través de la administración actuante, la que debe producirlos, y su coste ha de ser financiado, precisamente, a través de las rentas que se generan por el trabajo productivo de todos los factores, de todos/as los/as ciudadanos/as. Financiación que se consigue con la puesta en práctica de instrumentos de redistribución de la renta urbana, que, como vasos comunicantes, actúan entre el punto de origen de la renta y el del gasto o inversión pública, en los puntos de destino de redistribución.
4. **En cuanto al enfoque metodológico, el concepto amplio de instrumentos utilizado priorizó su detección y descripción, no su catalogación y definición detallada.** Puesto que se consideró indispensable complementar el trabajo de investigación, sobre los instrumentos de captación y redistribución, con un análisis posterior más detallado de la utilización de los fondos que ellos captan, y muy especialmente de cómo se revierten los mismos. Temas claves cuando la redistribución persigue consolidar la equidad y promover el desarrollo.

Debido a ello, tanto la captación como la movilización y/o redistribución de rentas urbanas son temas muy válidos y pertinentes en la agenda del desarrollo local (2), aunque hoy por hoy sean mayoritariamente ausentes (M. Smolka y F. Furtado, 2001). Su ausencia se vincula con la falta de información pertinente sobre el estado del tema, de ahí el objetivo de proveerles con esta información a través de este libro. Y se relaciona también con la presencia de actores para los cuáles es conflictivo su abordaje, incluyendo a los mismos líderes políticos, funcionarios locales, promotores inmobiliarios, ciudadanos en general y potenciales beneficiarios en particular. Con este libro, abierto a todos ellos, se pretende colaborar en ampliar las posibilidades de desarrollo local.

Sus beneficiarios y sus destinatarios

En relación a sus destinatarios y beneficiarios, según se señaló en la formulación del proyecto, son funcionarios y técnicos locales de gobiernos locales o regionales, que se desempeñen en áreas vinculadas con el tema. Los beneficiarios directos son todos los gestores públicos y privados urbanos, legisladores, gestores inmobiliarios, oficinas de planes estratégicos, programas urbanos específicos, empresas de urbanización y oficinas de gestión urbanística, entre otros. Los beneficiarios indirectos son la población de menores recursos de las ciudades, además de las entidades académicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, actores y gestores urbanos -tanto públicos como privados- de otras ciudades que accedan a los productos del proyecto.

Como conclusión de esta sección, es importante destacar que el principal valor de este proyecto es que constituyó un espacio de debate, intercambio de experiencias, difusión de instrumentos y mecanismos de gestión. Así como de argumentación de la legitimación de procesos de difícil aceptación, como son los referentes a la recuperación de rentas y plusvalías urbanas. A su vez este espacio de debate, dada la forma de cooperación descentralizada, fortaleció relaciones directas entre los municipios participantes. Pero pensamos en los beneficiarios y destinatarios posteriores, ya que con la publicación y distribución del libro, este esfuerzo puede llegar a constituirse en una herramienta válida que induzca a la reflexión en torno a propuestas de nuevos instrumentos y, si corresponde, a una adecuación de los instrumentos existentes, en función de la que le den los lectores. Insistimos en la consideración de los documentos como un libro abierto a todos. A todos aquellos que vean en el fortalecimiento del gobierno de escala regional y local, mediante el uso de instrumentos de gestión, fiscalidad y planificación urbana, uno de los caminos de ampliación de las oportunidades de desarrollo, especialmente en América Latina.

¹ En el capítulo 2 se ahondará sobre las definiciones de las rentas y de las plusvalías urbanas.

I. Antecedentes

Para comprender el marco en que está inserto el libro, en esta sección se abordará su vinculación como proyecto común de Programa Europeo URB-AL, y se abordarán las generalidades que acercan o diferencian a América Latina y el sur de Europa, los dos continentes donde se encuentran las ciudades socias del proyecto.

I.1 El programa URB-AL y el proyecto común

El programa europeo URB-AL² es un programa de cooperación descentralizada³, de apoyo a las políticas urbanas, dirigido principalmente a las colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina, y a otros actores urbanos, como Asociaciones, Fundaciones, Empresas públicas y privadas, Universidades, Colegios Profesionales, Sindicatos, ONG, entre otros organismos que intervienen a nivel local.

El objetivo general de URB AL es desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas, mediante la difusión, adquisición y aplicación de las mejores prácticas en el ámbito de las políticas urbanas.

Los objetivos particulares son:

- Reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales.
- Desarrollar las capacidades estructurales de las autoridades locales, especialmente a través de la formación de los recursos humanos.
- Promover el partenariado entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil.
- Desarrollar la capacidad de acción de las pequeñas y medianas ciudades (PMC), en el marco de la internacionalización de sus relaciones.
- Promover las "buenas prácticas" de desarrollo local europeas y latinoamericanas, respetando las especificidades.

El programa europeo URB-AL funciona a través de redes temáticas. Estas se forman en torno a un tema prioritario, de la problemática urbana, están lideradas por una ciudad, y tienen como objetivos:

- Identificar problemas comunes,
- Permitir el intercambio de experiencias,
- Articular mecanismos e instrumentos de acción,
- Difundir las buenas prácticas sobre esa temática,
- Dar seguimiento a los proyectos comunes seleccionados.

En cada red temática se conciben y ejecutan proyectos comunes⁴, que profundizan aspectos específicos del tema que convoca la red. Los proyectos comunes están dirigidos principalmente a los miembros de la Red, que forman los grupos llamados sub-redes⁵.

La Red 7 se crea con el fin de realizar intercambios de conocimientos, experiencias y técnicas sobre la temática de la "Gestión y Control de la Urbanización", a través de los cuales se fortalezcan y desarrollen capacidades a nivel local, que respondan a los problemas derivados de la urbanización acelerada de estas últimas décadas. Se espera también que las respuestas generen aplicaciones concretas e integrales, capaces de estimular nuevas acciones, ampliar y diversificar la batería de instrumentos.

2 Ver el site = <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal>

3 El programa fue creado por la Comisión Europea en el año 1995. La primera fase del programa se organizó en torno a 8 temas: Droga y ciudad. Conservación de los contextos históricos Urbanos. La democracia en la ciudad. La ciudad como promotora del desarrollo económico. Políticas sociales urbanas. Medio ambiente urbano. Gestión y control de la urbanización. Control de la movilidad urbana. La segunda fase está compuesta por 5 nuevos temas: Financiación local y el presupuesto participativo. La lucha contra la pobreza urbana. Promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales. Ciudad y sociedad de la información. Seguridad ciudadana en la ciudad. El programa es descentralizado dado que todas las actividades son elaboradas, propuestas y puestas en práctica por las mismas ciudades participantes.

4 Existen 2 tipos de Proyectos Comunes, los de tipo A que se relacionan directamente con el tema básico de la Red y fomentan acciones para implementar soluciones concretas en respuesta a situaciones específicas, que se identificaron en los encuentros anuales o bien se propusieron con posterioridad. Los Proyectos Comunes de Tipo B, nuevos en el Programa URB-AL, buscan concretizar, mediante realizaciones tangibles en beneficio de una o varias colectividades locales, los resultados de los intercambios de sus experiencias. Conllevan una fuerte dimensión de visibilidad para las poblaciones locales.

5 En la primera convocatoria (2001) de proyectos comunes para la Red N. 7, se seleccionaron 3 proyectos: Gestión de la urbanización en ciudades turísticas; Organización de áreas metropolitanas e instrumentos de intervención; Poder local y marco jurídico para la planificación y gestión urbana. En la segunda convocatoria (2002) se seleccionaron 5 proyectos comunes: Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias; Ámbitos Inter. comunales para el ordenamiento territorial en pequeñas y medianas localidades; Estrategias de transformación de los sitios urbanos portuarios abandonados interfaces o intermedios entre la ciudad y el puerto; Identificación de instrumentos de planificación de la urbanización: el enfoque multidisciplinario e integrado; el proyecto "Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana".

Desde la formulación del proyecto común⁶, subvencionado por la Unión Europea, se tomaron en cuenta importantes antecedentes sobre la redistribución de la renta urbana en las ciudades de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, que serán objeto de una síntesis a continuación (ver el punto 1.3) y complementados con información específica sobre las ciudades socias participantes (ver el punto 1.4).

Específicamente, se priorizó la escala de las ciudades llamadas intermedias, es decir, ciudades de tamaño mediano que tienen una funcionalidad de intermediación entre los procesos de globalización y los de promoción de los territorios donde están asentadas (Ver www.paeria.es/cimes). Muy en sintonía con el tamaño y función territorial de las ciudades socias del proyecto común de URB-AL. Donde hay una ciudad intermedia de una escala metropolitana, Rosario, que se complementa muy bien con las otras tres de escala mediana, situadas en los entornos de otras metrópolis, pero con una clara función de centro territorial (Ferrara, Lleida y Río Claro). Por último hay la aportación de una ciudad media situada en el conurbano metropolitano del gran Buenos Aires, con las especiales circunstancias de esa periferia (Malvinas). Esta combinación de situaciones, experiencias y prácticas, configura un conjunto suficientemente diverso de problemas y soluciones, y constituyó un buen observatorio, europeo y americano, del amplio tema de trabajo.

Esta escala intermedia, territorial y urbana, pero también en el tratamiento de los problemas de urbanización es pertinente con la hipótesis inicial de reforzar el nivel local, de su gobierno y de sus capacidades de desarrollo endógeno. Además, particularmente, era interesante revisar las aportaciones desde el punto de vista de la administración local, donde es evidente su diversidad y localidad.

1.2 Objetivos, metodología y desarrollo del proyecto

El "Proyecto Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana"⁷ tuvo como objetivo general "mejorar la distribución social de la renta urbana en ciudades de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, a través de la utilización de instrumentos de legislación, planificación y de gestión urbana o territorial que promuevan un desarrollo urbano equitativo". Los objetivos específicos fueron:

- Proveer a las ciudades de un registro analítico de instrumentos⁸ de legislación y gestión urbana y territorial que posibiliten la captación, por parte del sector público, de incrementos del valor de la tierra originados por intervenciones gubernamentales, con la finalidad de orientarlos hacia la inversión en la solución de las carencias y desigualdades tanto territoriales como urbanas.
- A partir de este registro analítico, entregar a los gestores locales una herramienta que facilite proponer instrumentos y replantear o modificar los instrumentos con que cuentan, a la luz de las experiencias implementadas de manera satisfactoria en otras realidades territoriales.

Para ello, se analizaron instrumentos de captación de renta urbana –directa o indirecta– en y desde las cinco ciudades socias participantes ([Anexo A.1](#)); identificando su objetivo, características, forma en que captan dicha renta y, si era posible, el mecanismo de redistribución. Se enfatizó la búsqueda de las dificultades para su aplicación, aspecto clave para la discusión respecto a la aplicabilidad del instrumento presentado. Ello se complementó con una investigación de instrumentos similares, existentes en otros países y regiones del mundo, por los consultores internacionales apoyados por CEPAL ([Anexo A.2](#)).

Se consideró que, para una total comprensión de cada instrumento, es necesaria la referencia al contexto legislativo de los países, así como a sus aspectos políticos y culturales. Una aproximación de este tipo excede los límites del trabajo de este proyecto, sin embargo su mención sirve para tomar con precaución el análisis y descripción de los Instrumentos y para poder profundizar más adelante sobre sus características contextuales. También se subraya el hecho que todos los instrumentos analizados están compuestos por elementos exitosos y también por dificultades, que ayudan al aprendizaje y ambas características constituyen elementos enriquecedores de la reflexión.

Respecto a la redistribución de la renta urbana, se constataron grandes dificultades para identificar si existía o no redistribución hacia sectores urbanos más desfavorecidos y el monto de ésta. En la Ley o reglamentación de algunos instrumentos se explicita que el producto de la recuperación de rentas urbanas deberá ser invertido en otras obras, especificando cuales son. En otros casos, dado el carácter y el procedimiento de aplicación del instrumento, es posible

6 Impreso de solicitud de subvención en el contexto de una convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes de tipo A y de tipo B.

7 La información que se presenta y comenta a continuación se obtuvo del Impreso de solicitud de subvención presentado a la Unión Europea, en el contexto de una convocatoria de propuestas para la coordinación de proyectos comunes (de tipo a y de tipo b).

8 Los instrumentos se refieren a aquellos "que posibilitan la captación, por parte del sector público, de incrementos del valor de la tierra originados por intervenciones gubernamentales, con la finalidad de orientarlos hacia la inversión en la solución de las carencias y desigualdades urbanas". En Impreso de solicitud de subvención del Proyecto.

deducir donde serán invertidos los recursos recuperados, por ejemplo la recuperación en especies y del territorio. Y en otros casos, dado que los recursos van a cuentas mayores o al presupuesto general, no es posible seguir su trayecto hasta ser reinvertidos. Sin embargo, en general es muy difícil encontrar referencias a la inversión de los recursos recuperados. Surge de esta constatación la necesidad de una investigación de campo adicional a las fuentes documentales o bibliográficas, que permita dar seguimiento a los recursos recuperados, para evaluar en que medida la aplicación de un instrumento de captación de plusvalías es realmente un instrumento a favor de la equidad. Medir la redistribución de la renta urbana requiere de instrumentos metodológicos específicos, distintos a los orientados a medir captación de plusvalías, y requiere además de un esfuerzo especial de identificación, por ejemplo, en qué momento se redistribuye, cómo y a quién van los beneficios. Esto último es importante, ya que en muchos casos la recuperación por obras en sectores de altos ingresos es reinvertida en el mismo territorio, produciéndose un fenómeno regresivo.

En relación a la metodología, se tomó la opción de generar un proceso participativo, donde la ciudad coordinadora (Lleida = Lérida, España) condujo la producción colectiva⁹. Esto se reflejó en un diálogo permanente entre el equipo del proyecto, que permitió el intercambio de ideas y experiencias. Además, comprometió a las ciudades socias en un proceso simultáneo de producción y recepción de información. Especial mención requieren los Talleres participativos, en los que se puso a examen toda la recepción de la documentación y análisis del tema por los actores locales, aspecto clave para la evaluar la viabilidad de las propuestas y la aplicabilidad de los aprendizajes.

En resumen, fue importante para el éxito del proyecto mantener presentes los siguientes aspectos metodológicos:

- Proceso de producción colectiva, y diálogo permanente, entre los socios y los expertos.
- Proceso simultáneo de producción de información, y de "testeo" por los actores locales.
- Análisis local detallado y descripción siempre con un horizonte más general que el local.

El proyecto se desarrolló de la siguiente manera: inicialmente, los participantes de las ciudades socias realizaron una identificación preliminar de instrumentos en sus ciudades o de cobertura nacional. Posteriormente, los consultores internacionales del proyecto formularon observaciones, destacándose en primer lugar que la diversidad de instrumentos y contextos remitía a la necesidad de tener un lenguaje común y a establecer una definición operativa que permitiera avanzar. Las definiciones acordadas, sin ser excluyentes, debían permitir clasificar las formas en que los instrumentos inciden en la recuperación de rentas urbanas y en cómo éstas se redistribuyen.

Una segunda observación se refirió a la especial atención que debía prestarse a la redistribución, pues se corría el riesgo de obviarla. Luego se solicitó al equipo de expertos realizar un informe que analizara buenas prácticas, o experiencias exitosas o idóneas en la aplicación de instrumentos de captación y redistribución de rentas urbanas. Todo ello se sometió a discusión con todos los miembros del grupo, especialmente en dos reuniones conjuntas de trabajo. La primera en Lleida-España (septiembre del 2003) y la segunda en CEPAL, Santiago de Chile (mayo 2004). Fruto de la discusión en esas reuniones y del trabajo en común se elaboró un índice de trabajo, llegando a estructurarse de manera general el libro, en base a los diagnósticos locales, las buenas prácticas e instrumentos idóneos identificados, las conclusiones de las dos Reuniones de Trabajo de los socios, y de los Talleres Participativos Locales, realizados en cada ciudad socia.

1.3 América latina y Europa del sur. Aspectos comunes y diferenciales

I. Las características compartidas:

Entre los factores comunes, aunque no iguales, en ambos continentes están: el papel del Estado; su descentralización y grados de estabilidad del contexto político; el mercado; la sociedad civil y los procesos de globalización en las transformaciones de los territorios; la influencia de la legislación relativa al derecho de propiedad, además de la información catastral, los sistemas de avalúo o valoración y recaudación.

El papel del estado. La estabilidad del contexto político puede otorgar solidez y continuidad en la aplicación de acciones orientadas a la captación o recuperación de plusvalías. Pero precisamente, la inestabilidad política, partidaria y los cambios de orientación respecto a las políticas inmobiliarias (incluso del mismo partido) repercuten en cambios o abandonos de instrumentos aplicados, lo cual debilita la legitimidad de las acciones y merma su credibilidad. La confianza de los propietarios en la fragilidad del sistema, que finalmente opera en su favor, ha sido una conducta que se traduce en el no pago, en negociaciones u otras acciones orientadas a postergar los pagos en espera de un cambio. Por ejemplo, en

⁹ Las actividades del proyecto son: informes preliminares, primeros talleres participativos locales, documento de consolidación de los informes preliminares, primera reunión de trabajo, segundos talleres participativos locales, elaboración de diagnósticos locales, elaboración de un documento de identificación, análisis y sistematización de instrumentos idóneos y/o buenas prácticas en AL y la UE que promuevan un desarrollo urbano equitativo a través de la redistribución de la renta urbana, segunda reunión de trabajo, terceros talleres participativos locales, documento final del proyecto.

Inglaterra después de la segunda guerra mundial, los intentos por desarrollar la intervención inmobiliaria por parte de las colectividades públicas se frustró porque la alternancia entre gobiernos conservadores y laboristas condujo a una política de avance y retroceso. Los intentos eran simplemente suprimidos, sin haber mostrado realmente fracasos ni haber alcanzado suficiente madurez (J.Comby y V.Renard 1996). (3)

La descentralización ha podido ser utilizada como campo de reversión de los valores urbanos a la ciudadanía. Citemos algunos ejemplos. En el caso de Bolivia, la descentralización de la administración y gestión del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria estuvo acompañada de modernizaciones, en el proceso de recaudación, como informatización del sistema de fiscalización. Se eliminó la participación directa del gobierno central en su manejo, asumiendo los municipios directamente su administración y recaudación. Se otorgó especial importancia a la modernización del sistema, lo que se tradujo en un significativo aumento de los respectivos ingresos. Sin embargo, la descentralización requiere de capacidades técnicas a nivel local. En México el impuesto predial o inmobiliario es la fuente principal del financiamiento local, situación actualmente en recuperación tras una crisis que se inició en 1983. Dos hechos motivaron el inicio de la crisis, primero la reforma del artículo 115 de la Constitución Federal, que transfirió del estado a los municipios la potestad de administrar sus haciendas locales, y la devaluación correlacionada a niveles de inflación inusitados. La falta de experiencia y capacitación de los cuerpos técnicos municipales en fiscalidad inmobiliaria motivó la no actualización de los catastros locales, lo que aunado a los índices de inflación desligó de toda realidad la "base gravable" de las imposiciones fiscales; es decir, el valor catastral (ver Marmolejo C) (4). Por el contrario en los municipios europeos el impuesto catastral o inmobiliario es clave en los recursos económicos locales, puede ser casi el 40% de los mismos en España. Sin embargo la descentralización es positiva, como en el caso de las transformaciones urbanas, y su gestión con actores locales, que combinan mercado y sociedad civil, además de los procesos globales, especialmente en algunos ejemplos europeos.

El papel del mercado. El contexto neoliberal supone en algunos casos la marginación paulatina de las funciones de control y gestión del Estado, para que cumpla una función reguladora y subsidiaria. En los mismos, se puede consolidar la inversión inmobiliaria como una inversión especulativa, lo que dificulta progresivamente que la colectividad recupere los incrementos de valor generados por ella misma. La equidad se subordina a reglas con orientación de libre mercado, con un creciente peso de la privatización, aceptadas tácitamente por la comunidad. Lo anterior incide -entre otros factores- en la baja disposición política a pagar el costo de la puesta en marcha y operación de instrumentos de captación de plusvalías. Aunque también hay experiencias en otros sentidos positivos. Que permiten articular formulas legales, normativas y/o de gestión tanto en Europa como muy especialmente en las ciudades de Latinoamérica.

El papel de la sociedad civil. La necesidad de transparencia e información como mecanismos base de la democracia local participativa, que permiten consolidar los procesos de captura de rentas, y que además, evitan abusos y casos de corrupción. Además, la tendencia al uso de métodos participativos durante las reformas de la recaudación se basa en la probabilidad de que la aceptación del público facilite el proceso. El autoevaluó (Colombia) mejoró la carga tributaria y disminuyó la evasión. En Santa Fe de Bogotá, las grandes diferencias entre el avalúo fiscal y el valor comercial de los inmuebles inducía a un deterioro constante de la recaudación del impuesto predial y condujo a definir un nuevo marco legal que permitiera reformas al régimen fiscal de la ciudad. En 1994 se adoptó la figura del autoevaluó, siendo el resultado más visible el considerable aumento en el recaudo del impuesto predial. En el primer año de aplicación, se duplicaron los ingresos por este concepto. El aumento se debió más al incremento del número de predios que pagaron impuesto que al alza del recaudo, produciéndose una mejor distribución de la carga tributaria y una significativa disminución de la evasión. Estas experiencias en AL se conjugan muy bien con las formulas de cogestión local del impuesto inmobiliario o catastral, así como en otros impuestos que son la base de la recaudación de las haciendas locales. En ambos casos debe citarse los presupuestos participativos (ver 2.2.7) como ejemplo de responsabilizar a la población de las decisiones tácticas, que luego revierten a favor de una mayor implicación en las estratégicas, del gobierno local.

Los procesos de globalización. Si bien ofrecen nuevas oportunidades, su carácter de mayor intercambio de los productos y de los capitales, favorece a las grandes corporaciones multinacionales. Que localizan la producción en función de sus intereses económicos, por ejemplo las Maquilas en AL. Pero también han generado otros procesos de puesta en común de las experiencias alternativas. Pongamos por ejemplo los Foros Sociales, con el de la ciudad de Porto Alegre como referente. Específicamente el Foro de Autoridades Locales. En ellos se cruzan las informaciones de la gestión urbana alternativa. Se abren campos de solidaridad internacional y de nuevos caminos del gobierno local más igualitario, más solidario, más participativo y más sostenible. Estamos en un proceso de fuerte dialéctica donde hacer visibles los instrumentos y las buenas prácticas locales es muy pertinente para ampliar las posibilidades de otros en su aplicación localizada en los campos propios.

La legislación de cada país incide claramente en el tipo de instrumentos adecuados y eficientes para la recuperación de plusvalías, en particular aquellas leyes que regulan el derecho de propiedad y que inciden en la redistribución de las plusvalías inmobiliarias de manera radicalmente diferenciada.

Los catastros, sistemas de avalúo y recaudación de impuestos, tasas y contribuciones son la base de los instrumentos para captar rentas urbanas; su calidad determina las posibilidades de aplicar uno u otro instrumento o la imposibilidad de aplicar de manera eficiente cualquier forma de recuperación. Desde esta perspectiva, se ha señalado que una condición previa para aplicar la mayoría de instrumentos de captación de plusvalías es contar con catastros actualizados a valores de mercado, especialmente si se considera que este valor refleja de manera específica los incrementos en el valor de los inmuebles. A la mayoría de países y municipalidades el alto costo de generación y mantenimiento de los catastros les hace desistir de la inversión, a pesar de existir consenso respecto a mejorar la información inmobiliaria para mejorar las finanzas asociadas a recursos provenientes de impuestos u otros cobros sobre la propiedad inmobiliaria. Donde se han realizado mejoras, estas han contado con un fuerte respaldo político, lo que ha motivado a los funcionarios públicos responsables (ejemplo de ello es el caso de Brasil). Como resultado global positivo ha incrementado la recaudación de los distintos impuestos territoriales de base local.

II. Particularidades de América Latina:

1. **Las ciudades latinoamericanas, en un proceso de crecimiento, presentan un agudo nivel de segregación socio-espacial.** Por un lado está la población pobre, habitando en condiciones de precariedad, con un conjunto de grandes carencias respecto de su acceso a los servicios y bienes urbanos; y por otro, la población de mayores recursos que ve sus necesidades satisfechas y concentra la riqueza patrimonial. La tradición de provisión de infraestructura y servicios con recursos públicos para los sectores sociales de altos ingresos es fuerte, y la captura de las valorizaciones generadas por estas acciones tiende a concentrarse en los mismos sectores, en manos de los propietarios inmobiliarios. La escasez de recursos de inversión dificulta revertir la situación, arriba señalada, para hacer más equitativo el acceso a los bienes y servicios urbanos. Frente a esta escasez se necesita aplicar otros instrumentos que contribuyan a mejorar los ingresos locales, entre éstos la captación de plusvalías por parte del sector público, a fin de mejorar la equidad en su redistribución. Y todo ello en espacios urbanos con un muy fuerte proceso de crecimiento y transformación, por las migraciones rurales. Casi el 45% de la población en AL vive en condiciones de informalidad y las débiles regulaciones existentes del mercado del suelo explican, en gran medida, la imposibilidad de los sectores populares de acceder al suelo urbanizado formal. El círculo mercado libre del suelo – informalidad - aumento de la pobreza es esencial para explicar la realidad.
2. **En América Latina es más frecuente partir de propuestas locales hacia legislaciones de mayor cobertura, incluso nacional.** En los casos en que fructifican generan procesos creativos y flexibles, incluso de rápida implementación. Sin embargo, estos procesos también corren el riesgo de estar sujetos a los constantes cambios políticos que pueden derivar en tentativas legales frustradas. Y al depender mayoritariamente de la economía local, han de funcionar de forma precaria y puntual apoyándose en negociaciones, que pueden generar prácticas de abuso y corrupción. Puede afirmarse que no son muchos los ejemplos de plusvalía generada por inversiones públicas que es captada por el gobierno (especialmente local) mediante impuestos, o gestiones o negociaciones. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos han puesto el énfasis en la obra pública que provoca mejoras o incremento por valorización, más que en el incremento generado por cambios en la normativa urbana que inciden en el proceso de urbanización. Otro factor que ha debilitado la aplicación de instrumentos es que la necesidad de recuperar plusvalías no se encuentra legitimada y es culturalmente rechazada. La recuperación de los incrementos en el valor de la propiedad privada, debido a recursos públicos invertidos, es vista como una "intervención a la propiedad privada y al libre mercado" y no como valorizaciones que pertenecen a toda la comunidad.
3. **Puede decirse también que hay otras experiencias, no muy mayoritarias, pero si muy interesantes, y siempre de base local, en que se transfieren los derechos o valores urbanos.** Desde la práctica de los Presupuestos Participativos, como método de redistribución democrática, hasta las nuevas formulas de participación en el gobierno local. O experiencias de políticas en el ámbito local muy creativas. Como por ejemplo la experiencia de las "Esculturas urbanas", en la ciudad argentina de Resistencia, que amplía el derecho del arte a favor de todos los ciudadanos, y se gestiona con una institución de la sociedad civil, la Fundación Urunday, en sintonía con la municipalidad.
4. **En todos los países se observa la incidencia –aunque de manera diferenciada– de las políticas dictadas por organismos de cooperación multilateral y agencias internacionales,** implementadas desde finales de los años 80s: tendientes a la reducción del estado, privatización eliminación de subsidios, reformas fiscales, etc. Por lo general, dichas políticas impuestas o conducidas con sesgos muy externos, han tenido impactos duros en la administración pública y particularmente en los impuestos, sobre todo en lo concerniente a la redistribución con fines equitativos. Sin embargo, también han potenciado una modernización del aparato estatal y los gobiernos locales que, al ser bien aprovechadas, han incidido en una mejor administración, y en la creatividad de formas de financiamiento local. En términos de políticas urbanas, la tendencia a otorgarle al mercado un creciente papel protagónico en la regulación de los procesos de urbanización ha modificado profundamente las características de dichos procesos.

III. Particularidades de Europa:

1. **Europa tiene un esquema normativo legal más jerárquico o vertical, de relación de las leyes estatales o regionales y de la acción local;** lo que si bien representa mayor estabilidad, impide, limita o dificulta el surgimiento de nuevos esquemas o instrumentos alternativos, desde la base local. Las situaciones son diversas, aunque puede afirmarse que las

economías urbanas, nacionales y regionales, tiene mayor estabilidad económica y política. En la Unión Europea. Con una cierta tradición de redistribución social más establecida. Aunque en cambio por motivo de la reconversión económica, las ciudades europeas son un espacio de transformación por consolidación, más que por crecimiento poblacional, por efecto de atracción sobre migrantes de regiones y culturas más distantes, y con nuevas necesidades de reversión de las rentas y de las plusvalías.

Sin embargo, puede decirse que, en todas las normas, se reparten las plusvalías y las “cargas”, costos o costes del proceso de urbanización, tanto en las zonas de extensión urbana como en su transformación urbana interna, mediante procedimientos reglados por ley. Y en casi todos los casos definidos por el plan de urbanismo. Ello permite procesos de gestión urbana en que todo o parte de la renta y/o de la plusvalía revierte a la ciudadanía. La regla común es que la propiedad privada del suelo, y de los beneficios inmobiliarios, tiene límites y cargas, que se derivan del concepto global de la función social de la propiedad. Cada estado, incluso cada región o provincia, dentro del mismo, pueden tener reglas diferenciadas en los detalles, pero no en lo básico del tema.

- 2. La legitimación social de la captación y redistribución de las rentas y de las plusvalías es un proceso histórico consolidado, aunque también cambiante y vulnerable.** Porque aunque los procesos de reconversión económica, si bien son dirigidos con mayor autonomía interna y tradición de promoción de la justicia social, también se han orientado a reformas fiscales tendentes a la reducción del estado y la disminución de beneficios sociales. Las formas que han tomado la urbanización están produciendo una concentración espacial de la pobreza a escasa distancia de la concentración de la riqueza.

En los países del sur de Europa la propiedad del suelo es ejercida de manera mucho más débil por el Estado que en países del norte. Lo anterior evidentemente influye en la política inmobiliaria y en el control de la especulación. A su vez, la posibilidad de limitar el derecho de propiedad del suelo, separándolo del derecho de construir en él, permite aplicar instrumentos de recuperación de plusvalías amparados en este principio. Por ejemplo, en un contexto de perfecta transparencia de los mercados, a partir de un sistema sofisticado de tasaciones de terrenos e inmobiliarias, Dinamarca aplica desde hace unos 10 años el método de “site value taxation”, donde sólo el terreno es tasado, esté construido o no, sobre la base de su “valor de localización”; es decir según cual sería su precio de mercado en el “mejor” uso posible teniendo en cuenta las reglas de urbanismo.

Este sistema incita a ocupar al máximo las posibilidades establecidas por las reglas de urbanismo, pero este mecanismo requiere de transparencia del mercado, coordinación entre administraciones, etc. Pocos países cuentan con las condiciones para aplicarlo. (Comby y Renard 1996).

En Alemania el propietario de un inmueble debe pagar un impuesto inmobiliario anual. La base de cálculo consiste en un valor unificado del bien inmobiliario, estandarizado, determinado por vía administrativa. En la antigua RFA representa en general 1/4 del valor venal. La tasa de imposición más frecuente es de 1,5%. La reticencia de los agentes políticos para aplicación de nuevos instrumentos o modificaciones a ellos, ya que frente al temor de ver disminuida su popularidad por este tipo de acciones, tienden a frenarlas.

I.4. Las ciudades participantes: sus contextos institucional y normativo

Como se ha descrito antes en la introducción, el equipo de trabajo se basó en los técnicos y expertos locales, de las 5 ciudades socias, más los consultores internacionales, junto con CEPAL, como socio externo, según la denominación del Programa URB-AL. Las cinco ciudades socias, han compuesto un equipo mixto y diverso, pero con miradas muy complementarias. Ya que constituyen ciudades de escala intermedia, en el proceso de globalización y de urbanización mundial, y se complementan bien en sus roles territoriales.

Desde la escala metropolitana de Rosario, pasando por una situación periférica dentro de una megalópolis de Malvinas, hasta posiciones de centros intermedios de servicios de regiones urbanas y territoriales, en el mayor grupo de tres de ellas, Río Claro, Ferrara y Lleida (Lérida es español). Son situaciones institucionales diversas, pero muy características, entre ciudades de tamaño medio y de función intermedia, desde las europeas hasta las mismas ciudades latinoamericanas. Aunque fuimos conscientes de que sus rangos económicos, son muy diferenciados, las competencias y las leyes marco también, así como sus contextos sociales, culturales, y políticos. Sin mencionar por supuesto los diferentes grados de urbanización local. Los datos que pueden compararse, mediante datos numéricos de sus magnitudes municipales (a) y los instrumentos específicos que utilizan en su gestión local, están en el CUADRO (ver Anexo C), respectivamente.

Pero no queremos focalizar el tema de las diferencias. Ya que no es representativo de lo que el grupo de trabajo se propuso. El interés estuvo en identificar los denominadores comunes, de la escala de ciudades intermedias, que puedan sumar experiencias en procesos diversos, pero a la vez similares. La urbanización y sus rentas son diferentes, en cuantía y origen,

pero muy similares en su gestación y las reglas de su constitución o formación. Todas necesitan del suelo como elemento básico, y de las obras de urbanización, infraestructura, construcción, como proceso de transformación. Siendo por último el hábitat el final del proceso. Y todas estas piezas están siempre en todas las ciudades, y su combinación genera rentas y plusvalías. Como trabajar en ellas para que se puedan revertir a favor de la mayor parte de ciudadanos, de residentes y de usuarios, de las ciudades o de los asentamientos humanos, esta es la clave del equipo del proyecto común. Así pues las características comunes y diversas de los contextos institucionales y normativos de las ciudades socias son referentes pero no datos finales. El trabajo está en el denominador común de todas ellas, la urbanización como factor de desarrollo local endógeno.

Siendo conscientes de la fuerte diferenciación de los contextos de estar todas ellas en el sur de ambos continentes. En el CUADRO (ver Anexo C) quedan suficientemente descritos. Siendo destacable que la no existencia de marcos legales equivalentes, pero si procesos de urbanización similares, las reflexiones pueden sumar. Y destacando que los recursos, y también las competencias, del nivel del gobierno local son también muy poco equiparables. Pero tienen rasgos comunes (la base territorial de la fiscalidad de la propiedad urbana, por ejemplo), y están en un contexto cultural, de la vivienda y del habitar como base de la sociedad en común. Por ello el denominador común está en el proceso, o mejor dicho los procesos, de urbanización ya antes citado. De aquí hemos partido para sacar conclusiones en forma de instrumentos.

1.5. El trabajo en equipo para el diagnóstico y los talleres participativos

Este grupo institucional formado por una persona de cada ciudad socia, apoyado por los expertos locales, y por los consultores internacionales, constituye el que llamamos equipo de trabajo. Cuya composición se detalla en los créditos.

Pero para ampliar y mejorar las aportaciones al Proyecto común se desarrollaron tres Talleres participativos, en cada una de las fases siguientes: El primero, en el momento de la redacción de los denominados "Informes preliminares", que cada una de las cinco ciudades redactó; El segundo, después del análisis de estos informes por parte de los consultores internacionales, que redactaron el llamado "Primer Informe Consolidado", en el que se compararon los datos de las ciudades y sus experiencias de trabajo con instrumentos de planificación y de gestión urbana y fiscales; y el tercero de los Talleres, tuvieron lugar en la fase final, con los materiales del segundo "Informe Consolidado" de los consultores internacionales.

La composición de los Talleres participativos fue variada. En cada una de las ciudades se conformaron, bajo el formato de seminarios de trabajo o de jornadas abiertas a otras personas. Con una franja amplia de participantes entre una docena y unas cincuenta personas, en cada uno de ellos, y en función del formato adoptado. Ese conjunto amplio y diverso de personas estuvo constituido por especialistas del urbanismo y de la fiscalidad urbana, además de la gestión local. Tanto a nivel político como a nivel técnico o profesional. Esta diversidad y, a su vez, especialización ha permitido pulir los materiales de base del trabajo elaborados desde el equipo de trabajo. Cabe destacar pues la combinación de trabajo y de crítica y debate en la elaboración del libro. Este estilo de trabajo, propio de la Red URB-AL apoyada por la Unión Europea, se considera un valor muy positivo a potenciar. Por ello en la introducción se afirma el sentido de libro abierto, del presente documento, para facilitar la mejora de la información elaborada que pueda resultar de su utilización por parte de profesionales de la ciudad, así como de los políticos y de los habitantes de nuestras ciudades.

Además de los tres talleres, para completar la investigación, recopilación, y definición de los diversos instrumentos, se han realizado dos reuniones presenciales de todo el Equipo de Trabajo. Compuesto por los representantes de las cinco ciudades socias, más CEPAL, y los consultores internacionales. La Primera reunión conjunta tuvo lugar en la ciudad de Lleida (Lérida, España) en septiembre del 2003. La segunda reunión conjunta tuvo lugar en la sede de CEPAL, en la ciudad de Santiago de Chile, el mes de mayo del 2004.

2. Descripción de los instrumentos por bloques

En este capítulo se abordan inicialmente las reflexiones metodológicas y conceptuales, que fundamentan una descripción analítica y operativa, facilitando la posterior definición conceptual de los bloques de instrumentos, cuyo detalle se desarrolla en los anexos, mediante cada una de las fichas concretas.

2.1 Reflexiones metodológicas y conceptuales

2.1.1 Los conceptos de rentas y de plusvalías urbanas

Una diferencia conceptual debe establecerse entre rentas y plusvalías. Genéricamente, renta identifica cualquier ingreso que recibe un factor de producción por su participación en el proceso productivo, cualquier generación de renta lleva implícita el incremento de los bienes y servicios, es decir del PIB. En cambio, las plusvalías pertenecen al grupo de las rentas especulativas, o sea, aquellos ingresos que se perciben por parte de los titulares de bienes sin que se incremente el PIB, el número de bienes o servicios existentes en el mercado.

Las rentas especulativas o plusvalías son propias de los mercados secundarios, que acogen las relaciones de intercambio entre bienes que ya han sido previamente objeto de compraventa. De todos modos, las ciudades no sólo son espacios donde se manifiestan estos mercados secundarios, sino que también lo son de la generación de rentas especulativas resultantes del esfuerzo productivo de toda la ciudad, no únicamente del propietario del inmueble objeto de esta revalorización.

Los procesos de transformación territorial y urbana, su planificación, urbanización y edificación implican normalmente la generación de rentas y/o plusvalías urbanas. Sin embargo debe advertirse que hay pocos casos de decrementos. Las externalidades, o los costos y beneficios que el mercado no valora o asigna sin previa participación del beneficiario, en la fase de inversión, son consustanciales en el ámbito del espacio urbano.

El incremento del valor de la tierra tiene distintas causas, pero generalmente es fruto de una combinación, según Vicent Renard (2003) (5), de las dos o más de ellas siguientes:

- La evolución general, que incluye tanto aquella de la economía y en particular aquella de los ingresos, como la de la urbanización. En este caso es difícil aislar una causa específica del aumento.
- La ejecución de una infraestructura y/o un equipamiento generalmente por la inversión pública. En este caso la causa del aumento del valor puede ser de alguna manera claramente identificada.
- Cambios en la reglamentación urbanística o normativa aplicada a un terreno, por modificación o por nueva calificación de la zona, donde también es factible aislar la causa del aumento.

Asimismo hay procesos que crean las que vamos a llamar rentas diferenciales. Como, por ejemplo, son la transformación del espacio debida a la modificación de actividades y relaciones sociales, por parte de los usuarios de la ciudad; Nuevas actividades de lujo o de ocio, con nuevos servicios terciarios; La implantación del comercio informal/ilegal; Los procesos positivos en función de conflictos resueltos (Manifestaciones, delincuencia, ataques, guerras, por ejemplo), etc. Además de las causas citadas en el tercer punto por V. Renard, como son el surgimiento o constatación de información técnica que modifique las características de un lugar, o la falta de una información técnica detallada para la percepción de sus condiciones físicas, por ejemplo el incremento de la vulnerabilidad a determinados riesgos urbano ambientales (Sismos, deslizamientos, inundaciones, etc.); entre otros.

Pero vamos a añadir otras causas, más allá de las inversiones de todos los niveles del gobierno. Las promociones inmobiliarias privadas con inversiones urbanísticas, que aunque se repercuten en el cliente final de la promoción, generan unas plusvalías. Estas fruto de esas inversiones permiten la apropiación del incremento de valor por el propietario del suelo.

Queremos destacar que los propios procesos de urbanización son una fuente activa de generación de rentas urbanas. Y esos mismos procesos de urbanización se pueden dirigir o crear o canalizar desde las instancias locales de gobierno. Así hay causas generales de “movilización” o de “generación” de rentas y de plusvalías urbanas que siempre hay que trabajar, como una de las actividades base del gobierno local.

En los apartados anteriores se evidencia la dificultad para aislar el motivo único que provoca el aumento, el peso y la interrelación de las causas que han intervenido. Ello se reflejará en las dificultades que presentan el diseño y la operación de

instrumentos de recuperación de renta urbana, especialmente en lo relativo a la valorización de los incrementos y en la individualización de los pagos que deben hacer los distintos propietarios según Fernanda Furtado, 2000 (6).

Por todo ello en este trabajo se adoptó un concepto amplio de renta urbana, que incluye tanto las rentas como las plusvalías, para pensar más en su operatividad posterior, o sea en como recuperar todo o parte del incremento del valor del suelo fruto del proceso de urbanización, como mecanismo de desarrollo social y económico, especialmente mediante su reversión o redistribución como inversión general o local.

2.1.2 Recuperación y redistribución de rentas y/o plusvalías urbanas

En general, existe un consenso respecto a la definición de recuperación de la renta urbana o plusvalías. Martin Smolka y Fernanda Furtado lo sintetizan (7) como que "se entiende por movilización de parte (o al límite la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra, atribúidles a los esfuerzos de la comunidad, para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente a través de mejorías de la tierra in loco o "in situ" para beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general."

Si es evidente que hay un objetivo común. También hay una condición básica, la recuperación y redistribución de las rentas y/o plusvalías generadas por intervención pública requieren de una intervención explícita de las colectividades, tanto en la aplicación de los instrumentos de captación, con un claro sentido redistributivo, y, como una forma de reestablecer una equidad social que el mercado no resguarda. Pero además ello ofrece además la oportunidad adicional, mirar ese proceso de inversión y de transformación de la urbanización como un mecanismo de desarrollo local.

En el caso contrario, un término usado y bastante descriptivo de lo que significa la apropiación por privados de los incrementos de valor producidos por acciones públicas es el concepto de "enriquecimiento sin causa" en Chile. Ejemplos de éste enriquecimiento ocurren de manera continua y, mayoritariamente, son percibidos por los propietarios como un derecho que les da poseer un bien inmueble localizado en un lugar de generación de plusvalías. Esta percepción es aún más fuerte en países donde se considera que el mercado regula perfectamente el valor de los inmuebles y cualquier acción es percibida como una intervención en el funcionamiento de éste. Sin reconocer que el mercado del suelo no es un mercado perfecto, libre o concurrencial, al ser un bien económico, no solo escaso, sino también rígido, que no puede ser aportado o transportado a mercados fuera del lugar concreto donde está ese suelo.

Desafortunadamente, no sólo los propietarios privados ven en la apropiación de la renta urbana un derecho "de por sí". En muchos países la postura de los agentes públicos y políticos, reflejada en las políticas inmobiliarias que promueven, han conducido a una actitud "permisiva" y de "laissez faire" del mercado en la conducción de los procesos de urbanización lo que, en términos de la redistribución de la renta urbana, se traduce en su apropiación indiscriminada por parte de los propietarios inmobiliarios.

La escasez de tierra urbanizada o urbanizable, producto en parte de la concentración de la propiedad y de la carencia de mecanismos reguladores de la especulación inmobiliaria, conduce a un aumento constante de los precios de los terrenos. Esto dificulta cada vez más la localización de viviendas de bajo monto, acrecentando los procesos de urbanización periférica o la localización de los más pobres en terrenos no urbanizados. Con ello se muestra claramente como la falta de urbanización y la especulación inmobiliaria constituye un factor más de pobreza y de inequidad.

Las políticas inmobiliarias deben tener entonces como principal desafío la recuperación, control o repartición de las plusvalías, además de gestionar y controlar la urbanización. Requiriendo un sector público activo en la gestión del desarrollo urbano y con capacidad para fijar límites a los efectos dañinos del mercado. Esto permitiría prevenir efectos como la ganancia sin causa, que impiden ejercer a la comunidad los derechos a recuperar el producto de las acciones que ella misma financia.

Cuando recuperar las plusvalías es una pregunta que forma parte de todas las reflexiones al respecto. En varios países de la Unión Europea esto se realiza durante la transacción de un bien inmueble, al aplicar un impuesto al incremento de valor experimentado entre transacciones. En una primera aproximación, esta acción parece la manera más evidente de resolver la pregunta planteada. El hecho de que en muchos países dicho impuesto sea permanente y se adecue para su continuidad valida la reflexión sobre su aplicabilidad en América Latina. Los instrumentos aplicados para capturar incrementos de valor de los inmuebles por intervenciones urbanas públicas parecen la manera más legítima para que las colectividades recuperen sus inversiones.

Sin embargo este tipo de instrumentos se enfrenta a importantes dificultades de operación. Entre éstas las valorizaciones, las áreas de influencia, las formas de cobro y pagos, los largos plazos de cobro. Lo anterior ha implicado una aplicación débil y difícil de sostener en el tiempo.

Como antes decíamos además de la vía fiscal hay otros caminos de gestión, incluso de planificación y democracia participativa y otros, que permiten que los habitantes y usuarios de las ciudades, ejerzan sus derechos de ciudadanía. Mediante formas de recuperación de los valores añadidos de lo urbano como la propia ciudadanía, más allá de las rentas económicas. Desde la comprensión básica de la ciudad, su forma, su modelo, su futuro, hasta su participación en todo ello. Hablamos pues de rentas de conocimiento, que ofrecen a todos más oportunidades de ser activos en ese espacio común que es la ciudad (el asentamiento urbano, pueblo, ciudad media o la metrópoli) o sea que haya más igualdad de oportunidades para todos.

Pero también hablaremos de varias formulas de recuperación de parte de los costes y/o de las rentas mediante la gestión urbanística, como formula de la reversión y/o redistribución de las rentas y/o plusvalías a favor de la comunidad.

2.2 Consideraciones generales sobre los bloques de instrumentos

Vamos a describir algunos de esos instrumentos ya existentes, que permiten decir que el gobierno local tiene bases para avanzar en el tema planteado y trabajado. Pasemos pues a su descripción por bloques de instrumentos, fruto de su clasificación en base a los debates del equipo de trabajo.

- Las leyes y disposiciones locales.
- El Planeamiento urbanístico-tipos.
- La fiscalidad general y urbana local.
- Los Instrumentos de tipo económico.
- Los Instrumentos de gestión urbana.
- Los Instrumentos de urbanización y patrimonios de tierras.
- Los Instrumentos de democratización y de participación social.
- Hábitat y regularización de tierras, y la revalorización del área.

2.2.1 Las leyes y disposiciones locales

Es evidente que el sistema legislativo -desde el nivel constitucional hasta las leyes y ordenanzas que regulan la propiedad privada y las administraciones- es elemento base del tema, sin que haya un estándar o una plataforma legal muy común. Ni entre los dos continentes (Europa y América Latina), ni tampoco entre los propios países de cada uno de los continentes. Es difícil en un libro de carácter operativo, entrar a definir esas plataformas legales, los puntos coincidentes y sus grandes diferencias, pero se mencionan los lugares más comunes para dejar claro lo básico.

El proceso de urbanización se apoya siempre, por su propia naturaleza, en los derechos de propiedad y/o de tenencia de la tierra y en las condiciones legales que determinan que todo o parte de los valores que genera, sean privados o públicos. Por ello las rentas urbanas, mediante inversión, y/o las plusvalías generadas, sin inversiones de por medio, por la urbanización van a parar a manos de unos u otros. Las leyes son el marco de las reglas del juego de esta ecuación, definiendo los perfiles concretos en cada nación, o incluso a niveles más regionales y/o locales; en función del esquema de organización del estado, de las formas de tenencia de la propiedad urbana, y las condiciones de gestión de los procesos de urbanización. Estos últimos son siempre de base local, porque están localizados en los lugares concretos, donde se implantan las ciudades y otros tipos de asentamientos humanos.

Lo esencial es que el sistema legislativo reconozca y defina la "función social" de la propiedad, es decir sus límites y deberes con el conjunto de la sociedad que tiene la propiedad individual. Hay un abanico muy amplio, desde las constituciones y sus respectivas leyes en países donde el urbanismo tiene una raíz social, hasta el otro extremo, algunas de las constituciones que definen el concepto casi inviolable de esa propiedad privada.

En ese vano tan amplio cabe señalar lo esencial, que es que los procesos de urbanización, incluso los de sub urbanización de la tierra, su transformación de suelos rústicos en urbanos, generan incrementos de valor que no son fruto sólo de la inversión de sus propietarios. Incluso en aquellos casos en que la urbanización es gestionada por privados, mediante importantes procesos de inversión urbanística y/o de tipo inmobiliario, hay redes de servicios y otros elementos de la formación de ciudad que son de base pública. Siempre hay una porción del incremento del valor de suelo o de las tierras generado por el conjunto de urbanidad colectivo. Siempre hay unas rentas o unas plusvalías que deberían revertir en el conjunto social. Por ello la función social de la propiedad puede y debe estar definida en relación a esas limitaciones y cargas, como se llaman en la legislación urbanística española. Limitaciones de la propiedad y cargas urbanísticas, como servidumbres colectivas de lo individual, eso sí definidas por el plan, como ley local, porque la urbanización es siempre está localizada en un lugar concreto.

Además de las limitaciones, las cargas o costes del proceso de urbanización también deben revertir. Las formas más habituales de esa reversión, en forma de cargas, son el pago de los costos de la urbanización, incluso de la conexión exterior a las redes de los servicios públicos, la cesión de los suelos destinados a los elementos públicos y/o comunitarios, esencialmente vialidad, zonas verdes y equipamientos. En alguna legislación, también se incluyen en esas cargas la cesión de parte del aprovechamiento, que constituye una porción de suelo edificable cuya venta o uso, como elemento base de la promoción inmobiliaria, da como fruto unas rentas urbanas. Ese esquema, referido en gran parte a la legislación del suelo del estado español, define el marco deseable. Que los procesos de urbanización puedan ofrecer una rentabilidad a la propiedad o tenencia privada del suelo, pero con unas limitaciones y unas cargas de base colectiva; que permitan que parte de las rentas urbanas se recuperen por la comunidad y que se puedan reinvertir en ese mismo entorno o en otros más necesitados. En este último caso, el proceso de reversión será mucho más importante desde el punto de vista social.

Pero además es positivo constatar que diversas legislaciones de América latina avanzan también en esa dirección. Como ejemplos más recientes están los procesos de gestión de algunas ciudades en Brasil (Claudia De Cesare, 1999) **(8)**, además del marco general "Estatuto de Ciudad" (Ley 10.257 del año 2001) y también cabe citar la reciente Legislación Colombiana (Carolina Barco de Botero y Martin Smolka, 2000) **(9)**

En el primer caso citado, la definición de la función social de la propiedad debe regularse en los contenidos concretos del "Plan Regulador". O sea, es el plan el que determina como se aplican las limitaciones y los deberes que operaran sobre la propiedad privada del suelo y sobre otras formas de tenencia del mismo. A partir de ese instrumento de planificación, obligatorio en municipios de más de 20,000 habitantes, se determinan fórmulas de gestión urbanística de los costos o costes y captación de rentas que permitan los procesos reversión. Los instrumentos citados en las fichas 04 (Operaciones urbanas consorciadas y ligadas), 05 (Transferencia del derecho de construir) y 07 (Concesión onerosa del derecho de construir), constituyen las fórmulas concretas de esta instrumentación. Luego hay posibilidades de ir más allá de la situación generalizada de captación de las rentas y de las plusvalías por los privados. Además de su contenido social evidente, objeto de fondo de este trabajo, esa instrumentación de base legal es muy pertinente. Al centrarse en el plan local puede ajustarse mejor a las condiciones locales el nivel y el lugar de la captación o gestión de esas rentas. Ese ejemplo de Brasil abre muchas posibilidades operativas a estados, naciones y regiones, pero también a las ciudades, para que a nivel local o municipal se puedan redactar ordenanzas, normativas o instrumentos de base legal para definir las reglas de esa función social de la propiedad como recurso local directo y básico.

Hay ejemplos incorporados a las fichas del Anexo A1 en que se describen instrumentos legales, fiscales o de otro tipo, para intervenir en esa dirección de la captación de plusvalías y de las rentas urbanas. En el continente europeo la sistematización legal es más vertical, desde las constituciones a leyes de rango estatal, se pasa a los niveles territoriales, regionales y/o locales. Hay una jerarquía más clara de esas definiciones que pautan o limitan la autonomía local. Por el otro lado, como situación menos jerarquizada en el tema legislativo de la función social de la propiedad, en el continente americano hay más posibilidades de que iniciativas locales o regionales o territoriales tomen cuerpo. Que se pueda articular incluso desde el plan, como el ejemplo concreto y muy positivo en este campo del estatuto de la ciudad de Brasil. Que se pueda localizar mejor el tema del reconocimiento de la formación de las rentas y/o de las plusvalías urbanas; y, en consecuencia, cómo cargar, limitar o dirigir su formación y su captación. Y aún más allá, poder dirigir más directamente los procesos de reversión de las mismas a las zonas de la ciudad que son más necesitadas.

En conclusión, la situación de debilidad aparente de la jerarquía de los instrumentos legales en América Latina, respecto de la situación europea, debe convertirse en fuente de inspiración para fórmulas más justas de intervención. Hacer avanzar el estatuto de la propiedad hacia una fórmula de estatuto de ciudadanía, con todas las limitaciones, deberes, cargas y también impuestos, en los casos concretos. Pertinentes a situaciones diversas a partir de condiciones diversas de las ciudades, los asentamientos humanos y también dentro de las diferentes situaciones de los mismos. Es decir, pensar las leyes de urbanización y de ordenación del territorio desde una perspectiva de ajuste a las condiciones locales y territoriales concretas, para que los conceptos de justicia igualitaria de la propiedad y de su función social sean, a su vez, ajustados a las condiciones diversas de los lugares del mundo.

2.2.2 El planeamiento urbanístico-tipos

Los planes de desarrollo urbano, reguladores, urbanísticos, o como se les denomine en los distintos países, son también considerados instrumentos, de formación y reversión de las rentas urbanas, en este trabajo. Pues generan, desde su redacción, la formación de valores del suelo, elemento base en el proceso de la urbanización de las ciudades. Tanto en las rentas de posición urbana como en las rentas diferenciales (aquellas que discriminan y diferencian entre las diversas partes de cada ciudad).

También permiten su redistribución en cuanto menos tecnocráticos y más transparentes sean, es decir, en cuanto más comprensiblemente muestren al conjunto de la ciudadanía las líneas de desarrollo y evolución urbana: los espacios, las estrategias, los procesos y los lugares concretos de la urbanización. Ello es en sí mismo una fuente de redistribución, pues abre a muchos la posibilidad de decidir y/o de intervenir en ese proceso de urbanización fuente de renta y de plusvalías urbanas. Contra ese modelo, los planes negociados en ámbitos cerrados o cercanos al poder (sea local, regional o nacional) ocultan a la mayoría los conocimientos del modelo de ciudad y de las líneas concretas de trabajo para su aplicación.

Ahora bien, los planes son instrumentos de desarrollo que deben ser diversos, por dos motivos básicos. El primero es que la legislación y la cultura urbanística de cada país son muy diferenciadas. El segundo es que los planes son instrumentos de ordenación, planificación, proyectación, regularización, y otros objetivos, que siempre responden al ámbito local o territorial. La base de la diversidad del mundo, de las ciudades, de los pueblos, de los territorios, y de las regiones está en su geografía, topografía, clima, cultura, lugares y sitios monumentales, tipos de tenencia de la tierra, cultivos, arbolados, entre otros muchos elementos de configuración de los paisajes. Para planificar o proyectar algo específico en algún lugar concreto diferente, con la diversidad como un elemento positivo.

Sin embargo, hay elementos comunes en todos los planes que están en las referencias de los citados y estudiados en este proyecto. Tanto los Planes urbanísticos (de cultura europea) como los Planes Directores, o Directores Ambientales o de Desarrollo urbano, u otros nombres similares (de América latina) comparten el elemento común la dimensión del planeamiento físico y asimismo se diferencian por la diversidad técnica.

Hay dos fichas de referencia. Una describe un Plan Director Municipal desde la ciudad brasileña de Río Claro (ficha 1b del Anexo A.1), un plan físico pero con objetivos de desarrollo urbano, que desarrolla las determinaciones de planeamiento y de gestión que habilita la legislación estatal, con una amplia gama de posibilidades de gestión urbanística definida en la Ley denominada "Estatuto de Cidade". Incluso con una visión de plan integral, en sus dimensiones físicas. Este tipo de planes puede incorporar elementos de planeación ambiental, como en las propuestas del Plan Director Ambiental de Asunción del Paraguay (ver el Plan Director Urbano Ambiental en la Ciudad Sustentable, en el Artículo sobre las "Experiencias recientes en América Latina" por Rubén Pesci, Arquitecto-Urbanista; Revista URBAN 3 de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid 1999), o en el "Plano Director de Desenvolvimento Urbano Ambiental" de Porto Alegre-Brasil (Libro editado por la Prefectura de Porto Alegre-Brasil, Marzo 2000). O bien tener una dimensión más de ordenación urbana, como en los dos excelentes ejemplos del Plan Director Territorial de Montevideo-Uruguay (Documento de Discusión, Libro editado por la Intendencia Municipal de Montevideo, para el VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Montevideo, Agosto 1994) o del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá-Colombia (Documento editado por la Alcaldía Mayor de Bogotá; Colombia; 2001). Hay pues una gran riqueza de tipos de planes en el contexto Latinoamericano, desde planes con muchas propuestas de objetivos ambientales, hasta planes casi normativos, con contenidos de proposición de las actuaciones concretas de políticas urbanas. En este amplio campo de planes está la base de experiencia de planes locales que se redactan, en muchos casos, sin un marco legal estatal detallado, surgiendo desde lo local hasta los otros niveles de la administración del estado.

Es un proceso muy diferente de los planes más reglamentados de los planes europeos, estando en esta fórmula su propia cualidad. Pueden mirar con más detalle lo local, las condiciones particulares de cada lugar, priorizando algunos de los ejes de esa intervención o planificación: elementos ambientales, factores de desarrollo u ordenación territorial. Planes diversos para lugares muy diversos que explicitan la forma y el modelo urbano territorial de cada lugar. Instrumentos útiles de socialización de las rentas que genera el propio plan, vinculadas a un lugar, que no tienen en su base los procesos de globalización.

La otra ficha está destinada a los Planes urbanísticos físicos de España y de Europa en general (ficha 1ª del Anexo A.1) redactada desde la ciudad de Lleida sobre el "Pla General de Lleida 1995-2015". Constituye un plan urbano clásico, reconocido con el Primer Premio de Urbanismo de Catalunya en 1999, y que ordena el espacio tanto urbano como rural de la ciudad, hasta el 2015. Un plan de objetivos físicos y de contenidos normativos y de propuestas proyectuales, que contiene definiciones de la estructura urbana, los sistemas de los espacios libres y de los equipamientos comunitarios, de las redes de infraestructura y servicios, con su zonificación y los otros elementos de normativa habituales, además de programación de las actuaciones por dos etapas o periodos de cuatro años. Es el tipo de plan urbano muy físico, plan proyecto, que se desarrolla mediante proyectos y procesos de gestión apoyados en las reglamentaciones legales de base común en los países europeos (Ver el sitio de esa figura de planeamiento general <http://pglleida.paeria.es> o su publicación en la Revista AMBIENTE Numero 86, Fundación CEPA, La Plata-Argentina, 2001).

La información abierta a todos, de lo que las personas normalmente denominan como el "plano" más que plan, está en la base de que se entienda, no solo el plan, sino también la propia ciudad; distribuyendo la renta urbanización y generándola también por las posibles aportaciones de todo tipo, críticas o sugerencias, de alternativas y/o de correcciones al modelo

“técnico del plan”. Genera más rentas de urbanización porque al detallar y concretar las grandes líneas, se gana en “ajustar” el plan al “lugar”. Sólo en esta doble relación, que está en la base de la diversidad local y la necesaria “localización” de los planes, está ya clara la función de redistribución. Porque el valor de ese conocimiento del detalle no tiene solo un efecto individual sino colectivo, hacer del plan de la localidad un plan de todos.

En síntesis, los planes son instrumentos de desarrollo, generadores de riqueza, por la diversidad local y por el ajuste a la condiciones de cada localidad. Además los planes que son más físicos tienen una mayor oportunidad de ese arraigo. Por ello se reivindica el planeamiento urbano y territorial como instrumento clave de redistribución. Aunque en todo caso hay que señalar que los planes deben superar una función “normativa”, en general está muy basada en la determinación de los elementos de la regulación de la propiedad urbana y de sus componentes técnicos, para abrir un amplio campo de trabajo mediante los elementos de definición de los proyectos y procesos de desarrollo, transformación, e intervención en los problemas y las oportunidades de cada una de las localidades. Planes más proyectos, con mucha más idea de generar valores, propuestas y acciones en los campos de intervención de cada ciudad, en función de las necesidades de esa localidad.

Así se deben utilizar pero también superar los temas clásicos que se han tenido en cuenta en la planificación urbana: el esquema básico de la zonificación según el uso del suelo; los lineamientos del crecimiento de la densificación; el sistema vial fundamental; y la diferenciación de las intensidades de zonificación y sus respectivos centros de tensión. Estos elementos se relatan en la visión crítica de la planificación en la zona de Río Negro y Neuquén en Argentina (Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina; Libro de Christoph Albers, para la Berliner Geographische Studien; Redacción: Michael Wiesemann-Wagenhuber; Editado por la Universidad de Berlín, 1996).

Aunque se pone en relación no con el caso particular, sino como una reflexión de las otras dimensiones a potenciar en el urbanismo, ya comentadas en este apartado. Ir más allá de la zonificación del suelo, para definir y proyectar acciones y procesos de desarrollo, donde la dimensión física, local y territorial, es esencial, y los planes son instrumentos clave.

2.2.3 La fiscalidad general y urbana local

Los conceptos sobre la financiación de la actividad pública

La intervención pública no es gratuita. Se puede realizar un servicio público sin cobrar directamente a los usuarios, pero siempre tendrá un costo o coste económico. La parte más evidente del mismo, aunque no la totalidad, es la financiación de la propia actuación pública. Es necesario detraer recursos del sector privado de la economía para que el sector público funcione. Cuando una familia paga su impuesto sobre la renta cede al Estado, a través de su aportación fiscal, parte de su ahorro, que quizás hubiera podido destinar a adquirir una vivienda más grande o en la forma, por ejemplo, de una semana más de vacaciones fuera de casa. Los recursos que se liberan con la utilización de una vivienda más pequeña o de menor calidad, o por el menor uso de servicios de hotel, se transforman en el trabajo de un juez o en la carretera por la que se ha transitado para ir de vacaciones.

La magnitud de la financiación pública es muy cuantiosa. En la Unión Europea (UE), por ejemplo, los ingresos públicos por impuestos superan, en promedio, el 40 por ciento del PIB, es decir, de cada 100 unidades monetarias de bienes y servicios producidos anualmente en un país, más de 40 se detraen como impuestos y se manejan por las Administraciones Públicas. Este nivel de pagos impositivos no puede dejar de afectar a la economía y a la sociedad. Sin embargo, no todos los ingresos públicos se originan con los impuestos. Los Estados se financian de maneras muy diversas. Pueden recibir subvenciones, por ejemplo de los fondos comunitarios de la UE, o donaciones, a través de programas de ayuda internacional. Obtienen dividendos de las empresas públicas, intereses de los préstamos que realizan o alquileres del arrendamiento de propiedades públicas. Generan ingresos financieros con la venta de activos públicos, como sucede en el caso de las privatizaciones. Se endeudan, incluso alcanzando límites difícilmente sostenibles y, posiblemente, traspasando la carga de esa deuda, a las generaciones futuras. O, en otras ocasiones, venden bienes y servicios cobrando un precio.

Todos los ingresos públicos enumerados presentan características contractuales y de voluntariedad. Pero el Estado tiene en su capacidad coactiva un elemento fundamental y, por tanto, los ingresos de ese carácter serán los principales. Es cierto que existen ingresos coactivos, como las multas, que no son importantes, pero la posibilidad, aunque sea limitada, de expropiar ya es un asunto diferente. Es, sobre todo, el poder fiscal del Estado para gravar al sector privado con tributos lo que genera la mayor parte de los ingresos públicos. Sin embargo, ese poder fiscal no se limita al sistema tributario. Los Estados pueden colocar forzosamente deuda pública a tipos de interés inferiores a los de mercado (por ejemplo, mediante coeficientes obligatorios de inversión para las entidades financieras), el coeficiente bancario de caja proporciona financiación barata, o, si emiten dinero, obtienen los ingresos derivados de ese monopolio de emisión, denominados ingresos de señoreaje.

Impuestos, directo e indirecto, las tasas y las contribuciones especiales

Entre los tributos que incluyen también a la tasa y la contribución especial, el impuesto es el elemento recaudatorio más importante. El impuesto es una transferencia económica de un agente privado al sector público, exigida coactivamente, sin contraprestación directa, y establecida mediante ley. Es interesante la clasificación de los impuestos en directos e indirectos. Los impuestos directos son, normalmente, personales y recaen sobre una renta o un patrimonio, cuya titularidad está referida a una persona natural o jurídica, siendo un elemento esencial la capacidad de pago de la misma. Como impuestos directos que recaen sobre las nóminas se pueden considerar las cotizaciones a la Seguridad Social. Los impuestos indirectos se establecen generalmente sobre bienes y servicios, por su utilización o consumo, aunque también gravan otros actos u operaciones diversas. La recaudación por impuestos directos, sin tener en cuenta la correspondiente a las cotizaciones sociales, tiende a ser, aproximadamente, igual a la que se obtiene por la tributación indirecta.

Como ejemplos de impuestos directos tenemos los que recaen sobre la renta de las personas físicas, o gravan los beneficios societarios. La riqueza es el término de referencia de impuestos sobre el patrimonio o capital y de los que pueden recaer sobre herencias y donaciones, sin olvidar que los inmuebles, gravados en este caso separadamente, son la base imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, fuente importante de la financiación municipal española.

La imposición indirecta sobre bienes y servicios se centra, al menos en el ámbito europeo, en el Impuesto sobre el Valor Añadido o valor agregado (IVA). Los impuestos especiales sobre consumos determinados, por ejemplo, tabaco, alcoholes e hidrocarburos, se aplican adicionalmente al IVA, en el contexto comunitario, representando una tributación reforzada de algunos consumos. Las importaciones se suelen gravar con los derechos arancelarios de Aduanas, que en la UE se aplican a los que proceden de terceros países y son fuente de financiación del presupuesto de la Unión. La tributación indirecta, sin embargo, no acaba aquí, es más amplia y variada. Se gravan determinadas transmisiones patrimoniales que no se realizan dentro del tráfico mercantil (la compraventa de un inmueble entre dos particulares), ciertas operaciones societarias (la constitución, aumento de capital o disolución de una sociedad) o diversos documentos mercantiles o notariales (la letra de cambio, o una escritura inscribible en el Registro), se aplican impuestos sobre el juego, la utilización de la energía, para la protección del medio ambiente, etc.

Un impuesto se configura por un conjunto de elementos que, en parte, nos interesa conocer. La base imponible, por ejemplo, es la valoración monetaria del hecho imponible cuya realización origina la obligación tributaria. Así, la base imponible de los impuestos sobre la renta de las personas es el valor monetario de la renta obtenida en un ejercicio, mientras que el hecho imponible de este impuesto es la obtención de renta. El tipo de gravamen es el porcentaje aplicable a la base para determinar la cuota tributaria, pudiendo ser un tipo fijo o único, o un tipo creciente que varía a medida que lo hace la base. En este último caso, lo habitual es establecer una tarifa o escala de tipos impositivos que, normalmente, se elabora para ser aplicada por tramos o escalones de base, resultando una cuota, y una deuda tributaria, creciente por escalones. Otro elemento principal del impuesto es el sujeto pasivo, contribuyente, que es la persona, natural o jurídica, a quien la ley fiscal impone la carga tributaria. El interés en este punto se centra en que el sujeto pasivo-contribuyente, aunque pague el impuesto, no tiene por necesidad que soportarlo económicamente. Los impuestos inmobiliarios generalmente se traspasan al comprador final.

Debemos separar las tasas de los impuestos por ser pagos que total o parcialmente compensan el particular beneficio que un sujeto extrae del consumo de un servicio público determinado, es decir la obligación tributaria, únicamente nace a partir del momento que el sujeto pasivo hace uso de dicho bien o servicio público. Los impuestos, como hemos visto, se fundan sobre la capacidad general de ingresos y/o pagos del sujeto pasivo y no son discernibles las ventajas específicas que obtiene o le procuran los diferentes bienes y servicios públicos. A la naturaleza universal y genérica de los impuestos se contraponen la particular y específica de las tasas.

Las contribuciones por mejora o por valorización, también llamadas contribuciones especiales, al menos con esta denominación, son más modernas que las tasas y los impuestos. Representan pagos que compensan las ventajas que, con motivo de un servicio público beneficioso para toda la comunidad, obtienen, además, cierto grupo de personas. Por ejemplo, los propietarios de las fincas urbanas de una calle son los más directamente beneficiados de asfaltado por parte del ayuntamiento. Las contribuciones especiales, también conocidas con el nombre de contribuciones de o por mejora, son claros ejemplos de financiación de obras públicas municipales a partir de considerar las externalidades que estas producen.

¿Quién soporta efectivamente un impuesto?

El impacto formal o legal de un impuesto no implica que, necesariamente, se soporte el gravamen de manera efectiva, al ciento por ciento. La carga tributaria se puede trasladar a otra persona, ya que consumidores y productores alterarán sus decisiones frente a un cambio fiscal, generándose una incidencia impositiva diferente de la legal. Como consecuencia de esos reajustes, el contribuyente puede escapar de parte, o de la totalidad, del impuesto y trasladarlo a otra persona, produciéndose una pauta distributiva diferente de la legal.

Los casos de traslación impositiva son variados. La contratación internacional, por ejemplo, se suele realizar libre de los impuestos del país de destino del bien o servicio, y de origen, por tanto, de la renta. Si, por concretar, queremos gravar el rendimiento de los préstamos internacionales recibidos en una economía abierta, el tipo de interés nacional se elevará, quedando el rendimiento neto de impuestos del inversor internacional al nivel del tipo de interés del exterior, ya que, en otro caso, el inversor prestaría a otro país con impuestos nulos sobre el rendimiento del capital, o más bajos. Aumentará la recaudación y se originará una redistribución de renta de los prestatarios nacionales a los prestamistas nacionales, alterándose muy poco, o nada, el rendimiento neto del prestamista internacional, aunque pague su impuesto.

En general, la carga tributaria tiende a repartirse entre consumidores y productores, o entre el trabajo y el capital, de acuerdo con la rigidez, o elasticidad, de la oferta y la demanda ante cambios en los precios o remuneraciones. Si, por utilizar otro ejemplo sencillo, se aplica un impuesto a la fabricación de cigarrillos, el fabricante ingresará el dinero en Hacienda, pero no pagará realmente la mayor parte del impuesto. Lo repercutirá en el precio de los cigarrillos y así trasladará el impuesto hacia delante, a los fumadores. Pero, al mismo tiempo, el mayor precio, después del impuesto, disminuirá la demanda (aunque ésta sea bastante rígida a causa de que el consumidor tiende a ser adicto) y el fabricante recibirá un precio neto menor que el que recibiría si no existiese el impuesto. En este caso, la mayor parte del impuesto la soporta el consumidor (a causa de su demanda rígida) y una parte más pequeña el productor, quien, a su vez, al reducir la demanda de hoja de tabaco puede trasladarlo, hacia atrás, a los agricultores. Por tanto, las pautas de incidencia distributiva de la imposición son independientes de su impacto legal, porque los agentes económicos reaccionan en los mercados ante el sistema tributario. La reacción dependerá de la forma de las funciones de oferta y demanda. Un impuesto tenderá a ser trasladado por los agentes cuyas ofertas o demandas sean más elásticas y se soportará por quienes tengan ofertas o demandas rígidas ante cambios en los precios.

Otro aspecto bien distinto al de la traslación es el de la capitalización impositiva. Si, por ejemplo, se gravan más, y de una manera permanente, los dividendos que las plusvalías de las acciones, el público tenderá a valorar mejor las acciones de las compañías que destinen más beneficios a reservas y repartan menos dividendos, generando así plusvalías latentes. El impuesto se puede “capitalizar”, lo que se reflejaría en una reducción del precio de las acciones de las empresas que distribuyen relativamente más dividendos, ya que sus dueños pagan mayores impuestos.

La capitalización impositiva también se produce en el área de los beneficios fiscales. Tomemos el caso de una deducción en un impuesto que grave la renta de las persona físicas por intereses de los préstamos hipotecarios contratados para adquirir la vivienda habitual. ¿Quién se beneficia de esa ventaja fiscal?. Si el mercado hipotecario fuese competitivo, con una oferta de fondos elástica al tipo de interés, no hay duda de que el beneficiario sería el adquirente de la vivienda. Los bancos y cajas de ahorro competirían para ofrecer las hipotecas más baratas, y la deducción rebajaría todavía más los intereses en forma de una reducción en la cuota a pagar. Si no se cumplen esas condiciones, el resultado no es tan claro. La deducción fiscal aumentará la demanda de préstamos hipotecarios pero, si el mercado no es competitivo o los fondos a prestar son escasos (oferta rígida), es probable que el beneficio acabe, al menos parcialmente, en las cuentas de resultados de las entidades financieras que habrán aumentado los tipos de interés para esa clase de préstamos. El mismo razonamiento, y el mismo resultado de capitalización de un beneficio fiscal, es aplicable a muchas otras aparentes ventajas fiscales. Todo esto explica, al mismo tiempo, que sea difícil eliminar un beneficio fiscal. La decisión que se plantea al político es complicada. Puede querer evitar que, a causa de la “capitalización”, se beneficien de la ventaja fiscal aquellos a quienes no iba dirigida, haciendo desaparecer tal ventaja. Pero, en este caso, perjudicará a los contribuyentes que disfrutaban del beneficio, quienes estarán pagando un precio más alto que el que les hubiera correspondido. Lo razonable, por consiguiente, es no incluir “beneficios” en el sistema fiscal o limitarlos seriamente.

La progresividad impositiva y la redistribución

El sistema tributario ha de ser justo. Todo el mundo parece estar de acuerdo con esta afirmación, pero la dificultad radica en que la justicia y la equidad son conceptos que se resisten a una definición precisa y ampliamente aceptada. La idea de justicia forma parte del consenso social, pero muchos de los diversos criterios que le dan forma no atraen un consentimiento general.

Dos principios de justicia impositiva que nos pueden servir de marco de referencia inicial, son los de Equidad Vertical y Equidad Horizontal. Este último requiere que las personas cuyos aspectos fiscales relevantes son iguales sean tratadas igualmente en sus pagos tributarios. Este principio es del mismo orden que el general de la igualdad de las personas ante la ley y exige la no discriminación, pero su aplicación práctica no es sencilla. Al final de este apartado se tratará la Equidad Horizontal.

La Equidad Vertical es, en definitiva, la otra cara de una misma moneda. Con este principio impositivo se intenta lograr que las personas que se encuentran en situaciones diferentes sean tratadas, fiscalmente, de una manera distinta, de acuerdo

con sus diferencias. Para dar mayor contenido a esta noción (como a la de equidad horizontal) se utilizan normalmente dos criterios: el del beneficio y el de la capacidad de pago. Con los mismos se pretende establecer una norma que consiga un reparto justo de la carga tributaria entre los miembros de una comunidad.

El “criterio del beneficio” plantea un intercambio igual entre el ciudadano y el Estado. El contribuyente debe pagar en impuestos una cantidad equivalente a los beneficios que recibe del gasto público. Se establece, por tanto, una relación de intercambio o de “cuasi mercado” entre el sector público y los contribuyentes. Este criterio incorpora argumentos de racionalidad económica. Aplicándolo a la distribución de los impuestos entre las personas se logra una buena aproximación entre lo que se está dispuesto a pagar por un bien o servicio público y su coste, mejorándose el bienestar y racionando los recursos. Es la lógica del precio público y de ciertos tributos, fundamentalmente tasas y contribuciones especiales que tienen un aplicación muy intensa en el ámbito de la hacienda municipal.

Sin embargo, la noción de equidad impositiva de este criterio del beneficio impide que el sistema tributario tenga un objeto redistribuidor, o, tan siquiera, de distribución proporcional de los impuestos según la renta, por ejemplo. En este sentido, no es un criterio que se use mucho más que en los casos indicados al final del párrafo anterior. De otro lado, el criterio del beneficio sólo puede aplicarse si se identifica a los beneficiarios de la intervención pública y se les asigna una valoración de lo que obtienen de la misma, lo cual es muy difícil, o imposible, en buena parte de los servicios públicos por su propia naturaleza colectiva.

El criterio de la capacidad de pago supone que la carga fiscal debe recaer con mayor intensidad y proporción en los grupos sociales de rentas altas que no en los de rentas bajas, incorporando, pues, elementos redistributivos a través de la noción de progresividad. La medida de la capacidad de pago, por otro lado, se ve aproximada, tradicionalmente, con tres índices: la renta, el patrimonio y el consumo. Éstas son las fuentes de recaudación más importantes, aunque en realidad se utilice una mayor variedad de figuras impositivas.

Por otra parte, el grado de Equidad Horizontal y también el nivel de fraude fiscal son dos factores que influyen considerablemente en la progresividad impositiva y en los efectos de ésta sobre la redistribución de la renta. La aparente sencillez de la Equidad Horizontal es engañosa, ya que, por ejemplo, un tratamiento fiscal diferenciado de distintas clases de renta, del trabajo y capital, puede debilitar la igualdad de los iguales en términos de renta obtenida e impuesto pagado, a la vez que distorsiona seriamente la pauta de progresividad. De todas maneras, cabe tener en cuenta en la Equidad Horizontal discriminaciones positivas en el tratamiento fiscal de las diferentes rentas, como pueden ser, en el caso que nos ocupa del ámbito urbanístico, las que proceden de una inversión o las que surgen simplemente de una operación especulativa. Es decir, si queremos que los impuestos tengan unos resultados operativos en la redistribución de las rentas no pueden ser tratadas igualmente aquellas con una repercusión directa sobre el incremento del PIB con las que únicamente generan un aumento de la masa monetaria, por haberse generado una renta (plusvalía) sin ninguna correspondencia en el aumento de los bienes y servicios disponibles en el sistema económico.

El fraude fiscal es otra causa real de inequidad horizontal, ya que quiebra la justicia del sistema. Además, la falta de recaudación que la evasión fiscal ocasiona significa tipos impositivos más elevados sobre quienes pagan los impuestos, con los efectos de ineficiencia correspondientes y una redistribución peculiar desde quienes contribuyen honradamente hacia los que defraudan.

Los impuestos y la financiación territorial del Estado

En la práctica, en un Estado existen distintos niveles territoriales de gobierno que deben financiarse adecuadamente. Se podría pensar, inicialmente, en centralizar la recaudación y posteriormente cederla a los diversos niveles de gobierno por medio de transferencias. Es cierto que las subvenciones tienen importancia en la financiación territorial del Estado, pero basar el sistema principalmente en las subvenciones plantea el problema de que las diversas administraciones territoriales cuentan con el poder de gastar sin la responsabilidad de recaudar, lo que conduce, inevitablemente, a un gasto excesivo y al endeudamiento. La responsabilidad de la financiación del gasto debe recaer, al menos en buena parte, en quien gasta, ya que cualquier control del gasto es imposible e ineficiente sin el coste político, frente al electorado, de financiarlo.

La dificultad del tema radica en que no existen suficientes fuentes impositivas, con capacidad recaudatoria fuerte, como para repartir los impuestos entre los diversos niveles de gobierno, de forma que cada nivel tenga sus propios tributos. Se hace, necesario, por tanto, compartir los impuestos que tienen capacidad recaudatoria con una participación coordinada que evite cargas excesivas y un mal funcionamiento del sistema.

¿Qué impuestos se pueden descentralizar?

Un criterio esencial para que un impuesto pueda usarse descentralizadamente, dentro de una jurisdicción política más amplia, es que no produzca barreras o discriminaciones fiscales, ni repercuta esencialmente en otros territorios de la misma

jurisdicción. De esta manera se cumple el requisito de eficiencia económica: evitar que la tributación cambie el comportamiento de los agentes y genere, por tanto, movimientos de factores económicos (del más móvil, el capital) o de actividades como la producción o el consumo.

Se intenta, por un lado, impedir que las cargas fiscales de un territorio se exporten a otros, directa o indirectamente, y, al mismo tiempo, se pretende eliminar la posibilidad de competencia fiscal entre territorios. Esto último supone la utilización por los gobiernos territoriales de las rebajas en los impuestos para atraer a su jurisdicción los factores más productivos, las actividades más rentables o el consumo que se produciría en otros lugares. La competencia fiscal conduce a niveles de tributación ineficientemente bajos, y, en definitiva, a que los factores más móviles soporten menor carga impositiva, con los efectos contrarios a la equidad que ya hemos descrito.

Desde la perspectiva de la eficiencia un impuesto es descentralizable si las diferencias de su carga tributaria entre territorios no conducen a alteraciones importantes del comportamiento económico. Esto explica que un factor inmóvil, como el suelo y los edificios ya construidos, sea una buena base tributaria de la financiación municipal. Aunque la construcción de nuevos edificios podría verse alterada por diferencias importantes en dicho impuesto en municipios próximos, parece claro que, en general, los inmuebles son una fuente razonable de recaudación municipal. O que los precios públicos, las tasas y las contribuciones especiales son, también, buenos instrumentos de financiación local, ya que su mayor, o menor, carga supone un nivel mayor, o menor, de servicios públicos.

La dificultad a la que se enfrentan las haciendas locales con estos instrumentos de financiación es que su capacidad recaudatoria es limitada. El uso de los precios públicos, o de tributos como la tasa y la contribución especial, queda restringido por razones de equidad, fundamentalmente, o a causa de que se intente proporcionar servicios a bajo precio para combatir efectos externos negativos. Un ejemplo de esto último es el del transporte municipal, con tarifas reducidas para contrarrestar los efectos indeseables de tráfico privado. También el impuesto inmobiliario plantea determinados problemas de equidad, si se pretende que sea una fuente recaudatoria vigorosa: las rentas bajas gastan una mayor proporción de su renta en la vivienda que las altas, por lo que el impuesto tiende a ser regresivo. Al mismo tiempo, el valor de una vivienda no está necesariamente bien relacionado con la renta actual de su usuario, ya que puede haber subido por razones urbanísticas, por ejemplo, o reflejar una renta anterior más alta, dada la duración de la propiedad inmueble.

Las particularidades de las Haciendas Locales

Los ayuntamientos o municipalidades han de hacer frente a una expansión continua de las ciudades, no ligada siempre ni al crecimiento económico ni al demográfico. De otro lado, las necesidades financieras derivadas de ésta tienen una doble vertiente: la del mantenimiento, revisión y modernización de lo existente y la construcción de las infraestructuras que han de acoger lo nuevo. Sin embargo, el problema de la financiación de las Haciendas Locales es un problema todavía no resuelto. La discusión sobre un modelo descentralizado, o dependiente del sistema fiscal general del Estado, continúa pendiente. Conscientes de la importancia que una suficiencia financiera tiene en la vida de los ayuntamientos para poder obtener, desde la propia perspectiva fiscal, unos resultados positivos en la redistribución de la renta en general de la urbana en particular, detallamos a continuación algunos de los principales problemas que históricamente han venido afectando a nuestros ayuntamientos o municipalidades y que todavía en la actualidad continúan persistiendo:

- 1) Poca autonomía financiera y de gestión. La falta de una amplia autonomía en estas dos dimensiones imposibilita una mayor independencia política y económica de los ayuntamientos. Este principio se traduce en la capacidad o no de los gobiernos locales de gobernar sus respectivas haciendas. Ello involucra a las mismas Haciendas Locales en el proceso de obtención y uso de los recursos financieros y permite incidir en la determinación del volumen y en la libre organización de sus gastos corrientes y de inversión.
- 2) Bajo nivel de suficiencia financiera. La autonomía de gestión no puede conseguirse, en buena parte, por la escasa suficiencia financiera. Esta enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, ya que sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía no deja de ser una simple declaración formal. Ocurre, en muchas ocasiones, que los sistemas tributarios municipales son muy inelásticos, es decir están apoyados sobre unas figuras tributarias (por ejemplo, inmuebles) muy rígidas, que si es cierto dan cierta estabilidad en la obtención de los ingresos no permiten su adaptación a momentos del ciclo económico donde hay necesidad de una mayor inversión pública local.
- 3) Dispersión de figuras tributarias. Un tercer problema es el excesivo número de figuras tributarias, principalmente por lo que hace referencia a las tasas, que recordamos, una vez más, no tienen la capacidad redistributiva de los impuestos. Esta excesiva proliferación responde, por una parte, a la inelasticidad de los ingresos municipales ya comentada en el punto anterior. Por otra parte la multiplicidad de figuras tributarias es también consecuencia del hecho que, con el tiempo, y para resolver los momentos más críticos de liquidez, van aplicando figuras impositivas nuevas que no responden a un proyecto sistemático y global. Los efectos de un número excesivo de tributos se traduce en unos mayores costos de gestión, liquidación y recaudación.

2.2.4 Los instrumentos de tipo económico

a) Conceptos generales

Los instrumentos de redistribución de la renta de tipo económico presentan una particularidad, que acaba convirtiéndose en ventaja frente a sus émulos, y es que no ponen cotos, límites ni condiciones a la redistribución, es decir con los recursos que se obtienen, básicamente vía fiscalidad, se pueden programar las inversiones deseadas, es decir; priorizados los déficits se destinan los recursos necesarios a cubrirlos. Esta posibilidad de dirigir los recursos hacia cualquier infraestructura o servicio público que la ciudad no tenga debidamente cubierto, y hacer de ésta un producto de consumo homogéneo para todos los grupos sociales, no la tienen los otros instrumentos que, como ocurre, por ejemplo, con los derivados del planeamiento urbanístico tienen que ser utilizados en la actividad o actividades, sector o sectores, marcados normativamente. Esta ventaja todavía se agranda, tal como se explicó en el punto anterior, cuando los recursos monetarios se obtienen a través de la figura clásica del impuesto, no a través de la tasa.

El efecto más importante del gasto público, por tanto se incluye aquí el de las Haciendas Locales, es incidir directamente sobre la distribución de la renta. La actividad financiera de la Administración, en todos sus niveles, debería ser la de sustituir la lógica del cambio por la de la solidaridad y de la prestación gratuita. De todas maneras, es interesante matizar lo que se entiende redistribución.

Ante todo debe rechazarse una primera visión de la redistribución: aquella que consiste en buscar, para establecer su comparación, el origen (por grupos sociales o niveles de renta) de todos los fondos detraídos por el sector público y su destino. De este modo, se determina la distribución de la exacción entre rentas del trabajo, rentas del capital, rentas mixtas y la formación de rentas de cada categoría. Esta concepción toma en cuenta la naturaleza de los diversos gastos públicos y que da del conjunto de la acción redistribuidora una visión totalmente superficial, por ser meramente contable.

Si bien es cierto que el conjunto de los fondos detraídos de las rentas de los contribuyentes son efectivamente puestos de nuevo en circulación no cabe poner en un mismo plano la compra por parte de la administración, sector público, de los servicios productivos que se traduce en la distribución de las rentas de los factores productivos y la distribución de subsidios o de subvenciones que no comporta ninguna contrapartida productiva. La redistribución no es, pues, el de la formación de las rentas por la vía del sector público, aunque en algunos casos se puede entender como salario indirecto la oferta pública de bienes y servicios; sino el de la corrección por medio del conjunto de mecanismos financieros de la distribución inicial de las rentas. Interesa, ahora, hacer un breve apunte sobre lo que debemos entender como distribución inicial.

b) Distribución inicial

La medición de la intervención correctora de las finanzas públicas supone la referencia a una situación en la que el Estado no ejerciese ninguna acción sobre la distribución de las rentas. Pero esta distribución inicial, independiente de toda influencia de la administración pública, es difícilmente concebible. La redistribución hay que medirla en relación a un sistema financiero neutro. Este sistema neutro se define a su vez, como aquel que confiere su pleno efecto a las preferencias de los ciudadanos, es decir, como aquel sistema fiscal que compensa exactamente los efectos distributivos del gasto público, igualando las exacciones y los beneficios. Así cuando un individuo paga en concepto de impuesto una cantidad equivalente a los beneficios que obtiene del gasto público, deberemos admitir que no se da redistribución alguna. Por ello, la redistribución para un individuo o un grupo puede definirse como la diferencia, positiva o negativa, entre lo que paga al Estado y lo que obtiene de él.

Desde esta perspectiva, y si tenemos en cuenta la naturaleza del trabajo que estamos desarrollando, es indudable que a nosotros nos interesa una redistribución que mida la acción e influencia de la Hacienda Local sobre la distribución de las rentas por su magnitud y naturaleza, es decir una redistribución de los grupos sociales con más altas rentas a los de rentas más bajas, y ello, además, encuadrado en el ámbito del urbanismo, de las rentas urbanas.

Este tipo de redistribución es la que se conoce bajo el nombre de redistribución vertical.

c) La incidencia de las exacciones

El establecimiento de exacciones, impuestos, tasas o contribuciones especiales, que al final soportan un grupo de contribuyentes supone la adopción de determinadas hipótesis de partida. Hay ciertas atribuciones que no presentan problema. De acuerdo con las estadísticas fiscales puede hacerse fácilmente el descuento de los impuestos directos sobre la renta pagados por un determinado grupo social o por los contribuyentes de una determinada categoría de renta. Sin embargo, frente a la fácil "divisibilidad" que a nivel de beneficiarios o usuarios privados tienen muchos bienes y servicios públicos, con lo que también es fácil imputar el costo a estos directamente beneficiarios, nos hallamos frente a unos bienes y servicios públicos donde es totalmente "indivisible" el imputar a los futuros usuarios el costo derivado de su utilización. Es muy importante, fiscalmente, considerar esta "divisibilidad o no" en el uso y pago de la prestación pública para decidir

finalmente la aplicación de impuestos, tasas y contribuciones especiales. En los supuestos en que sea muy fácil esta “divisibilidad” podremos utilizar tasas y/o contribuciones especiales, a medida que las dificultades para mantenerla vayan creciendo nos tendremos que decantar por los impuestos, todo ello al margen de la opción política y social que se adopte para alcanzar una mayor o menor redistribución de las rentas, en nuestro caso particular de las urbanas.

d) Resultados de la redistribución

Los resultados de la redistribución se aprecian, en primer lugar, en la acción combinada de las exacciones, en todas sus categorías, y el gasto de las Haciendas Locales. Este es un efecto directo y, como hemos señalado, primario. Pero la modificación de la distribución de la renta a partir de los mecanismos del mercado, distribución primaria, afecta, altera, las conductas económicas y provoca, a su vez, consecuencias en el cuadro macroeconómico en general y en el urbanístico en particular. Así la propensión al consumo de los/as ciudadanos/as se verá afectada y la demanda agregada podrá aumentar o disminuir. El efecto multiplicador también se verá modificado por esta variación inicial. Aunque alguien pueda clasificar estos efectos de indirectos o secundarios su importancia es determinante, porque puede, en última instancia, llevarnos a una disminución de la renta total y a una limitación, por tanto, de poder continuar con esta política social redistribuidora.

Para no extendernos demasiado en este punto resumiremos en dos puntos los resultados de la redistribución:

- 1) La redistribución se implanta con la idea preconcebida de llegar a una igualación de las rentas y de los niveles de vida. En la práctica, sin embargo, sus resultados muestran que los mayores éxitos se han conseguido en la afectación de cantidades importantes a empleos que se consideran socialmente prioritarios. Al mismo tiempo, la concepción liberal de la redistribución en modelos de política socialdemócrata, parece ceder su importancia a una concepción más autoritaria en la cual es el Estado quien se encarga de la afectación de las cantidades redistribuidas. La redistribución provoca, por tanto, en gran medida, la sustitución del consumo o del ahorro privados por un consumo público y el aumento de las atribuciones del Estado.
- 2) Los mecanismos de redistribución inherentes a la existencia de exacciones fiscales y de los gastos públicos pueden tener, en ausencia de políticas deliberadas y cuidadosamente establecidas, consecuencias muy diferentes de aquellas en las que se piensa conseguir previamente, ya que no debemos olvidar lo que hemos apuntado en líneas anteriores sobre el efecto multiplicador que la inversión social tiene sobre la generación de futuras rentas, efecto multiplicador que quedará condicionado por la propensión al consumo que tendrán los contribuyentes después de la reducción que se produce en su renta disponible una vez pagados los impuestos y demás exacciones.

e) Los límites de la redistribución

La redistribución, medio de corrección de la distribución de las rentas provocada por el mercado, trata de imponer una estructura de remuneraciones indirectas inspirada en motivos sociales. Pero existe una lógica interna, una coherencia necesaria en todo sistema económico, y particularmente entre la estructura de las remuneraciones y la lógica de la producción. Así, pues, habrá de tenerse en cuenta que la redistribución consiste en esta alteración de las fuerzas que mueven al sistema, con lo que es fácil predecir el encuentro con resistencias y resto de limitaciones derivadas del funcionamiento de la economía.

La eficacia de la redistribución depende, en primer lugar, de la distribución de las rentas a la que aquella se aplica. En países donde hay una fuerte desigualdad entre las rentas de los diferentes grupos sociales los efectos positivos de la redistribución son, de entrada, mucho mayores que los que pueden conseguirse en países con una mayor igualdad en la distribución de la renta, donde un predominio, en volumen y número, de las rentas medias puede limitar la amplitud de la redistribución, con lo que ésta al llevarse a cabo entre rentas medias y bajas altera su incidencia y repercusiones.

Otro aspecto a considerar es el que hace referencia a los efectos que la redistribución puede ejercer sobre el producto total por la influencia de los tipos impositivos. En algunas ocasiones se dice que los tipos impositivos demasiado elevados contribuyen a disminuir el estímulo al trabajo y al ahorro y que, por consiguiente, conducen a una disminución del producto total. Este argumento es falso ya que no se puede hablar exclusivamente de fiscalidad sin hacerlo también de inversión pública y, por tanto, del uso económico y social que la administración hace de los recursos monetarios que obtiene a través de las diferentes acepciones. Debemos recordar aquí que la inversión pública genera un aumento de la renta total, a causa del efecto multiplicador, mayor que el de la inversión inicial de la administración, lo cual significa que el aumento del PIB es superior al de la inversión. Pero no solo ello se cumple, sino que también un aumento mayor en la renta se consigue con el aumento de la inversión pública más que con la reducción de los impuestos. Es decir, para incrementar en una unidad monetaria la renta habrá que reducir los impuestos en un 0,6 o, en cambio, aumentar el gasto público en solo un 0,4.

Y en todo caso nunca debe olvidarse que los efectos de la redistribución supondrán siempre, o incremento del consumo, cuando la redistribución se lleva a cabo, por ejemplo, a través de transferencias monetarias, o bien de la inversión cuando, por ejemplo en el caso de las rentas urbanas, hay una mejora de los sistemas urbanísticos, de las infraestructuras en general, o un incremento de los servicios públicos en las zonas urbanas más degradadas y con mayores déficit. No existe, pues, una

correlación directa e inequívoca entre aumento de la fiscalidad y disminución de la renta o PIB, el problema, en última instancia radica en el tipo de política inversora que la administración realiza con el cómputo de los ingresos públicos recaudados. Hay que tener en cuenta, también, que los impuestos tienen unos fuertes efectos disuasivos. Tanto, por ejemplo, podemos utilizarlos para incentivar ciertos sectores de la economía como, contrariamente, desincentivarlos. En el caso concreto de las rentas urbanas no únicamente la ciudad recupera, con la captación de plusvalías, parte de las que su crecimiento y urbanización genera, sino que también tienen mucho que ver con la flexibilización del mercado del suelo y contra las rigideces que puede mostrar su oferta.

En definitiva, toda política fiscal queda más que justificada en función de la imprescindible intervención pública centrada en la corrección de las insuficiencias y deficiencias del mercado y en la consecución de un mayor bienestar social para el conjunto de las sociedades modernas. El objetivo general es obtener ganancias de eficiencia en el sistema económico que beneficiaran de forma global a los ciudadanos/as y particular a las clases más desfavorecidas. Es claro que los bienes y servicios públicos serán siempre motivo y consecuencia de la acción concreta de la administración. Estos tienen una naturaleza totalmente distinta a los que ofrece el mercado a través de la oferta de la iniciativa privada. Los bienes y servicios públicos no son excluyentes, nadie debe quedar al margen de su consumo. Su consumo por parte de un individuo no condiciona ni impide el de otros.

f) La naturaleza de los Instrumentos Económicos

De acuerdo con la terminología utilizada a lo largo del documento, como tales debemos entender todos aquellos que obtienen, directamente, recursos monetarios, tanto por vía del establecimiento de las correspondientes figuras impositivas como por los que se obtienen vía figuras de gestión urbanística contempladas en el planeamiento municipal y/o las ordenanzas y normas municipales.

La vigencia, en todos los países, de la unidad de mercado comporta también una unidad fiscal a nivel de impuestos, es decir, estos se aplican en todos los municipios. No se da el caso, en un mismo país, de que un ayuntamiento aplique un impuesto que otro no pueda tener también como implementado. Otra característica también muy común en los impuestos locales es la dependencia, en mayor o menor grado, que estos tienen del nivel superior de la administración, es decir, del Estado. Por ejemplo, en España la dispersión es muy grande y va desde la fijación de las bases imponibles, por ejemplo en el impuesto que grava los inmuebles el valor de estos por parte de la administración central con la participación o no de las Haciendas Locales, hasta la recaudación del tributo con posterior transferencia de su importe, o un porcentaje alto del mismo, a las ciudades.

Un examen rápido a los instrumentos económicos, que, de otro lado, se explican convenientemente en cada una de las fichas, pone de manifiesto que en el caso de los impuestos predomina más el principio de dotar a los ayuntamientos de medios impositivos que cumplan el principio de suficiencia fiscal que no el de incidir directamente en la captación de rentas urbanas. De todas maneras, ello no supone ningún tipo de obstáculo para que a través de la recaudación obtenida no se consigan objetivos redistribuidores, si así lo definen los criterios fiscales establecidos políticamente por los ayuntamientos.

Históricamente, y seguimos bajo el rótulo de los impuestos, éstos en el ámbito de la Hacienda Local se han centrado más en el gravamen de capital, patrimonio o actividad, que no en el de rentas generadas. El principio fiscal dominante es el de gravar aquello que se asienta sobre el territorio municipal, todo aquello que se coloca, sitúa, sobre término municipal al margen del título de propiedad, privado o público, del suelo correspondiente. También, el optar por gravar más valores y no tanto rentas se debe a facilitar la gestión posterior del tributo por parte de los ayuntamientos, pero no podemos dejar de constatar la evolución que en estos últimos tiempos se está dando en la esfera fiscal de las Haciendas Locales de implantar impuestos reales sobre los de producto.

Podemos decir que “Strictus sensu” todo impuesto dirigido a la captación de plusvalías, en nuestro caso urbanas debidas a los procesos de crecimiento, planificación y urbanización de las ciudades, tendría que partir de la base de definir dos valores del objeto imponible, el de adquisición y venta, para someter a gravar la diferencia ponderada por el tiempo en que ha permanecido en manos del ahora transmisor el activo real correspondiente. La consideración de este tiempo, sin embargo, puede ser de distinto orden según se quiera penalizar la especulación o el atesoramiento. Esta fiscalidad directa sobre la generación de plusvalías urbanas debería también tener en cuenta los posibles incrementos de valor que el activo que ahora se vende pudiera haber tenido a lo largo del tiempo en que ha pertenecido en manos del propietario que se convierte en sujeto pasivo del impuesto.

A destacar que de todos los Instrumentos Económicos que se aplican en las ciudades socias del proyecto el único que realmente se ajusta a estas características es el señalado con la ficha 15 “Impuesto sobre mayor valor. Captación y redistribución de plusvalías” del municipio de Malvinas en Argentina, que aunque no se ha aplicado todavía está prevista su puesta en funcionamiento en dos áreas urbanas objeto de urbanización y cambio de planeamiento respectivamente. Es

importante resaltar este hecho porque implementar impuestos de este tipo implica añadir dificultades de gestión a los ayuntamientos, y, lo que podría resultar todavía más perjudicial, encarecer excesivamente el trámite de la liquidación y recaudación, ya que no resulta nada fácil determinar las bases imponibles tal cual hemos señalado.

En el supuesto del municipio de Malvinas el hecho de ser un impuesto de alcance solo local regulado por las propias ordenanzas fiscales municipales añade, quizás, más dificultades a la iniciativa, que, repetimos, debe valorarse muy positivamente en su justa medida. No resulta, pues, casual que de entre el grupo de Instrumentos Económicos, aparte del clásico y tradicional impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y los que derivan de la propia legislación urbanística (“Cuotas de Urbanización” ver la ficha 16), existan también un buen número de tasas y contribuciones especiales que actúan sobre los propietarios que directamente se benefician del servicio u obra pública realizada por el ayuntamiento. Es una forma justa de cargar sobre los propietarios que ven incrementar el valor de sus activos reales por el costo de la inversión municipal.

2.2.5 Instrumentos de gestión urbanística

Este bloque contiene las referencias base del conjunto de instrumentos de gestión del plan, del proyecto urbano o de los procesos de urbanización en general. Es uno de los conjuntos de mayor amplitud y pertinencia de los instrumentos de redistribución de las rentas y plusvalías urbanas. Puesto que permiten que en parte o, en algún caso más limitado, todo el incremento del valor del suelo se recupere, e incluso se pueda revertir a favor de objetivos urbanos globales. Y son pertinentes porque constituyen un grupo de instrumentos de gobierno local y/o de trabajo a nivel territorial de los procesos de la urbanización, que pueden generar un claro reforzamiento de esas instituciones. Siendo una de las premisas que el desarrollo de la urbanización tiene una base local, aunque los planes sean de ámbitos supra locales (metropolitanos o de otras escala) es indudable que estamos frente a uno de los bloques clave del libro.

En este bloque vamos a considerar unas bases generales y una división en grupos de los instrumentos. Esas bases son las siguientes: Los procesos de urbanización, incluso los procesos de sub urbanización, de ocupación de tierras, y/o de regulación de las mismas, generan incrementos del valor del suelo. Estos incrementos o rentas y plusvalías se apoyan en gran parte en las redes y servicios públicos, existentes, y también en las redes y la infraestructura proyectada, o que se puede prever que se realizará. Siempre además en relación con la centralidad simbólica y funcional de la ciudad o asentamiento humano de que se trate. Por lo tanto no se crean nunca por sí mismas, y por ello deberían revertir, en todo o parte, a favor de la comunidad. Las reglas y maneras más generalizadas de esa posible reversión son de tres tipos:

- Limitaciones normativas al derecho de propiedad urbana y de construcción
- Cargas urbanísticas del costo o coste de las infraestructuras, servicios urbanos y elementos de la urbanización
- Cesiones de suelos para que se destinen a viales, equipamientos o servicios públicos o comunitarios y zonas verdes, en general.

En definitiva, la legislación permite que las rentas y plusvalías urbanas, generadas por la urbanización, pueden ser privatizadas o apropiadas por el promotor o constructor. Pero con los límites, de las cargas o pago de los costos, de la infraestructura y servicios urbanos, y las cesiones, de suelos públicos para viales, zonas verdes y equipamientos, que la legislación o el planeamiento obliguen a materializar, como forma concreta de definir la función social de esa propiedad.

Esa regla de tres, con variantes, se encuentra siempre en los diversos y diferenciados instrumentos de las ciudades europeas. De hecho es la base de la gestión urbanística de la legislación del estado español. Con sus variantes en cada una de sus regiones autónomas, y con novedades en los otros países europeos. Pero siempre la plusvalía o la renta no puede privatizarse en su integridad. Hay unas aportaciones al interés general. Fiscales pero también de gestión urbanística. De ellas se pueden obtener los recursos para que los incrementos de valor del suelo generen suelos, costes de las infraestructuras y/o los elementos de la urbanización, o incluso fondos públicos a reinvertir, en esa misma zona o en otras zonas urbanas. En las diferencias entre ellos estará gran parte de las reflexiones de la división en grupos de los instrumentos.

Los instrumentos de gestión urbanística en las ciudades latinoamericanas también se basan en la misma regla de tres. Aunque en muchos casos surgen más claramente de las necesidades locales de desarrollo, sin una base legal tan clara como en Europa. Es un comentario muy parecido al que hicimos en el boque de los instrumentos de los planes y de leyes, ordenanzas y otras formas de ordenamiento local. Por ello las similitudes, y aún más las diferencias, nos ilustran cómo la regla de que la renta-plusvalía genera cargas y costes e incluso inversión a favor de los intereses generales, puede generar una muy amplia gama de opciones. Incluso bien estaría en pensar formas combinadas, como camino de ampliar los instrumentos de gestión urbana.

Efectuadas estas reflexiones generales, procedemos a entrar en la división en grupos, de los instrumentos de gestión urbanística, según el siguiente esquema:

- **Instrumentos que obligan a efectuar cesiones de suelo a favor de los intereses generales, normalmente para su administración local.** Con ellos se obtienen terrenos para los viales o espacios de circulación, para los equipamientos y los servicios públicos, y las zonas verdes. Podemos citar los ejemplos europeos, donde por ley los planes determinan esos espacios de cesión obligatoria y gratuita. Pero es mucho más ilustrativos son los ejemplos latinoamericanos, de la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción de Chile, y de la Ley en Brasil, ambas obligan a unos porcentajes de cesión obligatoria de los suelos antes citados, en proporciones entre el 44% y el 35%.

La fórmula de las cesiones de suelo, determinadas normalmente por los planes urbanísticos, permiten recuperar gratuitamente para la comunidad los espacios de destino público. La proporción de estas cesiones se suele determinar mediante el concepto de estándares urbanísticos o porcentajes o reglas de relación entre los m² destinados a los espacios comunitarios o públicos y las cantidades de edificación o de población residente del área. Esos estándares están en la base de muchas de las culturas urbanísticas.

Hay un ejemplo muy interesante de instrumentación, la posibilidad de transformar las cesiones de suelo, que no pueden ser efectivas (por ejemplo en centros históricos, o en áreas urbanas muy consolidadas y en transformación) porque no hay suelos de cesión disponibles o suficientes, en dinero o pagos en otras materias. Se trata del que podemos llamar proceso de “monetarización” en Italia, ver la ficha 8. En que la diferencia de cesión de suelo se paga con dinero o en inversión a favor del municipio, para las finalidades generales del proceso de urbanización o desarrollo urbano local. Con toda su complejidad y casuística, para ello están los casos particulares que cada ficha describe, la cesión de suelo o su conversión en dinero o en inversión son todas formas de reinversión, o al menos de reducción de los costes generales del proceso de urbanización.

En principio, podemos añadir que no redistribuyen renta, pero si se obtienen esos suelos a coste cero. Lo que si es seguro es que no genera un coste adicional para el conjunto de la sociedad. Reducen los costes para todos de las urbanizaciones de una parte y generan un mayor valor global de esa ciudad o núcleo. Por lo que tienen un efecto positivo doble, ahorran del presupuesto público general, y mejoran el valor global de todo asentamiento humano. Esa es su doble formula de reversión. Ver la ficha A.2.4 (Cesiones obligatorias-Chile, como ejemplo) y los comentarios relativos en todas las otras fichas relativos a la cesión obligatoria de suelo públicos.

- **Instrumentos que permiten recuperar todo o parte de la carga urbanística o de los costos o costes de la urbanización, de las obras de infraestructura y de los servicios públicos.** Constituyen normas legales que obligan al pago de cuotas de urbanización (ver la ficha 16 Cuotas de urbanización por la Ley urbanística española) a todos los propietarios de la zona, en proceso de desarrollo o de transformación urbana. Generalmente se instrumentan en los planes y se gestionan mediante procesos regulados detalladamente de las formas de pago y distribución equitativa, a los aprovechamientos o las edificabilidades de cada propiedad urbana. Hay varios métodos técnicos muy desarrollados como el de la “re parcelación” del urbanismo español, así como en otros países europeos.

Esas cuotas, costos o costes también se pueden cobrar en forma de contribuciones especiales, o de mejora o por valorización o nombres similares, que han tenido fuerte implantación en diversos países latinoamericanos. Ver los comentarios derivados de las fichas 17 y 18 (Contribuciones especiales y/o por mejora, respectivamente) o de la ficha A.2.5. (Contribuciones por mejora en Perú). Incluso hay un ejemplo mucho más específico, para el caso de una gran infraestructura del metro o subterráneo de la Ciudad de Buenos Aires (ver la ficha 10). Todos ellos son instrumentos que regulan, en diversas formas, que los beneficiarios de las mejoras o incrementos de valor, fruto de la obra o inversión (básicamente pública), deben costear parte de la misma. También en este apartado puede efectuarse la reflexión del anterior, que no generan en si mismos redistribución. Pero también la doble función de ahorro general y de repercusión directa de los costes, que luego tienen un beneficio más general, o más amplio que sobre la zona en que se implantan, son los dos efectos de redistribución que podemos llamar indirecta. Además queremos añadir que ambos no son instrumentos de carácter económico, porque más allá de la función de recuperar costes, tienen una finalidad física o de gestión. Hacer viable la distribución de los costes o costos que han de permitir generar nuevos elementos urbanos, normalmente partes de una trama más general, y que mejoran toda la ciudad en que se inscriben.

- **Instrumentos que administran los potenciales derivados de los incrementos de edificabilidad sobre un índice básico o incluso de los potenciales edificables, dentro de una zona urbana.** Se trata de gestionar los procesos de edificación, o de transformación o de densificación de partes de la ciudad, que generaran renta y/o plusvalías, por esa potencial construcción, para obtener recursos públicos. Articulando formulas de captar el incremento del valor, sobre la base de un coeficiente o índice de aprovechamiento básico (o también llamado aprovechamiento medio, en las leyes españolas), de su potencial por encima. En todos ellos, aunque son de diverso tipo y de diversos orígenes, hay este referente al Aprovechamiento básico, tipo o medio. Que pueden referirse al concepto, de la legislación francesa de los

años 70, del llamado “Plafond legal de densité” o Techo legal de densidad. Que constituye una base sobre de la cual se pueden articular dos procesos de gestión y de concepciones diversas.

En el primer caso, europeo, se trata de diferenciar los derechos de propiedad de la tierra y el de construcción, tendiendo a su socialización. Así las leyes inglesas, francesa e italiana, de los años de la post guerra articularon estas formulas. Ver la excelente descripción de la ficha A.2.2 sobre estos tipos de instrumentos, así como los motivos de su abandono. La diferenciación de ambos derechos permitía no solo instrumentos fiscales o impuestos sobre el derecho de construcción, sino la instrumentación de formulas de obtención de la tierra para la propiedad pública, como base de su gestión posterior. Desde el derecho que llamaremos de tanteo y/o retracto, que en el caso francés, denominado “Droit de Préemption” que se describe en detalle en la ficha A.2.7. Hasta otras formulas de compra de suelo o de terrenos, mediante formulas de valor de la tierra fijado por ley, para la expansión de las ciudades, en los casos inglés y muy especialmente en Holanda. Aunque estas formas de gestión del suelo, que se articulan sobre la división de los dos derechos, no han sido aplicadas en el contexto latinoamericano. Excepto en el caso de Brasil que con el “solo creado” tiene un mecanismo muy similar (ver la ficha 7).

Aunque sean diferentes en el destino de la compra o pago del derecho de edificar. En los casos europeos, el derecho de construcción tenía un destino público. En el caso de Brasil el “solo creado” era y es generalmente de titularidad privada. Se trata de pagar el valor del potencial constructivo por encima de ese nivel básico, antes comentado. Los instrumentos que se han de combinar son el coeficiente de aprovechamiento básico (ver la ficha 36), y las instrumentaciones de cómo adquirir y/o transferir los derechos de construcción, por encima de ese valor básico. Esto abre dos grandes campos o grupos de instrumentos de gestión urbanística. Aquellos que transfieren, de los que hablaremos luego, y los que administran esos potenciales, en la misma zona. Vamos pues a explicar esas dos instrumentaciones.

En el primer subgrupo, podemos relatar los procedimientos de las llamadas operaciones urbanas, llamadas “interligadas o consorciadas” en Brasil, que son similares a la aplicación del concepto de coeficiente de aprovechamiento básico (ver la ficha 36) o de aprovechamiento medio del urbanismo español. En el interior de un área se administra los valores derivados del exceso o potencial de edificabilidad o de aprovechamiento urbanístico, sobre una base. Que se puede repartir con otros propietarios del área (en el caso español) para la obtención de los suelos de cesión pública y también para el pago de los costes de la infraestructura y de los elementos de urbanización, entre todos. O bien mediante el pago de ese exceso o potencial, en dinero, en obras o mediante los “Certificados de potencial adicional de construcción” o CEPAC, en Brasil. Estas operaciones en su origen podían ser “discontinuas”, lote a lote, las llamadas *Interligadas*, que tenían un precedente en los impuestos parcela a parcela por mayor edificabilidad de la ciudad de Boston (USA) denominadas “LinKage”. Pero fruto del proceso de su gestión y derivado de consecuencias legales hoy se han de instrumentar en áreas cerradas, constituyen las hoy llamadas “operaciones urbanas consorciadas” (ver la ficha 4). En la actualidad están previstas en la Legislación del Estatuto de la Ciudad de Brasil del 2001 y deben articularse de acuerdo a lo previsto en el Plan Director. Son todas ellas formas de gestión del exceso o potencial dentro de un área. Ver las fichas 4 y 7. Pero no hay transferencia de los derechos. Podemos hablar de una gestión de tipo cerrado, en áreas, polígonos o unidades similares, que permite cargar a ese potencial con costes sociales.

- **Instrumentos que transfieren los derechos potenciales de construcción entre zonas urbanas de la propia ciudad. Son complementarias del concepto de “solo criado” o de la división del derecho de construir y del derecho de propiedad.** Deben articularse sobre la base de un índice o coeficiente de aprovechamiento básico, del que puede sacarse un exceso o potencial. Este exceso se puede transferir de diversos modos, que luego vamos a detallar, a cambio de un valor. Para obtener con esos valores, suelos (por compra o por otras formulas de gestión) para destino público, e incluso ese valor se puede vender o aportar a otros lotes o solares de la ciudad. Esas transferencias se articulan por diversos métodos.

El caso italiano, mediante las formulas de “Trasferimenti” y especialmente la de “Perequazione”, ver la ficha 6, que podemos traducir como transferencia e igualdad urbanística, respectivamente. Se trata de fijar índices o coeficientes diversos, entre las partes de la ciudad que se pueden construir o densificar o transformar y las partes que se han de destinar a usos no edificables. Porque están protegidos o destinados a los usos de carácter público, como los equipamientos, zonas verdes, parques y similares. La fijación de una relación de igualdad o “Perequazione”, entre ellos, obliga a la venta y la compra de los derechos de los suelos no edificables, por parte de los suelos edificables. Esa ecuación que permite una transferencia de valor entre ambos, hace que las rentas o plusvalías de las zonas edificables reviertan a favor de todos con la obtención gratuita de los espacios comunes.

En Brasil es donde en Latinoamérica se han aplicado mayormente las formas similares de transferencia. El concepto de “solo criado” o “outorga onerosa do directo de construir”, según la reciente denominación del Estatuto de Ciudad del

2001. O el concepto más claro y directo de transferencia de esos derechos, que se llama “transferencia do direito de construir”. Estas formulas que llevan ya varios años de aplicación en diversas ciudades de Brasil, como São Paulo, Porto Alegre, Recife y otras, se han consolidado como instrumentos de gestión urbana en la Ley antes citada. Pueden ser aplicadas solo en los municipios que tengan un Plan Director y se pueden transferir edificabilidades entre diversas zonas. No todas, sino aquellas que fije el plan, después de un proceso de estudio y diagnóstico detallado. Su valor está en la posibilidad de reversión en objetivos de vivienda social (como el caso de Porto Alegre) o de la construcción de obras de infraestructuras y servicios públicos generales, en los otros casos. Revierten y redistribuyen las rentas porque captan un exceso de valor de la propiedad urbana. Que luego va a destinos fijados por un plan como ley local de ordenamiento y gestión urbana. Hay una descripción detallada de todos ellos en las fichas 4, 5, 6, 36, i 38.

- **Instrumentos que permiten obtener una parte de la renta o plusvalía urbana por cesión de una porción de la propia edificabilidad o aprovechamiento.** Se trata de la formula de la cesión del 10% del suelo edificable, en las áreas de expansión urbana, y en algunos casos en el suelo urbano aún no consolidado, y en procesos de transformación o mejora urbana, prevista en la legislación española (ver la ficha 19). Con variantes en las leyes de ámbito regional autonómico esta formula es muy directa. Supone una captación de propiedad urbana a favor del gobierno local, puesto que la cesión se efectúa a favor de los Ayuntamientos o de las administraciones actuantes. Una parte de los suelos edificables, con la contra parte del pago del coste del 10% por parte de las administraciones actuantes o no según los casos, pasa a propiedad pública. De esos suelos se pueden obtener rentas por venta de los mismos, con determinadas condiciones del destino de esos fondos, o en muchas leyes se han de destinar a la construcción de vivienda social. Por lo que el incremento del valor del suelo generado por la urbanización de extensión urbana o de transformación, reforma y mejora urbana, es reinvertido en el propio proceso de urbanización o en destinos sociales de la gestión urbana. Se trata de una forma directa de recuperación y de reinversión de las rentas y plusvalías urbanas, ya prevista por la Ley de 1976. Que combina con el tema de los patrimonios municipales de suelo que se comenta en el bloque siguiente.
- **Instrumentos que compaginan la gestión pública y privada, mediante acuerdos o reglas que combinan la aportación de los terrenos y de la inversión, en los costes de las infraestructuras y de los elementos de urbanización.** Se trata de los acuerdos, sobre como complementar con inversión privada algunas obras o actuaciones en Inglaterra (ver la ficha 37 sobre Intervenciones Urbanas). Puede articularse también, en algunos casos, mediante los Convenios urbanísticos. Ver sus 2 vertientes en Europa y en Latinoamérica en las fichas 23a y 23b, respectivamente.

Aunque hay formas mucho más reglamentadas como la figura de la Empresa Urbanizadora, dentro de las Juntas de Compensación, del urbanismo español. Así como el modelo similar del Consorcio Inmobiliario o la Urbanización Asociada (ver la ficha 35) en Latino América. En esos casos, se trata de que un actor aporte el suelo, de su propiedad, y el otro aporta la inversión en los costes de la urbanización, repartiendo entre ambos el producto del proceso, que son los solares edificables. Puede que se dude de que formulas de este tipo capten renta o plusvalía. Pero piensen en que siempre estos procesos generan un incremento del valor del suelo, renta y plusvalía, interna al área pero también externa en las zonas limítrofes. Y además si hay una estrategia urbana y un plan físico, claros, las partes de esa ciudad que se mejoran o amplían pueden aportar a la estructura global de los mismos elementos base. Son ejemplos, un vial general que de continuidad mejorando las conexiones entre partes de la ciudad. O el desarrollo de actividades productivas, logísticas o terciarias, a favor de la función global económica de toda la ciudad. O la construcción de la trama urbana entre partes desconectadas de barrios de esa ciudad. Hay muchos ejemplos. Pero siempre hay que pensar en la escala local de la urbanización, por ello todo instrumento que mejora una parte del todo, si esta incardinado en un planteamiento de ese todo, genera renta y plusvalía urbana. Que puede revertir a favor de todos. Mejorar una parte de la ciudad debe mejorar toda la ciudad. Superando las actuaciones segregadas y de corte aislado en la estructura urbana general. Por ello el plan es muy necesario.

Este conjunto amplio de instrumentos de gestión urbanística podría ampliarse con una explicación detallada de los procedimientos base. Que podemos resumir en las formulas siguientes : obtención de cesiones de suelo, a favor de los intereses generales, normalmente para su administración local; recuperación de todo o parte del coste de la urbanización; gestión del potencial o exceso de construcción como recurso, transfiriendo esos derechos o no; convenir o acordar o gestionar inversión mixta sobre el suelo, generando mayor grado de urbanización; y por último, aquellos que permiten captar directamente parte del valor de la renta urbana, en forma de porciones de edificación (el ejemplo del 10%). Presentada esta amplia gama de instrumentos, debemos comentar se deberán ajustar a las condiciones regionales y locales de cada uno de los procesos de urbanización. Pero nos permite afirmar que hay muchos caminos abiertos en ambos continentes, en especial en Latinoamérica. No para copiar automáticamente, pero si para explorar las formulas de otros en las condiciones propias, para mejorar las formas de redistribución de las rentas y de las plusvalías, que generan la urbanización.

2.2.6 Los instrumentos de urbanización y patrimonios de tierras

La constitución de un conjunto de propiedades de terrenos y solares urbanos, o en áreas de expansión urbana, es lo que podemos llamar patrimonios municipales de suelo o también bancos de tierras. Este instrumento, muy vinculado al urbanismo español, ya que figura previsto desde la Ley de 1956 (ver la ficha 21) es un mecanismo de redistribución de las rentas, e incluso en algún caso puede ser un mecanismo de captación de las rentas y de las plusvalías urbanas, si se combina con la gestión directa municipal, de la urbanización. Como ejemplo de ello vean el caso de la Ciudad de Lleida (Lérida, en España) descrito sintéticamente en la ficha 22, mediante la constitución de una Empresa Municipal de Urbanismo. Entendida como una empresa urbanizadora, de régimen privado pero con el 100% de su capital de propiedad municipal, formado por el suelo de propiedad pública. Que invierte, mediante crédito hipotecario sobre el valor del suelo, para urbanizar en suelos mayoritariamente de propiedad pública. Una vez urbanizados los solares resultantes, son destinados, a la construcción de vivienda o actividades económicas, por los privados, que adquieren el suelo mediante concurso de venta. Por supuesto que además de producir una mejor urbanización de extensión de esa ciudad, se obtienen gratuitamente los suelos de los viales, zonas verdes, y de los equipamientos públicos y/o comunitarios del sector (escuelas, centros de salud, y otros) siempre previstos en el plan de urbanismo que se gestiona.

Este proceso, permite captar la plusvalía intrínseca del valor de los terrenos, que se compraran unos años antes, y que al ser urbanizados incrementan su valor al ser transformados en solares o suelo urbanizado. Aunque también hay rentas urbanas, fruto de la inversión en urbanización, del valor de los solares en venta. Esas rentas y plusvalías directas se complementan en que la ciudad se genera más actividad económica, en los procesos de urbanización y en el posterior de la construcción, tanto de viviendas o actividades (oficinas, talleres y otras), como de los equipamientos públicos, que el suelo urbanizado permite que se realicen con mayor agilidad, o sea se generan rentas urbanas extrínsecas al mismo proceso.

Además hay un margen de beneficio (renta) que se capta por la comunidad (propietaria de la empresa) que luego puede ser reinvertido en objetivos urbanísticos y sociales. En el caso de Lleida, los importantes beneficios de la venta del suelo, se reinvierten en un 50% en las intervenciones urbanas en el proceso de rehabilitación del centro histórico. Inversiones todas ellas de gran destino social, ya que es donde se concentran los problemas de marginalidad. El otro 50% se destina a la compra de más suelo para mantener vivo el ciclo gestor de la empresa municipal de urbanismo. Este es un buen ejemplo de la combinación de los dos instrumentos de este grupo. Patrimonios Municipales de Suelo y Empresas o Sociedades de Urbanización.

Los patrimonios de suelo de propiedad pública, también llamadas tierras fiscales o de modos similares en Latinoamérica, permiten obtener parte del incremento del valor del suelo, o de las plusvalías del crecimiento, transformación o desarrollo de las ciudades. Pero además en si mismos tienen valor económico y de gestión, ya que pueden ser objeto de cambios, mediante acuerdos o convenios o permutas, que pueden permitir reinversión en la urbanización. Por ejemplo cambiar el valor del suelo por obras de urbanización en ese sector, y obtener suelo urbanizado para la construcción de viviendas sociales en el mismo, o directamente para esa finalidad. Pero además, como el ejemplo de la empresa de urbanismo de Lleida, esos suelos al tener un valor económico pueden constituirse en el capital de esa empresa, que genera la inversión directa en el proceso de urbanización, con todos los beneficios económicos y de gestión antes citados. Los patrimonios de suelo, o la gestión de las propiedades públicas de suelo, son uno de los instrumentos más evidentes de la redistribución de las rentas y las plusvalías urbanas.

Además puede perfeccionarse y ampliarse este instrumento con la incorporación al proceso de sociedades o empresas urbanísticas. Desde las tradicionales empresas mixtas, del urbanismo francés, hasta las empresas de gestión de servicios urbanos, como los ejemplos de MUNITEL en Colombia, pasando por ejemplos de Sociedades que operan sobre el proceso de urbanización y vivienda como METROVIVIENDA, también en Bogotá - Colombia. Seguro que hay muchos otros ejemplos. Aquí no estamos realizando un catálogo completo de las mismas. Citamos algunos ejemplos solo para ilustrar la tesis, de que además de la titularidad pública de suelo, en forma de patrimonios u otras formas similares, la gestión mediante empresas, públicas o mixtas, o incluso con acuerdos o convenios con empresas privadas, son instrumentos de gestión urbana que han de ser explorados. No solo porque constituyen las nuevas formas teóricas de concertación público-privada, sino porque son elementos de instrumentación de la gestión combinada de la propiedad del suelo y de la inversión sobre ese suelo para urbanizarlo. La tesis de fondo es que una de las mayores fuentes de generar rentas urbanas es precisamente el proceso de su urbanización. Y por ello, dado que ese proceso tiene lugar en un sitio concreto, sobre unos suelos concretos, ligados a ese lugar, son las administraciones locales las más interesadas en que se produzcan esas combinaciones de gestión urbana. Este es uno de los bloques de instrumentos a estudiar con mayor detalle, con mayor aproximación a las condiciones legales y de cómo son los procesos de urbanización, o de sub urbanización, o similares de cada una de las localidades. Hay un campo específico de que el diagnóstico de las condiciones locales, ha de ser la base de la instrumentación de factores de gestión de la urbanización, como base del desarrollo local. La gestión de la titularidad

del suelo y las formas societarias o empresariales, dentro del marco de planeamiento y de definición legal de cada estado, y de las normas locales, son una combinación clara de cómo puede redistribuirse rentas y plusvalías urbanas a favor de todos.

2.2.7 Los instrumentos de democratización y de participación social

Como introducción a este bloque formulamos una reflexión genérica. Puede que nos preguntemos porque hay que reincidir en que los elementos y formas de un gobierno, básicamente local, basado en la democracia participativa deben ser vistos como instrumento de redistribución de la renta urbana.

Pues bien, en el segundo bloque, cuando hablamos del planeamiento, del plan y de los proyectos, dábamos la primera pista. Siendo la urbanización una de las actividades base del mundo local, la aportación de todos y cada uno de los que vamos a llamar “usuarios expertos” de una ciudad, sus residentes y los visitantes, es clave no solo para la planificación sino también para la gestión. Ellos conocen al menos sus problemas mejor que nadie. Pero además pueden aportar informaciones precisas de los rincones y de las condiciones particulares de los espacios, sus condiciones de propiedad y/o de tenencia de las tierras, así como un amplio conjunto de datos y detalles que determinan los procesos de urbanización. Decíamos que permiten ajustar mejor el plan, ahora decimos lo mismo de la gestión de la urbanización, a las condiciones del lugar de cada uno de los lugares que componen ese lugar común que es la ciudad.

La planificación y la gestión de la ciudad, su gobierno en suma, son más re distributivos, si acercan las propuestas a las necesidades concretas. Y para ello hay que dar la palabra y la acción a los que hemos llamado usuarios expertos. Nada hay más claro que la fuerza de una propuesta de urbanización es más sólida cuando más ajustada está a las necesidades o demandas, pero también cuanto más personas conozcan esta propuesta mayor será la fuerza de la misma. Además de que cuanto mayor sea el número de personas implicadas mayor será la difusión de la propuesta. Mayor será el número de personas que conozcan el modelo adoptado de urbanización más transparente será su desarrollo. Cuanto más transparente, más democrático y con muchas más posibilidades de que en su aplicación no se den privilegios a unos pocos.

La gestión de la política urbana basada en la democracia participativa, si tiene un campo donde puede ser más eficiente es en el campo del urbanismo, y en todos los procesos de la que hemos llamado urbanización. Aunque estemos en estadios de la sub urbanización o en fases más básicas de acumulación y concentración de población en las ciudades, núcleos y asentamientos humanos. Ellos, todos, son los actores de la ciudad. La participación y democratización de la vida local es básica. En las fichas encontrarán ejemplos de diversos instrumentos, aunque hay muchos más y solo son una breve referencia para dejar este capítulo, como más abierto que otros, a las aportaciones de tantas y tantas experiencias positivas. Ver las fichas 27, 28a, 28b y 31 de los anexos.

Por último, en este apartado no podemos dejar de citar las importantes experiencias de los “Presupuestos Participativos”. Tema monográfico que es mucho más que como administrar los recursos públicos, o como revertir las rentas y recursos económicos. Hay que citarlo por la importancia del tema en el contexto americano y más recientemente también europeo. Una buena recopilación y descripción está en “Presupuestos Participativos” en la Revista La Era Urbana, La Revista de la Ciudad Global, edición especial de marzo 2004, editada por el PGU-ALC. Desde esta práctica de los Presupuestos participativos, como método de redistribución democrática, podemos ampliar las posibilidades hasta las nuevas fórmulas de participación en el gobierno local, o experiencias de políticas en el ámbito local muy creativas. Por ejemplo la experiencia de la ciudad argentina de Resistencia de las “Esculturas urbanas”, que amplía el derecho del arte a todos los ciudadanos y se gestiona con una institución de la sociedad civil, la Fundación Urunday, en sintonía con la municipalidad.

2.2.8 Hábitat y regularización de tierras, la revalorización del área

En la gran mayoría de los países en desarrollo se ha requerido y aún se necesitan políticas de regularización de la tenencia de la tierra que permitan subsanar las formas irregulares e ilegales de ocupación del suelo urbano **(10)**. Sin embargo, es indispensable tener en cuenta que la ocupación irregular de terrenos tiene una raíz histórica y a la vez vigente, causada principalmente por las escasas oportunidades que tienen los sectores pobres para acceder a suelo urbanizado. Smolka e Iracheta **(11)** señalan que “entre un 60 y un 70 por ciento de las tierras de las ciudades latinoamericanas están ocupadas de manera irregular, ilegal o incluso clandestina, y que la mayor parte del inventario de viviendas consiste en edificaciones autoconstruidas y que se incrementan con el paso del tiempo”. Estas ocupaciones preceden a la instalación de obras de infraestructura y no responden a un patrón organizado de instalación en el lugar. Lo anterior hace difícil y encarece los procesos de regularización y urbanización.

Los programas de regularización de la tenencia de la tierra en países en desarrollo han tenido como objetivos centrales integrar los asentamientos informales y no autorizados al sistema legal y administrativo de la gestión del suelo; dotar de

infraestructura urbana y proporcionar una seguridad del título sobre la tierra a sus ocupantes; reconocer los títulos de propiedad u otros derechos de ocupación.

En los años 70 los organismos internacionales, en especial el Banco Mundial y el BID a través del financiamiento de los programas, y las Naciones Unidas a través de campañas que sostienen hasta hoy, comienzan de manera sistemática a influir en los gobiernos para la aplicación de programas de regularización, en el marco por una parte de las políticas mundiales de lucha contra la pobreza y por otra del buen funcionamiento de las ciudades en un contexto de urbanización acelerada.

La Campaña Mundial por Tenencia Segura, de 1999, adoptada por el Programa de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas (UN-HABITAT), Nairobi 2003, esta considerada como un instrumento diseñado para promover formas seguras de tenencia para las poblaciones más pobres, que viven en asentamientos precarios e informales. A través de la aplicación de esta campaña se promueve la negociación con los ocupantes como alternativa para evitar al desalojo forzoso, y el uso de sistemas innovadores de tenencia para minimizar el desplazamiento por las fuerzas del mercado.

Los procesos de regularización de la tenencia de la tierra es uno de los bloques obligados cuando se trata de abordar la generación de plusvalías urbanas y la redistribución de la renta urbana. A pesar que la ocupación irregular tiene su base en la incapacidad del sector público de abrir mecanismos de acceso al suelo para los más pobres, la posterior regularización de la tenencia y la dotación de infraestructura por parte de éste entrega a sectores económicamente desfavorecidos un capital valorizado con fondos públicos y valoriza (o da valor a) las inversiones realizadas por las familias.

Por otra parte, aportes de informes y estudios más completos y detallados como los realizados para CEPAL, Chile, 2003, por Nora Clichevsky (12), sostienen que en los programas ejecutados en las últimas décadas, revelan que la regularización de la propiedad del suelo es un proceso costoso y engorroso. Señalan que no se ha logrado recuperar los costos en la forma proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual ha afectado negativamente su replicabilidad y sustentabilidad, y que finalmente los impactos de los proyectos de lotes y servicios sobre la reforma institucional y política de los países fueron mínimos o inexistentes.

La pertinencia de considerar los programas de regularización de la tenencia de la tierra, como instrumentos que redistribuyen las rentas urbanas, es amplia y también puede ser discutida. Hernando de Soto (13) ha sostenido, y aplicado en muchos lugares, el principio que la apropiación individual de la tierra permite a las familias pobres hacerse de un capital que les facilita las opciones para acceder a los sistemas crediticios y por esto se incorpora al mercado un nuevo capital. Sin embargo, muchos algunos sostienen que esto no ha sucedido, que los sectores pobres no hipotecan su propiedad y que la solicitud de créditos en estos sectores, en el período posterior a las regularizaciones de la tenencia no ha aumentado.

Sin embargo la mayor justificación para mantener los programas de regularización de la tenencia sigue siendo su carácter de instrumento fundamental de lucha contra la pobreza urbana, a través de los cuales suelo urbano valorizado les es accesible. La escasez de tierra urbanizada o urbanizable, producto en parte de la concentración de la propiedad y de la carencia de mecanismos reguladores de la especulación inmobiliaria, conduce a un aumento constante de los precios de los terrenos lo que dificulta cada vez más la localización de viviendas de bajo monto, acrecentando los procesos de urbanización periférica o la localización de los más pobres en terrenos no urbanizados o no urbanizables, y demostrándose que la especulación inmobiliaria constituye un factor más de pobreza e inequidad.

Es reconocido que cada vez más es el mercado quien regula los procesos de crecimiento y desarrollo urbano, especialmente en los países en desarrollo, y que las acciones públicas, no han sido en general, capaces de contrarrestar las tendencias que dejan a los más pobres fuera del juego del mercado del suelo. En este contexto la búsqueda de mecanismos de acceso al suelo y entre ellos los programa de regularización mantienen su vigencia (14).

En el contexto de este análisis no es posible dejar de destacar y subrayar que los procesos de expulsión y erradicación representan, en el campo de las acciones urbanas, las respuestas menos equitativas de integración de los pobres al desarrollo urbano, donde aquellos que no son capaces de responder a las exigencias del mercado son recludos a aquellos lugares de bajo interés inmobiliario. Muchas veces la contraparte pública de estas acciones se hace parte de una política de apoyo a los sectores mas concentrados del capital inmobiliario y financiero. Conjuntamente, algunos análisis concluyen que la regularización no disminuye la pobreza y por consiguiente no inciden medularmente en la promoción de la justicia social, pues son acciones de compensación no dirigidas a eliminar la causa del problema.

Una respuesta interesante son las ZEIS (Zonas de Especial Interés Social, ver la ficha 33a), donde varias jurisdicciones brasileñas implementaron un instrumento, con relativo éxito, que permitiera facilitar la regularización de asentamientos informales existentes y diseñar áreas para ocupación popular. Aparte de ser un conveniente instrumento que incrementa el

poder de negociación sobre el uso de suelo de las entidades públicas con agentes privados, estas zonas efectivamente impactan los precios a la baja, en la medida en que generan expectativas del mercado en relación a la oferta de tierras para uso residencial de la población de bajos ingresos (Clichevsky, 2003).

Otro ejemplo de instrumento de control de la especulación inmobiliaria es el Impuesto Predial Progresivo (Ver Ficha código 34), el cual se basa en la aplicación de un impuesto a los terrenos urbanos desocupados o subutilizados. A través de este mecanismo se puede establecer un plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas y evitar el uso especulativo del suelo urbano. Algunas legislaciones establecen que el propietario que no cumpla con el plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas, podrá ser penalizado con la aplicación progresiva del impuesto predial urbano y tendrá un nuevo plazo. Cuando este plazo finalice, si el terreno todavía estuviere desocupado u ocioso, podrá ser expropiado y pagado con títulos de la deuda pública de largo plazo

Otro caso es la Ley N.9/89 en Colombia (Ver Ficha código 39), que para favorecer a los sectores de menores recursos instrumenta bancos de tierra, establece los instrumentos financieros para la reforma urbana y la extinción de dominio sobre aquellos inmuebles que no cumplen una función social. (Clichevsky, 2003). Estos últimos en toda Latinoamérica, especialmente cuando son tierras baldías con buena accesibilidad y dotación de servicios, si entraran al mercado ampliarían la oferta de suelos, con posibles efectos inmediatos sobre los precios vigentes de los predios si se implementasen políticas de gestión de tierra coherentes.

También las políticas tributarias pueden llegar a provocar la expulsión de población, al no contar con criterios de equidad social. Por ejemplo, al este de la ciudad Bogotá, los impuestos de valorización –utilizados para captar los aumentos del valor de suelo resultantes de un proyecto de desarrollo ejecutado en los años ochenta– amenazaron con provocar la expulsión de la misma población que el gobierno estaba supuestamente ayudando con el proyecto (Clichevsky, 2003).

En la ciudad de Rosario Argentina (ver Ficha código 32) se han llevado a cabo acciones cuyos objetivos han sido reducir la informalidad urbana a fin de alcanzar la integración social de la población de bajos ingresos a la estructura social y a la estructura urbana formal, para posibilitar la producción de viviendas populares y el acceso a un hábitat digno a la población de menores ingresos. El programa consiste en la construcción de infraestructura básica, el ordenamiento del loteo, la legalización de la propiedad y la dotación de equipamientos básicos (salud, social, educación) para la consolidación física y legal de barrios de origen “ilegal”. En algunos casos se incluye financiamiento para la mejora de las viviendas existentes o para autoconstrucción.

Se considera que la experiencia de Rosario en el mejoramiento de hábitat y regularización, promueven la redistribución de rentas a incidir en el acceso al suelo urbanizado para familias de escasos recursos. Para dar respuesta a un mercado único y regulado de la tierra, no separado, en términos de acceso y capacidad de adquisición. Dando respuesta a un mercado único y segmentado de la tierra, en términos de acceso y capacidad de adquisición.

Otro instrumento a destacar es aquel que promueve la redistribución en la venta de lotes a precio social, y que busca facilitar el acceso a lotes para vivienda familiar a sectores humildes creando un régimen especial sobre predios que ingresan al dominio privado del Estado (ver ficha código 33b). La legislación autoriza al Poder Ejecutivo a disponer la venta de los inmuebles del dominio privado del Estado cuya condición es que éstos pueden ser vendidos únicamente a grupos familiares que no posean otros bienes y que no se hayan beneficiado con otros programas de vivienda. El precio de venta se establece por valuación de los órganos que establece la legislación vigente para el Estado, actualmente el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

3. Conclusiones generales del libro

El trabajo en común nos ha permitido concluir que si, hay instrumentos, para hacer que los procesos de urbanización, que son de base local, y que generan incrementos del valor del suelo, los capten y reviertan. Tanto en formas de rentas urbanas, cuando hay inversiones ligadas a ese incremento, o de plusvalías, cuando no las hay. Y que su gestión y recuperación, en todo o solo en parte, puede permitir dirigir los procesos generales de urbanización hacia procesos de desarrollo local. Además queremos subrayar que estos son muy similares en lo básico en los dos continentes. Aunque sean muy diferenciados los estadios y los recursos, de todo tipo, legal, normativo, institucional, cultural, y otros que permiten gestionar su reversión en cada ciudad. Pero reclamamos una visión positiva de todo el tema. Hay oportunidades que hay que trabajar. Mirando las experiencias de otros para no copiar, pero si para inspirar las propias.

Podemos citar las diferencias esenciales. Así en América Latina la mayoría de los instrumentos descritos han puesto el énfasis en las obras públicas, que provocan mejoras o incrementos por valorización, más que el incremento generado por cambios en la normativa urbana capaces de incidir en el proceso de urbanización. Aunque pueda afirmarse que en América Latina hay pocos ejemplos de plusvalía generada por inversiones públicas que sea captada ampliamente por los gobiernos (especialmente el local) mediante los impuestos, o los procesos de gestión o mediante negociaciones. Pero hay instrumentos concretos de recuperación de parte de esos valores.

Asimismo hay otras experiencias, no mayoritarias, pero si muy interesantes y siempre de base local, en que se transfieren los derechos o valores urbanos, entre diversas zonas. El modelo del derecho básico o tipo que permite recuperar los excesos, en Brasil, es una buena prueba. En ese vano de experiencia se inscriben los instrumentos citados en el libro. Que ofrecen una buena perspectiva de posibilidades de diversos tipos: urbanísticas, fiscales, de participación, de regularización de tierras, y de otros tipos.

Por otra parte puede decirse que en Europa se reparten las plusvalías y las “cargas” o costes del proceso de urbanización, tanto en las zonas de extensión urbana como en las de transformación, mediante procedimientos reglados por ley. Y en casi todos los casos, están definidos por el plan de urbanismo, que permite procesos de gestión urbana donde toda o parte de la renta y/o de la plusvalía revierte a la ciudadanía. La regla común es que la propiedad privada del suelo, y de los beneficios inmobiliarios, tiene límites y cargas, que se derivan del concepto global de la función social de la propiedad. Cada estado, incluso cada región o provincia, dentro del mismo pueden tener reglas diferenciadas en los detalles, pero no en lo básico. Esta formula es más vertical o jerárquica, y debe definirse en el ámbito local, mediante el plan, sus términos. Pero también hay posibilidades.

Por último, no hay que dejar de pensar que además de los instrumentos que han de permitir captar las rentas y plusvalías, es muy importante en la gestión de las políticas urbanas, pensar como revertir esos recursos. Porque el objetivo de toda esta reflexión es convertir un proceso de base socio-económico y cultural, como es la urbanización, en un proceso de desarrollo endógeno local. Hacer ciudad como forma de construir una sociedad más justa y equilibrada. Esperemos que los elementos de reflexión que aportamos os sean útiles en el camino que camina cada uno, en cada una de sus ciudades, en cada país y en cada continente. Esperando vuestros comentarios y críticas fruto de vuestras experiencias.

Instruments for the redistribution of urban revenue

Index

Introduction	47
The origin and purpose of the book	47
Its sections and its contents	47
The pertinence of the topic and its focus	47
Its beneficiaries and its recipients	48
1. Precedents	49
1.1 The URB-AL program and the common project	49
1.2 The objective, methodology and development of the project	50
1.3 Latin America and Southern Europe: common and differential aspects	51
1.4 The participating cities: their institutional and normative contexts	54
1.5 The workgroup for the diagnosis and the participatory studios	55
2. Instrument description by blocks	56
2.1 Methodological and conceptual reflections	56
2.1.1 The concepts of revenue and urban capital gains	56
2.1.2 Recuperation and redistribution of revenue and/or urban capital gains	57
2.2 General considerations about the blocks of instruments	58
2.2.1 The law and its local arrangement	58
2.2.2 The Urban Planning types	59
2.2.3 The local general and urban fiscal aspects	61
2.2.4 The Instruments of economical order	65
2.2.5 The instruments of urban management	68
2.2.6 The Instruments of Urbanization and land property	71
2.2.7 The instruments of democratization and of social participation	72
2.2.8 Habitat and regularization of lands and the value increase of the area	73
3. General conclusions of the book	76

Introduction

The origin and purpose of the book

This book is one of the tangible results, of the collective effort, of the common project “*Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana*”, part of the URB-AL Program and of the Network number 7 of this program, “*Control y gestión de la urbanización*”. Subsidized by the European Union, five partner cities have participated (Ferrara-Italy, Lleida-Spain, Malvinas Argentinas-Argentina, Rio Claro-Brazil y Rosario-Argentina) and by CEPAL (UN), with the help of international consultants and local experts.

It was considered that the final result of the project should be a book, with an analytical register character that, although not scientific by itself, would be the result of a professionally serious, collective and operative work. Furthermore it should constitute an open information reference to many more cities and people, rather than a catalog for occasional solutions.

Its sections and its contents

El The book has been structured in the following sections:

- Initially, it studies in depth the relevance and focus of the collection and redistribution of urban revenue and capital gains theme; later it defines the recipients and beneficiaries.
- Furthermore, it delivers a group of precedents (regarding the framework in which the book is inserted), as well the objectives, the methodology and the development of the project, for it is the result of a URB-AL common project. Also it continues with the positioning of the 5 middle-sized participant cities, into two subcontinents: Latin America and Southern Europe. Stressing their condition of middle-sized cities, it also provides more specific information about these cities (See Appendix C).
- In the precedents, it synthesizes the institutional and legal context of the cities, their countries and their characteristics of intermediate scale cities. It continues with information regarding the created workgroup (See Appendix C2), as well as its articulation with the group of local professionals that have collaborated during the Participatory Studios for the diagnostics development.
- The book proceeds with the methodological and conceptual reflections that base the subsequent ordination and presentation of a group of instruments, grouped by identified thematic blocks.
- It continues with the bibliography and the complementary documents in the appendixes. In the appendixes are presented the instruments, generated by the participating cities (See Appendix A1). Combined with others, developed in different places in the world, presented by the international consultants (A.2).

The pertinence of the topic and its focus

Since the beginning of the project, the orientation towards the reinforcement of the cities local government field was intentional as well as the emphasis in the urbanization theme as a source of development due to the following premises:

1. **The decentralization processes fostered since the last two decades of the XX century have opened possibilities of consolidating the local development**, approaching the decision taking processes to the citizens and, with it, potentially strengthening the democratization and the promotion of social justice. However, such processes have also raised challenges and critical problems, by returning or transferring attributions to local administrations, without their corresponding financing sources or, which is even worse, without the possibilities of generating new sources or even readjusting themselves to the existing ones. Given that the economic resources are in the basis of this topic. Cities usually are the privileged space to concentrate and arrange the strategies of local and territorial development. Even though it is certain that the larger cities, particularly the capitals, have tended to set the standard; the extended view towards and from intermediate cities allows collecting articulate proposals even further, for they are capable of functioning without great economical means.

2. **Urbanization is a local economic activity existing in all cities in the world (1) being a basic process for their government** (JM. LLOP 2004). In modern societies it generates, as well, land and urban propriety value increase. The redistribution of such increment, be it revenue (with investment) or capital gain (without investment), could foster desirable urban processes for the city and its territory, as well as revert the processes that generate social injustice.
3. **The instruments of urban management or fiscal collection of urban revenue, thought or defined generally for later distribution, alter the results that the market realizes** via the primary assignment of such revenues. These convert themselves into a fundamental element for the financing of the city, the search for the necessary equilibrium between the urban facilities of individual appropriation (housing, for example) and those of collective appropriation (public systems and services). The market by itself would not produce all those products that cannot be interchanged in the market and therefore it is the public sector, through active administration, the one that should produce them, and their cost has to be financed, precisely, via the incomes generated by the productive work of all factors, of all citizens. That financing is acquired through the activation of these instruments of urban revenue redistribution, that, just like communicating veins, actuate between the revenue point of origin and the destination point (expenditure or public investment).
4. **In relation to the methodological focus, the wide range of utilized instruments prioritized its detection and description, but not its cataloging and detailed definition.** The reason being that it was considered indispensable to complement the investigation work, about the instruments of collection and redistribution, with a later, more detailed analysis of the utilization of funds they collect, and very especially of how the same are reverted. These are key topics when the redistribution pursues to consolidate equity and promote development.

For that reason, both the collection and the mobilization and/or redistribution of urban revenues are valid topics, although currently absent from, the local development agenda (2) (M.Smolka and F. Furtado, 2001). Their absence is linked with the lack of pertinent information about the state of the topic, therefore the objective of providing them with this information by means of this book. And it relations itself difficult to approach members, including the very same political leaders, local civil servants, real estate promoters, citizens in general and potential beneficiaries in particular. With a book open to all of them, we intend to collaborate in extent with the possibilities of local development.

Its beneficiaries and its recipients

The civil servants and local technicians of the local or regional governments that perform in areas linked with the topic are the beneficiaries and recipients, according to the signaled project formulation. The direct beneficiaries are all the public and private urban managers, legislators, private real estate managers, strategic plans offices, specific urban programs, urbanization companies and offices of metropolitan management of the intermediate cities, amongst others. The indirect beneficiaries are the (urban) limited resource populations, as well as academic, non governmental and communal organizations, urban agents and managers –both public and private– of other cities that reach the project products.

As a conclusion of this section, it is important to emphasize that the main value of this project is that it has constituted a debate space, an interchange of management experiences, and a diffusion of instruments and mechanisms of management. As well as the argumentation of the legitimating of processes of difficult acceptance, especially those in reference to the recuperation of revenue and urban capital gains. This time this debate space, given its decentralized cooperation shape, strengthened direct relations between the participant municipalities. But we also thought about the further beneficiaries and recipients, since with the publication and distribution of this book, this effort could begin to constitute a new valid tool that could induce reflection around the proposals of new instruments and, perhaps, the fitting of the existing instruments. We insist in the consideration of the documents as a book open to all. To all those that see in the strengthening of regional scale government, though the use of management, fiscal aspects and urban planning instruments, one of the ways of extending development opportunities, specially in Latin America.

1 En el capítulo 2 se ahondará sobre las definiciones de las rentas y de las plusvalías urbanas.

I. Precedents

To complete the framework in which the book is inserted, this section will handle its link as a URB-AL common project, and the general aspects that approach or differentiate Latin America from Southern Europe, the two continents in which are located the partner cities of the project.

I.1 The urb-al program and the common project

The URB-AL program¹ is one of decentralized cooperation², of support of urban politics, aimed mainly towards the local collective of the European Union and Latin America, and to other urban agents such as, Associations, Foundations, public and private Companies, Universities, Professional Associations, Syndicates, non governmental organizations, amongst others that intervene at local level.

The general objective of URB AL is to develop direct and lasting relations between local European and Latin American collectives, by means of the diffusion, acquisition y and application of the best practices in the scope of urban policies.

The particular objectives are:

- To reinforce action capacity of the local collective.
- Develop the structural capacity of the local authorities, especially through the formation of human resources.
- Promote the partnership between the local collective and the representatives of the society.
- Develop the capacity of action of the small and middle-sized cities, within the internationalization framework of their relationships.
- Promote the “good practices” of European and Latin American local development, respecting the specificities.

The URB-AL program works through thematic networks. These are formed around a priority topic that of the urban problems, are led by a city, and have as objectives:

- To identify common problems,
- Allow the interchange of experiences,
- Articulate mechanisms and instruments of action,
- Spread the good practices about the topic,
- Continue with the selected common projects.

Within each thematic network are conceived and executed common projects³, that study in depth specific aspects of the topic that summons the network. The common projects are directed mainly towards the members of the network that form the groups called sub -networks⁴.

The network N°7 is created with the purpose of realizing experiences and techniques about the “Gestión y Control de la Urbanización” topic, through which capacities are strengthened and developed at local level, that respond to the problems derived from the accelerated urbanization of the last decades. It hopes also that the answers generate concrete and integral applications, capable of stimulating new actions, extending and diversifying the battery of instruments.

1 See the website = <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal>

2 The program was created by the European Commission in the year 1995. The first phase of the program was organized around 8 themes: Drugs and the City. Conservation of the Urban Historical Contexts. The Democracy in the City. The City as Promoter of Economic Development. Urban Social Policies. Urban Environment. Management and Control of the Urbanization. Control of Urban Mobility. The second phase is composed by 5 new themes: Local Financing and the Participatory Budget. The struggle against Urban Poverty. Women's promotion in the Local Decision Instances. City and Information Society. Citizen Safety in the City. The program is decentralized given that all activities are elaborated, proposed and executed by the very same participant cities.

3 There are 2 types Common Projects: type A that are directly related with the Network's basic theme and foster actions to implement concrete solutions in response to specific situations, that were identified in the annual meetings or were proposed afterwards. The type B Common Projects, new to the URB-AL program, seek to concrete, by means of tangible realizations in benefit of one or various local collectives, the results of the interchanges of their experiences. They entail a strong dimension of visibility for the local populations.

4 In the first meeting (2001) of common projects for the N. 7 network, 3 projects were selected: Urbanization management in tourist cities; The organization of metropolitan areas and intervention instruments; Local government and legal framework for the planning and urban management. In the second meeting (2002) 5 common projects were selected: The impact of the chemical and petrochemical industrial sector in the urban management of port cities; Inter-communal ambits for the territorial ordering in small or middle sized locations; Transformation strategies for the abandoned urban port locations between the city and the port; Identification of urban planning instruments: the integrated and multi-disciplinary focus; the “Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana” project.

Since the formulation of the common project ⁵, subsidized by the European Union, important precedents were taken into account about the redistribution of urban income in the cities of Latin America, The Caribbean and the European Union, that will be the object of a subsequent synthesis (see paragraph 1.3) and complemented with specific information about the participant partner cities (see paragraph 1.4).

Specifically, the scale of the so called intermediate cities has been prioritized; in other words, middle-sized cities that have a functionality of intermediation between the processes of globalization and those of promotion of the lands on which they are settled (See www.paeria.es/cimes). This aspect is very much in harmony con with the size and territorial function of the URB-AL common projects partner cities. The book makes reference to an intermediate city of a metropolitan scale, Rosario, that complements itself very well with the other three of medium scale, located in the surroundings of other metropolises, but with a clear function of territorial center (Ferrara, Lleida and Rio Claro), and finally there is the contribution of a middle-sized city located in the metropolitan conurbation of Greater Buenos Aires, with the special circumstances of this periphery. This combination of situations, experiences and practices, configures a sufficiently diverse group of problems and solutions, and has constituted a good observatory, both European and American, of the vast work theme. It has been complemented with CEPAL's specific and global vision of Latin America and the Caribbean.

This intermediate, territorial and urban scale, also in the treatment of the urbanization problems, is relevant with the initial hypothesis of reinforcing the local level, its government and its capacities of endogenous development. Furthermore it was particularly interesting to revise the contributions from the local administration's point of view, where its diversity and locality is evident.

1.2 Objectives, methodology and development of the project

The "*Instrumentos de Redistribución de la Renta Urbana*" project⁶ had as general objective "to improve the social distribution of urban income in Latin American, Caribbean and European Union cities, through the utilization of instruments of legislation, planning and urban or territorial management that promote an urban equity development". The specific objectives were:

- To Provide cities with an analytical register of instruments⁷ of legislation and urban and territorial management that allow the collection, by the public sector, of land value increments originated by governmental interventions, with the purpose of orienting them towards investing in the solution of the absences and inequalities both territorial and urban.
- Starting with this analytical register, to hand in to local managers a tool that facilitates the proposal of instruments and the re-planning or modification of the instruments counted upon, by the influence of the satisfactory implemented experiences in other territorial realities.

In order to achieve those, instruments of urban revenue collection were analyzed –directly or indirectly– within and from the five participating partner cities ([APPENDIX A.1](#)); identifying their objective, characteristics, the way in which they collect that revenue and, if possible, the mechanism of redistribution. The search of the difficulties for their application has been emphasized, a key aspect for the discussion regarding the applicability of the presented instrument. This search has been complemented with a theoretical investigation of similar existing instruments in other countries and other regions of the world, by the international consultants supported by CEPAL ([Appendix A.2](#)).

It has been considered that, for a total comprehension of each instrument, a reference to the legislative contexts of the countries would be necessary, as well as their political and cultural aspects. An approximation of this kind exceeds the working limits of this project; however, its mentioning is useful in approaching cautiously the analysis and description of the sets of Instruments and in allowing further on a deeper study about its contextual characteristics. Also it stresses that fact that all the analyzed instruments are composed by successful elements and also by difficulties, that help the learning process and both characteristics constitute enriching elements for the reflection.

In reference to urban income redistribution, there were great difficulties to identify whether existed or not redistribution towards more disfavored urban sectors and the amount of it. In the Law or regulation of some instruments it is made clear that the product of the recuperation of urban revenue must be invested in other works. In other cases, given the character and the

⁵ Subvention application form in the context of a proposal request for the coordination of type A and B common projects.

⁶ The information that will be presented and commented was obtained from the European Union Subvention application form, in the context of a proposal request for the coordination of common projects (type A and B).

⁷ The instruments refer to those "that allow the collection, by the public sector, of land value increments originated from governmental interventions, with the intent of orienting towards investing in the solution of needs and urban inequalities". From the project's subvention application form.

instrument's application procedure, it is possible to infer where will the recuperated resources be invested, for instance the recuperation of territory. In other cases, given that the resources go to larger accounts or the general budget, it is not possible to follow their route until they are reinvested. However, it is very difficult, in general to find references to the investment of the recuperated resources. Emerges from this statement the necessity of an additional field investigation of documental or bibliographic sources that allow continuation to the recuperated resources, to evaluate to what extent the application of an instrument of capital gain collection is really an instrument in favor of equity. Measuring the redistribution of urban income requires specific methodological instruments, different from those oriented towards the measurement of capital gains, and it requires besides a special identification effort; for example, in which moment are redistributed, whom and how the benefits are received. The last item is important, since in many cases the recuperation via works in high income sectors is reinvested in the very same territory, producing a regressive phenomenon.

In regards to methodology, the option of generating a participative process was taken, where the coordinating city (Lleida = Lerida, Spain) ran the collective production⁸. This has reflected into a permanent dialog between the project group that allowed the interchange of ideas and experiences. Besides, it has compromised the partner cities in a simultaneous process of production and reception of information. Require special mentioning the Participatory Studios, where were examined all the reception of documentation and the topic analysis by the local agents, a key aspect for the evaluation of the feasibility of the proposals and the applicability of the learning processes.

In synthesis, it was important for the success of the project to keep present the following methodological aspects:

- A process of collective production, and permanent dialog, between the partners and the experts.
- A simultaneous process of production and reception of information, and the "testing" by the local actors.
- A local detailed analysis of the very same and description always with a more general horizon than the local.

The project has been developed the following way: initially, the participants of the partner cities realized a preliminary identification of instruments in their cities or of national coverage. Later, the project's international consultants formulated observations, emphasizing in first place that the diversity of instruments and contexts required the establishment of a common language in order to establish an operative definition that could allow them to advance. These definitions should allow classifying how the instruments recuperate and redistribute revenues.

A second observation has referred to the special attention that should be paid to the redistribution. Afterwards the expert team was asked to realize a report that analyzed good practices, or successful or suitable experiences in the application of instruments of collection and redistribution of urban revenue. All was subjected to discussion with all group members, especially in two work meetings. The first in Lleida-Spain (September 2003) and the second at CEPAL, Santiago de Chile (May 2004). As a result of the discussion at these meetings and of the common work, a working index was elaborated, structuring the book in general ways, based on the local diagnosis, the good practices and instruments, the conclusions of the partner's work meetings, and the local Participatory Studios, realized in each partner city.

1.3 Latin america and southern europe. Common and differential aspects

I. The shared characteristics:

Among the common factors, although not equal, in both continents are: the role of the State; its decentralization and degrees of stability of the political context; the market; the society and the globalization processes in the territory transformations; the influence of the legislation related to the right of property, besides of the land registry information, the systems of evaluation, valuation and collection.

The role of the State. The stability of the political context can grant solidity and continuity in the application of actions oriented towards the collection or recuperation of capital gains. But it is precisely, the lack of political stability, of the party system and the changes of orientation in regards to real estate policy (including those in the same party) that reflect in changes or the abandoning of applied instruments and, that weaken the legitimacy of the actions decreasing their credibility. The trust of the owners in the system's fragility, that finally works in their favor, has been a conduct that translates itself in the lack of payment, in negotiations or other actions oriented to postpone payments in wait for a change. For example, in England after World War II, the attempts to develop the real estate intervention by the public failed because the change between conservative and

⁸ The activities of the project are: preliminary reports, first local Participatory Studios, consolidation document of the preliminary reports, first work reunion, second local Participatory Studios, elaboration of local diagnostics, elaboration of an identification document, analysis and systematization of competent instruments and/or good practices in Latin America and the European Union that promote an equitable urban development through the urban income redistribution, second work reunion, third local Participatory Studios, final project document.

labor party governments led to a policy of advances and recession. The attempts were simply suppressed, without having really presented failures nor having reached sufficient maturity. (Comby and Renard 1996). **(3)**

The decentralization has been utilized as a field of reversion of the urban values to citizenship. Let us mention some examples. In the case of Bolivia, the decentralization of the administration and management of the tax on real state property was combined with modernizations in the collecting process such as the digitalization of the fiscal system. The direct participation of the central government in the management of the tax has been eliminated, with the municipalities assuming directly its administration and collection. The paid special attention to the modernization of the system, what has generated a significant increase in the respective revenues. However, the decentralization requires technical capacities at local level. In Mexico the land property or value tax is the main source of the local financing, a situation currently in recuperation after a crisis started in 1983. Two facts have motivated the beginning of the crisis, first the reform of article 115 of the Federal Constitution, that transferred from the State to the municipalities the authority of administering their local revenues, and the devaluation related to unusual inflation levels. The lack of experience and capability of the municipal technical corps in real estate fiscal aspects, motivated the lack of actualization of the local registry what, united to the inflation indexes disconnected from all reality the "basis of assessment"; in other words, the registry value from fiscal impositions (Marmolejo C) **(4)**. On the other hand in the European municipalities the register or real estate tax is a key factor in the local economical resources, representing almost 40% of the very same in Spain. However, decentralization is a positive factor, as in the case of urban transformations and their management with local agents (that combine the market and the society), specially in some European cases.

The role of the market. The neo liberal context of a gradual marginalization of the control and management functions of the State, in order to accomplish a regulating and subsidiary function. The real estate investment is consolidated as a speculative investment, what makes progressively difficult for the collective to recuperate the value increase it generates. Any attempt of equity is subordinated to rules with open market orientation, accepted tacitly by the community. The former falls into –amongst other factors– the low political disposition to pay the cost of the starting and operation of instruments of capital gain collection. Although there are also experiences in other positive ways. They allow to articulate legal formulas, normative and/or or management both in Europe and very especially in the cities of Latin America.

The role of the society. The necessity of transparency and information as base mechanisms of the local participatory democracy, that allow consolidating the processes of revenue collection, and that besides, avoid abuses and corruption cases. Furthermore, the tendency to use participatory methods during the collection reform is based on the probability that the public acceptance will facilitate the process. The *autoevaluó* (Colombia) improved the tributary charge and reduced tax evasion. In Santa Fe de Bogota, the great differences between the fiscal evaluation and the commercial value of the properties induced to a constant deterioration of the collection of property tax and led to define a new legal framework that could allow reforms to the fiscal regime of the city. In 1994 the figure of auto evaluation was adopted, being it most visible result the considerable increase in the collection of property tax. In the first year of application, the revenues under this concept were duplicated. The increase was due in greater part to the larger number of buildings that paid taxes than to the of the collection increase, producing instead better distribution of the tax load and a significant reduction of tax evasion. These experiences in Latin America combine themselves very well with the formulas of local building tax co-management as well as with other taxes that are the basis of local revenue. In both cases we must mention that the participatory budgets as an example of making the population responsible for the tactical decisions, that later result in favor of a larger implication in the local government strategies.

The processes of globalization. Their character of larger interchange of products and capital, favors the great multinational corporations. Those localize the production in function of their economical interests, for example the Maquilas in Latin America. But also have generated other processes of presentation of the alternative experiences. Let us consider for example the Social Forum, with that of the city of Porto Alegre as reference. Specifically the Local Authorities Forum. In those events the information of the alternative urban management is crossed. International solidarity fields are opened as well as new paths of local government; more equitable, more social, more participatory and more sustainable. We are in a process of strong dialectics where making visible the instruments and good local practices is pertinent in order to expand the possibilities of others in their localized application.

Each country's legislation influences the kind of adequate and efficient instruments for the recuperation of capital gains, particularly those laws that regulate the right of property and that regulate the redistribution of the capital gains in a radically differentiated way.

The land registry, evaluation systems and the collection of taxes, fees and contributions are the basis of most of the instruments for the collection of urban income; their quality determines the possibilities of applying one or another instrument or the impossibility of applying in an effective way any kind of recuperation. From this perspective, it has been repeatedly

signaled that a previous condition to apply the majority of instruments of capital gain collection is to count upon registers that are actualized at market values, especially if it is considered that this value reflects in a specific manner the increments in the property value. In the majority of countries and municipalities the high cost of generation and maintenance of the registers makes them desist of the investment, in spite of existing a consensus in reference to improving the real estate information in order to improve finances associated to resources from taxes and other charges on property. Where these improvements have been realized, these cities have counted with a strong political support that has motivated the responsible public workers to take the decision; and, as result, the collection of the different territorial taxes has increased.

II. Latin American Particularities:

1. **The Latin American cities, in an growth process, present an acute level of socio-spatial segregation.** On one hand is the poor population, living in precarious conditions, with a group of needs in regards to its access to services and urban facilities; and on the other, the more resourceful population that has its necessities satisfied and that concentrates the wealth. The tradition of providing infrastructure and services with public resources for the social sectors of high income is strong, and the capture of the valorizations generated by these actions tends to concentrate itself in the very same sectors, especially in the hands of the land owners. The lack of investment resources makes it difficult to revert the situation signaled above to make the access to facilities and urban services more equitable. Facing this lack of investment it is necessary to apply instruments that contribute to improve the local revenues, amongst these the collection of capital gains by the public sector, in order to improve the equity in its redistribution. All of this, within urban spaces facing a strong growth and transformation process, due to rural migrations.

Almost 45% of the Latin American population lives in conditions of informality and the weak existing land market regulations explain, in great measure, the impossibility of the popular sectors to have access to formal urbanized land. The following circle: free land market – informality – increase in poverty is essential to explain the reality.

2. **In Latin America it is more frequent to start from local proposals towards legislations of larger, including national coverage.** In the cases they give results, they generate creative and flexible processes, including those of fast implementation. However, these processes also run the risk of being subjected to the constant political changes that can derive in frustrated legal attempts. And when depending mainly on the local economy, they have to function in a precarious and specific way supporting themselves in negotiations that can generate practices of corruption.

There are not many examples of capital gains generated towards public investments that are collected by the government (specially the local) by means of taxes, managements or negotiations.

However, the majority of the instruments have emphasized the public work that provokes improvements or increases in valorization, more than in increments generated by changes in the urban normative capable of influencing the process of urbanization. One factor that has weakened the application of instruments is that the necessity of recuperating capital gains is not legitimated and is culturally rejected. The recuperation of increments in the value of the property, due to invested public resources, is seen as an "intervention in private property and the open market" and not as valorizations that belong to all the community.

3. **It can be also said that there are other experiences, not major, but rather interesting ones, and always of local basis, in which the urban rights or values are transferred.** From the practice of the *Presupuestos Participativos*, as a method of democratic redistribution, until the new participation formulas in the local government. Or experiences of very creative policies at local level. As for example the experience of the "Esculturas Urbanas", of the Argentine city of Resistencia, that expands the right to art to all citizens, and that is managed with a social institution, the Urunday Foundation and in harmony with the municipality.

4. **In all countries it is observed the incidence –although in a different way– of the policies dictated by multilateral cooperation organs and international agencies,** implemented since the end of the 80s: they tend towards the reduction of the state, privatization the elimination of subsidies, fiscal reform, etc. In general, those policies imposed or conducted with very external traces, have had a tough impact on public administration and particularly on taxes, especially in what concerns to the redistribution with equitable purpose.

However they also have strengthened a modernization of the state and the local governments that have resulted in a better administration, and in the creativity of ways of local financing. In terms of urban policies, the tendency to grant the market a growing role of protagonist in the regulation of the urbanization processes has profoundly modified the characteristics of those processes.

III. European Particularities:

1. **Europe has a more hierarchical or vertical legal normative scheme, relating the state and regional laws and the local action;** what on one hand represents greater stability, on the other stops, limits or makes difficult the appearance of new schemes or alternative instruments, from the local basis.

It can be said that, in all norms, the "cargas" (charges), capital gains and costs of the urbanization process are distributed, both in the zones of urban extension and of urban internal transformation, by means of procedures ruled by the law. And in almost all cases defined by the urbanistic plan. That allows processes of urban management in which all or part of the revenue and/or the capital gain reverts to the citizens. The common rule is that the private property of the land, and of the

real estate benefits, has limits and tax loads, that derive themselves from the global concept of the social function of the property. Each state, including each region or province, can have differentiated rules in the details, but not in the basics of the topic.

- 2. The social legitimacy of the collection and redistribution of revenue and capital gains is a consolidated historical process, although also a changing and vulnerable one.** Because, although on one hand the processes of economic re conversion, are directed with greater internal autonomy and tradition of social justice promotion, on the other they also have orientated themselves towards fiscal reforms tending to the reduction of the state and the decrease of social benefits. The forms that the urbanization has taken are producing a spatial concentration of poverty at a small distance from the concentration of wealth.

In the Southern European countries land property is practiced in a much weaker way by the State than in Northern European countries. The former aspect evidently influences in the real estate policy and in the control of the speculation. For instance, the possibility of limiting the right of land property, separating it from the right of constructing on it, allows for the application of instruments of recuperation of capital gains protected by this principle. For example, in a context of perfect transparency of the markets, starting from a sophisticated system of taxation of lands and real estate, Denmark has applied for 10 years the method of "site value taxation", where only the lot is taxed, whether it is built or not, on the basis of its "localization value"; in other words, depending on which would be its market price in the "best" possible usage taking into account the rules of urbanism.

This system incites the maximum occupation within the possibilities established by the rules of urbanism, but this mechanism requires market transparency, coordination between managers, etc. Few countries count with the conditions in order to apply it. (Comby and Renard 1996).

In Germany the owner of a property must pay an annual real estate tax. The calculation basis consists in a unified value of the real estate property, standardized, determined by the administrative way. In the former German Federal Republic it represents in general 1/4 of the commercial value. The most frequent imposition fee is of 1,5%. There is reticence of the political agents for the application of new instruments or modifications to them; when facing the fear of having their popularity reduced by this kind of actions, they tend to stop them.

I.4. The participating cities: their institutional and normative contexts

Just like it was described before, the workgroup was based upon the technicians and local experts, of the five partner cities (see Section 1.1), plus the international consultants, combined with CEPAL, as an external factor, according with the denomination of the URB-AL program. The five partner cities, have composed a mixed and diverse group, but with very complementary points of view. Since they constitute cities of intermediate scale, in the process of globalization and world urbanization, and complement themselves well in their territorial roles.

From the metropolitan scale of Rosario, passing through the peripheral situation within a megalopolis of Malvinas, until the position of intermediate service centers of urban and territorial regions, in the larger group of three of them, Rio Claro, Ferrara and Lleida (Lerida in Spanish). These are diverse institutional situations, but very characteristic ones, between middle sized cities and of intermediate function, from the European until the Latin American cities. Although we were conscious that their economic roles are very different, the competences and the law framework, as well as the social, cultural and political contexts. Not to mention obviously the different degrees of local urbanization. The data that can be compared, by means of numerical data of their magnitude and that of the specific instruments they utilize in their local management, are in TABLE N° 1 (see [Appendix C](#)), that is annexed.

But we do not want to focus on the theme of the differences. For it is not representative of what the workgroup has proposed. The interest was in identifying the common denominators, of intermediate city scale, that can add up experiences in distinct, but at the same time similar processes. The urbanization and their revenue are different, in amount and origin, but very similar in their gestation and the rules of their constitution or formation. All need land as a basic element, and the works of urbanization, infrastructure, construction, as a process of transformation. Being finally the habitat the end of the process. And all these pieces are always in all cities, and their combination generates revenues and capital gains. How to work on them so that they can revert in favor of the major part of the citizens, of residents and of users, of the cities or human settlements, this is the common key of the group project. This way the common and diverse characteristics of the institutional and normative contexts of the partner cities are references but not final data. The work is in the common denominator of all of them, the urbanization as local, endogenous development factor.

We are conscious of the strong differentiation of the contexts, being all of them in the south of both continents. In the TABLE N° 1 (see [Appendix C](#)) they remain sufficiently described. It can be stressed that the non existence of equivalent legal

frameworks, but instead similar urbanization processes, the reflections can add up. And stressing that the resources, as well as the competences, of the local government level are not very comparable. But they also have common characteristics (the territorial basis of the fiscal aspects of urban property, for example), and they are in a cultural context, of housing and living as a basis of the society in common. For that reason the common denominator is in the process, or to say it better the processes, of urbanization above mentioned. From here we started to take conclusions in the shape of instruments.

I.5. The groupwork for the diagnosis and the participatory studios

This institutional group of each partner city, supported by the local experts, and by the international consultants, constitutes what we call workgroup. Whose composition is detailed TABLE.

But in order to expand and improve the contributions to the common Project, three Participatory studios were developed, in each one of the following phases : The first, in the moment of the composition of the denominated "*Informes preliminares*", which each one of the five cities drafted; The second, after the analysis of these reports by the international consultants, that drafted the so called "*Primer Informe Consolidado*", in which were the city data and their work experiences with planning instruments and urban and fiscal management; and the third of the Studios, took place in the final phase, with the materials from the second "*Informe Consolidado*" of the international consultants.

The composition of the Participatory Studios is a varied one. The studios were conformed in each one of the cities, under the working seminary format or one of open sessions to other people. With a wide stretch of participants between a dozen and fifty people, in each one of them, and in function of the adopted format. This wide and diverse group of people was constituted by specialists of urbanism and urban fiscal aspects, as well as local management. Both at the political level and at technical or professional level. This diversity and, specialization has permitted to "polish" the base working materials elaborated by the workgroups of the cities and CEPAL. We must stress then the combination of work, criticism and debate in the elaboration of the book. This working style, proper of URB-AL network supported by the European Union, is considered a very positive value to foster. For that reason the introduction affirms the meaning of open book, of the present document, to facilitate the improvement of the elaborated information that could result in the utilization by city professionals, as well as the politicians and the inhabitants of our cities.

Besides the three studios, in order to "polish" the results of the investigation, recompilation, and definition of the diverse instruments, two meetings of the Workgroup were realized. They were composed by the representatives of the five partner cities, as well as CEPAL, and the international consultants. The first meeting took place in the city of Lleida (Lerida, Spain) in September of 2003.

2. Instrument description by blocks

In this chapter we initially approach the conceptual and methodological reflections, that fundament an analytical and operative description, facilitating the further conceptual definition of the instrument blocks, whose detail is developed in the appendixes, by means of each one of the specific tables.

2.1 Methodological and conceptual reflections

2.1.1 The concepts of revenue and capital gains

A conceptual difference must be established between revenue and capital gains. Generically, revenue identifies any income received by a production factor for its participation in the productive process, any income generation has implicit the increment of goods and services, in other words the GDP. In exchange, the capital gains belong to the group of speculative income, that is, those revenues that are noticed by part of the holders of goods without the increase of the GDP, the number of goods or services existent in the market.

The speculative incomes or capital gains are proper of the secondary markets that include the interchange relationships between goods that have been previously an object of sale and purchase. Anyways, the cities not only are spaces where these secondary markets are manifested, but also of generation of speculative incomes resultant of the productive effort of the entire city, not just of the owner of the object property of this revalorization.

The processes of urban and territorial transformation, their planning, urbanization and edification normally imply the generation of revenues and/or urban capital gains. We must warn that there are few cases of decrease. The external costs, or costs and benefits that the market does not evaluate or assigns without previous participation of the beneficiary, in the phase of investment, are consubstantial in the urban scope.

The increment of the land value has different causes, but generally it is a combination of two or more of them, according to Vicent Renard (2003) (5):

- The general evolution, includes both that of the economy and in particular that of the revenues, as well as that of the urbanization. In this case it is difficult to separate a specific cause of the increment.
- The execution of infrastructure and/or facility generally due to public investment. In this case the cause of the increment of the value can be in some way clearly identified.
- Changes in the urbanistic or normative regulation applied to a lot, through the modification or new qualification of the zone, where it is also feasible to separate the cause of the increment.

Also, there are many other processes that create what we call differential revenues. Just like, for example, the transformation of the space due to the modification of activities and social relations, by the city users; New luxury or leisure activities, with new tertiary services; The establishment of the informal/illegal commerce sector; The positive processes in function of resolved conflicts (Manifestations, delinquency, attacks, wars, for example), etc. Besides of the mentioned causes in the third point of V. Renard, such as the appearance or confirmation of technical information that can modify the characteristics of a place, or the lack of a detailed technical information for the perception of their physical conditions, for example the increment of the vulnerability to determined urban environmental risks (Earthquakes, landslides, floods, etc.) as differential revenues.

But let us add up other (5) causes, beyond government investments, in all its levels. The private real estate promotions with urbanistic investments, although are reflected in the final promotion client, generate capital gains. These derive from these investments allow the land owner to totally appropriate the value increment.

We want to stress that the very same processes of urbanization are an active source of urban revenue generation. And these same urbanization processes can be directed, created or channeled from the local government instances. Therefore there are general causes of “mobilization” or “generation” of revenue and capital gains that always have to be worked, as one of the base activities of the local government.

In the anterior chapters it is evident the difficulty to separate the only motive that provokes the increase, the weight and the interrelation of the causes that have intervened. This will reflect in the difficulties that present the design and the operation of instruments of urban income recuperation, specially in relation to the valorization of increments and to the individualization of the payments that the different owners must make according to Fernanda Furtado, 2000 (6).

Due to all these reasons we adopted in this work it has been adopted a wide concept of urban revenue in this work, that includes both the revenues and the capital gains, in order to think more about its later operability, in other words, in how to recuperate all or part of the increment of the land value resulted from the process of urbanization, as a mechanism of social and economic development, specially by means of its reversion or redistribution as general or local investment.

2.1.2 Redistribution and redistribution of revenue and/or urban capital gains

In general, there is consensus in reference to the definition of recuperation of the urban revenue or capital gains. Martin Smolka and Fernanda Furtado synthesize it (7) as what "is understood as the mobilization of part (or to the limit of totality) of those increments of the land value, attributed to the community efforts, to convert them in to public collection by fiscal ways (via taxes, fees, contributions and other ways) or more directly through improvements of the land *in loco* or *in situ*" for the benefit of the occupants of the community in general."

Yes it is evident that there is a common objective. There is also a basic condition, the recuperation and redistribution of revenue and or capital gains generated by public intervention require an explicit intervention of the collectives, both in the application of the collection instruments, with a clear redistributive sense, and, as a way of reestablishing a social equity that the market does not protect. But that besides it offers the additional opportunity to obtain based on the urban process of investment and transformation as a development mechanism.

In the contrary case, the "enrichment without cause"⁹ is a very descriptive Chilean term of what means the appropriation by the private sector of the value increments produced by public actions. Examples of this enrichment occur in a continuous manner and, are mainly noticed by the owners as a right that is given to them due to the owning a property located in a place of capital gain generation. This perception is even stronger in countries where it is considered that the market perfectly regulates the real estate values and where any action is perceived as an intervention in their functioning. Not knowing that the land market is not a perfect, free or concurrent aspect, for it is an economical good, not only scarce, but also rigid, that cannot be added up or transported to markets out of the concrete place where it is positioned.

Unfortunately, not only the private owners see in the appropriation of urban income an innate right. In many countries the posture of the public and political agents, reflected in the real estate policies they promote, have led to a "permissive" attitude as well as "laissez faire" of the market in the conduction of the processes of urbanization which, in terms of the redistribution of the urban income, is translated in the indiscriminate appropriation by the real estate owners.

The lack of urbanized land, as well as the lack of urbanization, a product in part due to the concentration of property and the need for regulating mechanisms for the real estate speculation, leads to a constant increase of the lot prices. That makes the finding of low cost housing each time more difficult, adding the processes of peripheral urbanization or the location of the poorest in non urbanized lots. This clearly shows how the lack of urbanization and the real estate speculation constitutes one more factor of poverty and inequity.

The real estate policies must have as the principal challenge the recuperation, the control or the sharing of the capital gains, besides of managing and controlling the urbanization. They require an active public sector for the management of the urban development and with the capacity to put limits to the damaging effects of the market. This would permit the prevention of effects such as the profit without cause that do not allow the community to have the rights to recuperate the product of the actions it finances.

When to recuperate the capital gains is a question that is part of all reflections in reference to this subject. In many European Union countries this recuperation is realized during the transaction of a real estate property, when applying a tax over the increment of value experimented between transactions. At a first glance, this action seems to be the most evident way to solve the posed question. The fact that in many counties such tax is permanent and that it adapts itself for its continuity, validates the reflection on its applicability in Latin America. The applied instruments to capture real estate value increments via public urban interventions seem to be the most legitimate way for the collective to recuperate its investment.

9 **Santiago de Chile. Enrichment without cause. The greater land capital gain and the increase in wealth loss control. Millionaires by M².** The great beneficiaries with the rise of the land prices in Santiago are the owners of properties or lots, although the capital gain is balanced by the zone or by how much land is possessed. The greatest owners of the Metropolitan Region are the real estate agencies and the commercial chains. In the majority it is a question of lots acquired when prices were still low, before 1996. One example is a lot located in a high land value zone that was bought for 3,5 UF/m² (US\$ 98) in 1986. Today it is estimated that the m² has a value of 50 UF, in other words, US\$ 1.400 and that it is currently not occupied waiting for the construction of a shopping mall. Extracted from the Negocios section from la Tercera newspaper 25/JAN/04.

However, this type of instruments faces important operation difficulties. Amongst them the valorizations, the areas of influence, the types of charging and payments, the long payment periods. The former difficulties have implicated an application that is fragile and difficult to sustain time wise.

Like we said before besides the fiscal way, there are other paths of management, including those of planning and participatory democracy and others, that allow the city's inhabitants and users, to practice their citizenship rights. From the basic comprehension of the city, its shape, its model, its future, until its total participation. We are talking therefore about knowledge revenue, that offer to everyone more opportunities of being active in this common space that city represents (the urban settlement, village, or the metropolis), in other words that it more opportunities of equality exist to all.

But we will also talk about various formulas of recuperation of part of the costs and/or the revenue by means of urbanistic management, as a formula of reversion and/or redistribution of the revenue and/or capital gains in favor of the community.

2.2 General considerations about the blocks of instruments

Let us describe some of these existing instruments that allow affirming that the local government has bases to advance in the proposed theme. Let us proceed then to the description of the instruments by blocks, as a result of their classification and definition based on the workgroup debates.

- The law and its local arrangement.
- The Urban Planning types.
- The local general and urban fiscal aspects.
- The Instruments of economical order.
- The instruments of urban management.
- The Instruments of Urbanization and land property.
- The instruments of democratization and of social participation.
- Habitat and regularization of lands and the appreciation of the area.

2.2.1 The law and its local arrangement

It is evident that the legislative system –from the constitutional level until the laws and ordinances that regulate private property and the administrations– is the base element of the subject, despite the inexistence of a standard or a common legal platform. Not even between the two continents (Europe and Latin America), neither between the very own countries of each one of the continents. It is difficult for a book of an operative, non scientific character, to begin to define these legal platforms, the coincidental points and their great differences, but the most common aspects are mentioned in order to clarify the basics.

The urbanization process always supports itself, due to its own nature, on the rights of property and/or land possession and on the legal conditions that determine that all or part of the values it generates, (should) be private or public. For that reason the urban revenue, by means of investment, and/or generated capital gains, due to the urbanization go to the hands of different agents. The laws are the framework of the rules of the game for this equation, defining the concrete profiles in each nation or including at more regional and/or local levels –in function of the state organization scheme– the kinds of urban property possession, and the conditions of management of the urbanization processes. These later aspects are of local basis, because they are located in the concrete places where the cities, the towns and the other types of human settlements are established.

The essential element is that the legal system must recognize and define the “social function” of the property, in other words, the limits and duties towards the society that the individual property has. There is a very wide spectrum, from the constitutions and their respective laws in the European countries where the urbanism has evident social roots; until the other extreme, some of the Latin American constitutions that define the almost untouchable concept of this private property.

In this wide void the essential element must be signaled, which is that the urbanization processes, including those of sub urbanization of the land, the transformation of rustic lands into urban ones, generate value increments that are not only the result of the investment of their owners. Including those cases in which the urbanization is managed by private parties, by means of important processes of urbanistic and/or real estate investment, there are services of networks and other elements of city formation that are of public base. There is always a portion of the land value increment generated by the collective urban group. There are always some revenues or some capital gains that should be reverted into the social factors. For that reason the social function of the property can and must be defined in relation to these limitations and “*cargas*” (charges), how they are denominated in the Spanish urbanistic legislation. Property limitations and urbanistic “*cargas*” (charges), as collective obligations of the individual, defined by the plan, as a local law, because the urbanization is always located in a concrete place.

Besides the limitations, the charges or costs of the urbanization process must also be reverted. The most common kinds of reversion, in the form of charges, are the payment of the urbanization costs, including that of the exterior connection to the public service networks, the concession of lands destined to public and/or communal elements, essentially the street network, green zones and facilities. In some legislation, they are also included in the charges the cession of part of the use, that constitutes a portion of land suitable to be urbanized whose sale or use, as base element of real estate promotion, results in urban revenue. This scheme, in great part referred to the Spanish land legislation, defines the desirable framework. That the urbanization processes can offer financial advantages to the property or private land possession, but with limitations and collective base charges; that allow part of the urban revenue to be recuperated by the community and that could be reinvested in the same surroundings or in more needy ones. In this last case, the reversion process will be much more important from the social point of view.

But it is positive as well to confirm that the diverse Latin American legislations also advance in this direction. As more recent examples are the management processes of some cities in Brazil (Claudia De Cesare, 1999) **(8)** as well as the “*Estatuto de Ciudad*” (Law No.- 10.257 of the year 2001) and the recent Colombian Legislation must also be mentioned (Carolina Barco de Botero and Martin Smolka, 2000). **(9)**

In the first mentioned case, the definition of the property’s social function must be regulated in the concrete contents of the “*Plan Regulador*”. In other words, it is the plan that determines how to apply the limitations and duties that will operate upon the private land property and upon other types of land possession. Starting from this planning instrument, obligatory in municipalities of more than 20,000 inhabitants, formulas of urban management of the costs and income collection that will allow reversion processes are determined. The instruments mentioned on tables 04 (*Operaciones urbanas consorciadas y ligadas*), 05 (*Transferencia del derecho de construir*) y 07 (*Concesión onerosa del derecho de construir*) constitute the concrete formulas for this instrumentation. Later, there are possibilities of going even beyond the generalized situation of revenue and capital gain collection by private parties. Besides its evident social content, the purpose of the project, this legal base instrumentation is very pertinent. While centering in the local plan it can better adjust to the local conditions, to the level and the place of collection or management of these incomes. This example from Brazil opens many operative possibilities to states, nations and regions, but also to cities, so that at local or municipal level, ordinances, normative or legal base instruments could be written in order to define the rules of this property’s social function as a direct and basic local resource.

There are examples incorporated to the tables of Appendix A1 in which legal, fiscal or other types of legal instruments are described, in order to intervene in the direction of the collection of capital gains and or urban revenue. In the European continent the legal systematization is more vertical, from the constitutions to national level laws; it passes through the territorial, regional and/or local levels. There is a clearer hierarchy of these definitions that guide or limit the local autonomy. On the other hand in the American continent, a less hierarchical situation in the legislative theme of the property’s social function exists and there are more possibilities that local, regional or territorial activities could flourish. Possibilities that could be articulated from the plan, like the concrete and very positive example of Brazil’s “*Estatuto da Cidade*”. That could allow bettering locating the formation of revenue, urban capital gains and; consequently, how to charge, limit or direct their reversion their processes to the city zones where they are mostly needed.

In conclusion, the situation of apparent hierarchy weakness of the Latin American legal instruments, in relation to the European situation, must be converted into in a source of inspiration for fairer intervention formulas. Advancing the property statute towards a citizenship statute formula, with all the limitations, duties, charges and taxes, in the concrete cases. Pertinent elements to diverse situations starting from the diverse conditions of the cities, of the human settlements as well as within their different situations. In other words, to think the laws of urbanization and territorial ordination from an adjustment to concrete local and territorial conditions perspective, so that the concepts of equalitarian property justice and its social function could be, adjusted to the diverse conditions of the world.

2.2.2 Urban planning types

The urban developing, regulating or urbanistic, are also instruments, of formation and reversion of the urban incomes, in this of work. Because they generate, since their redaction, the formation of land values, a base element in the process of city urbanization. Both within the urban position revenue and within the differential ones (those that discriminate and differentiate between the different parts of each city).

They also allow their redistribution the less technocratic and transparent they are, in other words, the more comprehensibly they show (to the citizens) the lines of development and urban evolutions: the spaces, the strategies, the processes and the concrete places of urbanization. That is by itself a source of redistribution, for it opens to many the possibility of intervening in this urbanization process, source of income and urban capital gains. Against this model, there are the plans negotiated in

closed ambits or close to power (be it local, regional or national) that conceal the majority of the knowledge of the city model and of the concrete lines of work for its application.

The plans are instruments of development that must be diverse, for two basic reasons. The first (one) is that the urbanistic legislation and culture of each country are very different. The second is that the plans are instruments of ordering, planning, designing, regularization, and other objectives that always respond to the local or territorial ambit. The basis of the world's diversity, of the cities, of the peoples, of the territories and of the regions is in its geography, topography, climate, cultures, monumental places, types of land possession, crops, trees, among many other elements of landscape configuration.

However, there are common elements in all present plans in the references of those mentioned and studied in this project. Both the Urbanistic Plans (of European Culture) and the Director Plans, or Environmental Plans or Urban Development Plans or other similar names (from Latin America) share the common element, the dimension of the physical planning but even then they are differentiated by the technical diversity.

There are two reference tables. One describes a Municipal Director Plan from the Brazilian city of Rio Claro (table 1b of Appendix A1), a physical plan but with urban development objectives, allowed by the national legislation, with a wide range of urban management possibilities defined within the "*Estatuto de Cidade*" law. Also it has an integral plan vision, in its physical dimensions. This type of plans can incorporate elements of environmental planning, just like the proposals of the "*Plan Director Ambiental de Asunción del Paraguay*" (see the Urban-Environmental Director Plan in the Sustainable City, in the article about the "*Experiencias recientes en América Latina*" by Rubén Pesci, Architect-Urbanist; URBAN 3 Magazine of the Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid 1999), or in the "*Plano Director de Desenvolvimento Urbano Ambiental*" of Porto Alegre, Brazil (Book edited by the Porto Alegre, Brazil City Hall, March 2000). Or it can have a more urban ordering prone dimension, like the two excellent examples of the "*Plan Director Territorial de Montevideo-Uruguay*" (Discussion Document, Book Edited by the *Intendencia Municipal de Montevideo*, for the *VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo*, Montevideo, August 1994) or the Territorial Ordering plan of Bogota, Colombia (Document edited by the *Alcaldía Mayor de Bogota, Colombia*; 2001). There is a great wealth of plan types in the Latin American context, from plans with many environmental objective proposals, to plans that are almost normative, with proposal contents of the concrete urban policy actuations. In this vast field of plans lies the experience base of local plans that are drafted, in many cases, without a detailed national legal framework, surfacing from the local to the other levels of national administration.

This is a very different process from the most regulated European plans, being that formula its own quality. They can look the local aspects in more detail, the particular conditions of each place, prioritizing some of the axes of this intervention or planning: artificial elements, factors of development or territorial ordering. Diverse plans for very diverse places that specify the kind and the urban territorial model of each place. They are useful instruments of income socialization that the plan generates, linked to one place that do not have the globalization processes on their basis.

The other table is dedicated to the Physical Urbanistic Plans of Spain and Europe in general (table 1 of Appendix A.1) drafted at the city of Lleida about the "*Pla General de Lleida 1995-2015*". It constitutes a classic urban plan, recognized with the First Urbanism Award of Catalonia in 1999, and that orders not only the urban but also the rural spaces of the city as well, until the year 2015. It is a plan of physical objectives, normative contents and project proposals, that contains definitions of the urban structure, the open spaces and communal facilities schemes, of the infrastructure networks and services, with their zoning and other common normative elements, besides of the programming of the actuations into two stages or periods of four years. It is the very physical type of plan, project plan, that is developed by means of projects and management processes supported by the legal regulations of common base in the European countries (see the web of this type of general planning <http://pglleida.paeria.es> or its publication in the AMBIENTE Magazine Number 86, Fundación CEPA, La Plata, Argentina, 2001).

The information open to all, which people call map rather than plan, requires that not only the plan, but also the very same city must be understood; distributing the urbanization revenue and generating it as well by the possible contributions of all kinds: criticism or suggestions, alternatives and/or corrections to the "technical model" of the plan. It generates more urbanization incomes because when detailing and concreting the main lines, it wins by "adjusting" the plan to the "place". Only with this double reaction, that is in the base of local diversity and the necessary "location" of the plans, becomes clear the redistribution function. Because the value of this detail knowledge not only has an individual effect but also a collective one: turning the local plan into a plan for all.

To summarize, the plans are development instruments, wealth generators, for the local diversity and for the adjustment of the conditions of each place. Besides, those plans that are more physical have a bigger opportunity of rooting themselves. For that reason the urban and territorial planning is claimed as a key redistribution instrument. Although in any case it must be signaled that the plans must overcome a "normative" function, in general is an aspect very much based in the determination

of the urban property regulating elements and their technical components, to open up a wide working field by means of the definition elements of the projects and processes of development, transformation, and intervention in the problems and opportunities of each one of the places. Plans plus projects, with a stronger idea of generating values, proposals and actions in the intervention fields of each city, depending on the necessities of that place.

This is how they must be utilized and surpasses the classic themes that have been considered by the urban planning: the basic zoning scheme according to land use; the alignment of the densification increase; the fundamental road system; and the zoning intensity differentiation and its respective tension centers. These elements are related in the critical vision of the planning at Rio Negro and Neuquen in Argentina (Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina; Book by Christoph Albers, for the Berliner Geographische Studien; Drafting: Michael Wiesemann-Wagenhuber; Edited by the University of Berlin, 1996).

It is not related to the particular case, but instead with a reflection on the other dimensions to foster in urbanism, already mentioned in this chapter. To go beyond land zoning, to define and design actions and development processes, where the physical dimension, local and territorial, is essential, and the plans are key instruments for that.

2.2.3 The local general and urban fiscal aspects

The concepts about the financing of the public activity

The public intervention is not at all cost free. A public service can be realized at no direct cost to the users, but it will always have an economical cost. The most evident part of it, although not its totality, is the financing of the very own public actuation. It is necessary to capture resources from the economy's private sector for the public sector to work. When a family pays its income tax it hands over to the State, via its fiscal contribution, part of its savings, that maybe could have devoted to buying a larger home, or for example having another vacation week. The resources that are liberated with the utilization of a smaller or less expensive home, or by the more reduced use of hotel services, are transformed into the work of a judge or into the road taken to a vacation destination.

The magnitude of public financing is very substantial. In the European Union (EU), for instance, the public revenue from taxation surpasses, in average, 40 percent of the GDP, in other words, of 100 monetary units of goods and services annually produced in a country, more than 40 are taken away as taxes and are managed by the Public Administrations. This level of tax payments cannot stop affecting the economy and the society. However, not all public revenue is originated from taxes. The States finance themselves in many different ways. They can receive subventions, for instance from the EU communal funds, or donations, through international help programs. They obtain dividends from public companies, interest rates from loans they realize or rent from the leasing of public property. They generate financial revenue with the sale of public actives, just like in the privatization cases. They become indebted, even achieving limits of very difficult sustainability and, possibly, transferring the tax burden of this debt, to the future generations. Or, in other occasions, they sell goods and services charging a price.

All the public revenue listed present contractual and voluntary characteristics. But the State has in its coactive capacity a fundamental element and, therefore, the revenues of this character will be the principal ones. It is certain that there are coactive revenues, just like fines, that are not important, but the possibility, although limited, of expropriating is a different matter. It is, overall, the fiscal power of the State to levy the private sector with taxes what generates the greatest part of the public revenue. However, this fiscal power is not limited to the tax system. The States can forcefully place public debt at lower interest rates than those of the market (for instance, by means of compulsory investment coefficients for the financial companies), the cash ratio provides inexpensive financing, or, if they issue money, they obtain the revenue from this money issue monopoly, called seigniorage revenue.

Taxes, direct and indirect, the fees and special contributions

Among the fiscal tributes that also include the fee and the special contribution, the tax is the most important collection element. The tax is an economical transfer from a private agent to the public sector, coercively demanded, without direct consideration, and established by law. It is interesting the classification of direct or indirect taxes. The direct taxes are, normally, personal and rest on a rent or property, whose title is referred to a natural or juristic person, being its capacity of payment an essential element. Social Security contributions can be considered as direct taxes that rest upon the pay sheets. The indirect taxes are generally established upon goods and services, for its utilization or consumption, although they also tax other acts or diverse operations. The direct tax collection, without taking into account the ones corresponding to Social Security contributions, tends to be, approximately, the same to the one obtained by indirect collection.

As examples of direct taxes we have those that rest upon the natural person incomes, or upon the partnership benefits. Wealth is the reference term for taxes on property or capital and of those on inheritances and donations, not to forget real

estate, recorded in this case separately, with the taxable base of the *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, important source of the Spanish municipal financing.

The indirect taxing on goods and services is centered upon, at least in the European ambit, on the Value Added Tax (VAT). The special taxes on determined consumptions, for example, tobacco, alcohol and gasoline, are applied in addition to the VAT, in the European context, representing a reinforced tax on some consumptions. The imports are normally taxed with the Customs tariff rights, that in the EU are applied to those that come from different countries and they are a financing source of the Union's budget. The indirect taxes, however, do not stop here; they are more extended and varied. Determined propriety conveyances that are not realized within the mercantile traffic are taxed (the marketing of a real estate property between two private agents), some partnership operations (the constitution, the capital increase or the dissolution of a partnership) or diverse mercantile or notary documents (a bill of exchange, or a title deed within the land registry), taxes are applied over gaming, energy consumption, for the environment protection, etc.

A tax is configured by a group of elements that, in part, would be interesting. The taxable base, for example, is the valorization of the tax base whose realization originates the tax obligation. Therefore, the taxable base of the people's income tax is the monetary value of the income obtained in one fiscal year, while the tax base of this tax is the obtaining of income. The lien rate is the base applicable percentage to determine the tax share, being it a single interest rate, or a progressive rate that varies in conformity to the base. In the latter case, the habitual (thing) is to establish a tariff or scale of tax rates that, normally, is elaborated to be applied by parts or via scaled taxes, being the result a share and a growing scale tax debt. Another principal element of the tax is the passive subject, contributor that is the person, natural or juridical, whose fiscal law imposes the tax load. The interest rate in this point centers itself (in the fact that) the passive-contributor subject, although pays the tax, has no need to support it economically. The real estate taxes generally are shifted to the final buyer.

We need to separate the fees from the "to be paid" taxes that total or partially compensate the particular benefit that a subject extracts from a determined public service consumption, in other words the tax obligation, only emerges the moment the passive subject makes use of such good or public service. The taxes, like we have seen, base themselves on the general capacity of the revenue and/or payments of the passive subject and the specific advantages he obtains are not comprehensive. The particular and specific nature of the fee contrasts with the universal and generic nature of the tax.

The contributions for improvement or valorization, also called special contributions, at least under this denomination, are more modern than the fees or taxes. They represent payments that compensate the advantages that, due to a public service that is beneficial to all the community, a certain group of people obtain. For example, the owners of the urban properties of a street are the most directly beneficiated from the public paving. The special contributions, also known as improvement contributions, are clear examples of municipal public works financing considering the external costs they produce.

¿Who really stands a tax?

The formal or legal impact of a tax does not necessarily imply that the lien is assumed in an effective manner, one hundred per cent. The tax load can be transferred to another person, since consumers and producers will alter their decisions due to a fiscal change, generating a tax incidence different from the legal one. As a consequence of these adjustments, the contributor can escape from part, or from the the totality, of the tax and shift it to another person, generating a distributive pattern different from the legal one.

The cases of tax shifting vary. The international trading, for example, is normally free of taxes from the destination country of the goods or service as well as the we want to record the financial advantages of the international loads received in an open economy, the national interest rate will go up, leaving the net tax financial advantages from the international investor at the foreign interest rate level, since, in other case, the investor would loan to another country with tax free on the capital financial advantages, or even lower. The tax collection will increase and will originate an income redistribution of the national loanees to the national loaners, altering minimally, or not at all, the net financial advantages of the international loaner, although he pays his tax.

In general, the tax load tends to distribute itself among consumers and producers, or between the work and the capital, according to the rigidity, or elasticity, of the offer and the demand in face of changes in prices or remunerations. If, using another simple example, a tax is applied to the production of cigarettes; the manufacturer will deposit the money at the Revenue Service, but really will not pay the largest portion of the tax. He will pass it on the cigarette prices and therefore shift the tax ahead, to the smokers. But, at the same time, the higher prices, after the tax, will reduce the demand (although it is a very rigid demand due to the tendency of consumer addiction) and the manufacturer will receive a smaller net price than he would if the tax did not exist. In this case, the largest part of the tax is stood by the consumer (due to the rigid demand) and a smaller part by the manufacturer, who, when reducing the demand for tobacco leaves could shift it, backwards, to the farmers. Therefore, the patterns of distributive tax incidence are independent of their legal impact, because the economic

agents react in the markets in face of the tax system. The reaction will depend on the kinds of the functions of offer and demand. A tax tends to be shifted by the agents whose offers or demands are more elastic and will be stood by those who have more rigid offers or demands in face of price changes.

Another very distinct aspect from the tax shifting is that of the tax capitalization. If, for example, are recorded more and in a permanent manner, dividends, shares and capital gains, the public will tend to value better the shares of the companies that reserve more benefits to reserve and that distribute less dividends, thus generating latent capital gains. The tax can be “capitalized”, what would reflect into a price reduction of the shares of the companies that relatively distribute more dividends, for their owners pay more taxes.

The tax capitalization can also be produced in the area of fiscal benefits. Let us take the case of a deduction in a tax that records the income of a natural person via interests of the mortgage loans hired to acquire a home. Who benefits from this fiscal advantage? If the mortgage market were competitive, with an elastic fund offer in reference to interest rates, there is no doubt that the beneficiary would be the acquirer of the home. The banks and savings banks would compete to offer the more inexpensive mortgages, and the deduction would further reduce the interests in the form of a promissory note. If these conditions are not met, the result will not be as clear. The fiscal deduction will increase the demand for mortgage loans but, if the market is not competitive or the funds to be loaned are scarce (rigid offer), it is likely that the benefit will end, at least partially, in the nominal accounts of the financial institutions that will have increased the interest rates for this class of loans. The same reasoning, and the same capitalization result of a fiscal benefit, is applicable to many other apparent fiscal advantages. All of this explains, at the same time, how difficult it is to eliminate a fiscal benefit. The decision that is posed to the politician is a complicated one. He can avoid that “capitalization” those who should not be, making the contributors who made use of the benefit, pay a higher price than the one that corresponded. The reasonable thing is, therefore, not to include “benefits” in the fiscal system or to seriously limit them.

The tax progression and the redistribution

The tax system must be fair. Everyone seems to be in accordance with this statement, but the difficulty lies in the fact that justice and equity are concepts that resist a precise and widely accepted definition. The idea of justice is part of the social consensus, but many of the diverse criteria that give it from do not attract a general consensus.

Two principles of tax justice that can serve us as an initial reference framework are those of Vertical Equity and Horizontal Equity. The latter requires that people whose relevant fiscal aspects are equal be treated equally in their tax payments. This principle is of the same order as the general one of the equality of people in face of the law; however its practical application is not simple. At the end of this chapter Horizontal Equity will be treated.

Vertical Equity is, in definitive, the other side of the same coin. With this tax principle it is tried to achieve that people that find themselves in different situations be fiscally treated, in a distinct manner, according to their differences. To give a larger content to this notion (as in horizontal equity) two criteria are normally utilized: that of the benefit and that of the capacity of payment. With the same criteria we intend to establish a norm that allows a fair redistribution of the tax load among the members of a community.

The “criterion of benefit” poses an equal interchange between the citizen and the State. The contributor must pay in taxes an equivalent amount to the benefits he receives from public spending. Therefore, an interchange relation or “quasi market” is established between the public sector and the contributors. This criterion incorporates arguments of economic rationale. Applying it to tax distribution between the people a good approximation is achieved between what they are according to pay for a good or public service and its cost, improving the welfare and rationalizing the resources. This is the logic of the public price and of certain taxes, fundamentally fees and special contributions that have a very intense application in the ambit of municipal public finances.

However, the tax equity notion of this benefit criterion does not allow that the tax system to have a redistributing object, not even, of proportional redistribution of the taxes according to income, for example. In this sense, it is not a criterion that can be used much further than in the cases mentioned in the end of the last paragraph. On the other hand, the benefit criterion can only be applied if the beneficiaries of the public intervention are identified and assigned an assessment of what they obtain from the intervention, what is very difficult, or impossible, in good part of the public services due to their collective nature.

The criterion of payment capacity supposes that the fiscal load must fall, with more intensity and proportion, upon the social groups of high incomes rather than those of low incomes, incorporating, and redistributive elements through the notion of progressiveness. The measurement of the payment capacity, on the other hand, is approximated, traditionally, with three indexes: the income, the property and consumption. These are the most important collection sources, although in reality a larger variety of tax figures is utilized.

On the other hand, the degree of Horizontal Equity and also the level of fiscal fraud are two factors that considerably influence in the tax progressiveness and in the effects of it on revenue redistribution. The apparent simplicity of Horizontal Equity is misleading, since, for example, a differentiated fiscal treatment of distinct income classes, of work and capital, can weaken the equality of the equals in terms of obtained income and paid taxes, as it seriously distorts the progressiveness pattern. Anyways, in the Horizontal Equity affirmative actions must be taken into account in the fiscal treatment of the different incomes, such as, in the urbanistic ambit case, those that proceed from an investment or those that simply appear from a speculative operation. In other words, if we want taxes to have some operative results in the redistribution of revenue we cannot equally treat those with a direct repercussion on the GDP increase and those that exclusively generate an increment of the monetary mass, due to the generation of an revenue (capital gain) without any correspondence with the increase in the goods and services available at the economical system.

Fiscal fraud is another real cause of horizontal inequity, for it breaks the system justice. Besides, the lack of collection occasioned by fiscal evasion signifies more elevated tax rates on those who pay taxes, with the correspondent inefficiency effects and a peculiar redistribution from those who honorably contribute to those who evade taxes.

The taxes and the territorial financing of the State

In practice, there are distinct levels of territorial government in one State that must be adequately financed. We could think, initially, about centralizing collection and later handing it over to the diverse government levels by means of transferences. It is correct that subventions are important in the territorial financing of the State, but basing the system mainly in subventions poses the problem that the diverse territorial administrations count upon the power of spending without the responsibility of collecting, what leads to, inevitably, to an excessive expenditure and debt. The responsibility of spending financing must fall, at least in good part, upon those who spend, since any spending control is impossible and inefficient without the political cost, in face the electors, of financing it.

The difficulty of the theme lies in the fact that there are no sufficient tax sources, with a strong collection capacity, to distribute the taxes between the diverse levels of government, in a way which each level has its own taxes. It is necessary, therefore, to share the taxes that have a collection capacity with a coordinated participation that avoids excessive loads and malfunctioning of the system.

¿What taxes can be decentralized?

An essential criterion for a tax to be used in a decentralized manner, within a wider political jurisdiction, is that it should not produce barriers or fiscal discriminations, essentially in other territories of the same jurisdiction. This way the economic efficiency requirement is kept: to avoid that taxation changes the behavior of the agents and therefore generates, movements of economical factors (of the most mobile one, the capital) or of activities such as production or consumption.

We try, on one hand, to avoid that the fiscal loads of a territory are exported to others, directly or indirectly, and, at the same time, we intend to eliminate the possibility of fiscal competition between territories. The last aspect requires the utilization by the territorial governments, of tax decreases to attract the most productive factors and the most profitable activities to their jurisdiction; otherwise consumption would happen in other places. The fiscal competition leads to inefficiently low tax levels, and, definitively, to a lower tax load applied to the more mobile factors, with opposite effects to the equity we have described.

From the efficiency perspective a tax is eligible to be decentralized if the differences in the tax load between territories do not lead to important alterations of the economical behavior. This explains why a non mobile factor, like the land and buildings, is a good tax base for municipal financing. Although the construction of new buildings could be altered by important differences in such tax in municipalities close by, it seems clear that, in general, real estate is a good source of municipal tax collection. Or those public prices, fees and special contributions are, also, good instruments of local financing, since their higher or lower load supposes a higher or lower level of public services.

The difficulty faced by local public finances with these financing numbers is that their collection capacity is limited. The use of public prices, or taxes such as the fee or special contribution, remains fundamentally restricted for equity reasons, or due to the intent of proportioning low cost services to fight negative external effects. An example of the later is public transportation, with reduced rates to balance the undesirable effects of private traffic. Also the real estate tax poses determined equity problems, if we want it to be a vigorous collection source: the lower income homes spend a larger proportion of their incomes in housing than higher ones, the reason why the tax tends to be regressive. At the same time, the housing value is not necessarily well related with the users actual income, for the value can have gone up for urbanistic reasons, for instance, or reflect an anterior higher income, given the duration of the real estate property.

The particularities of Local Public Finances

The city halls or municipalities must face a continuous expansion of the cities, not always connected with the economical or

demographic growth. On the other hand, the financial necessities derived from it have a double viewpoint: that of the maintenance, revision and modernization of the existing elements and the construction of infrastructure to admit the new ones. However, the financing problems of the local public finances is a problem yet to be solved. The discussion over a centralized model, or dependent on the State's general fiscal system, is still pending. Being conscious of the role a financial sufficiency has on the life of city halls so they can obtain, from the fiscal perspective, some positive results in the general urban income redistribution in particular, we proceed into further detail on some of the main problems that have historically affected our city halls or municipalities and that still persist:

- 1) Low financial and management autonomy. The lack of a wide autonomy in these two dimensions makes a greater municipal political and economical independence impossible. This principle translates into the capacity of the local governments to govern their respective finances. That involves the very same Local Finances in the process of obtaining and use of financial resources and allows reflecting on the determination of the volume and the free organization of their current spending and investments.
- 2) Low level of financial sufficiency. The management autonomy cannot be achieved, in great part, due to the scarce financial sufficiency. This marks the real possibilities of the local autonomy, for without sufficient economical means, the autonomy principle is merely a simple formal declaration. It happens, in many occasions, that the municipal tax systems are very inelastic, in other words, they support themselves on certain rigid tax figures (for example, real estate), that despite giving a certain stability for the obtaining of revenue they do not allow the adaptation to moments of the economical cycle that require a greater local public investment.
- 3) Dispersion of tax figures. A third problem is the excessive number of tax figures, mainly in reference to fees, that let us remember one more time, do not have the redistributive capacity of taxes. This excessive proliferation responds, in part, to the inelasticity of the municipal revenue mentioned in the former point. On the other hand the multiplicity of tax figures is also a consequence of the fact that, with time, and to resolve the most liquidity critical moments, new tax figures that do not respond to a systematic and global project are being applied. The effects of an excessive tax number is translated into larger costs of management, liquidation and collection.

2.2.4 The instruments of economical order

a) General Concepts

The revenue redistribution instruments of economical order present a particularity, that turns itself into an advantage, and it is the fact that they do not impose limits nor conditions to the redistribution, in other words, with the obtained resources, basically via taxes, the desired investments can be programmed, in other words; the deficits are prioritized and the necessary resources to cover them are provided. This possibility of directing the resources towards any public infrastructure or service that is not properly covered by the city, as well as turning the city into a homogenous consumer product for all social groups, is not available to other instruments such as those derived from urban planning that have to be used in the normative marked activity or activities, sector or sectors. This advantage becomes even greater, just as explained in the former point, when the monetary resources are obtained through the classic figure of the tax, instead of the fee.

The most important effect of the public spending, is to reflect directly on the income redistribution. The financial activity of the Administration, in all its levels, should be to substitute the exchange logic for the solidarity and free consideration. Anyways, it is interesting to clarify what is understood as redistribution.

Above all, the first impression of redistribution must be rejected: the one that consists in searching, to establish its comparison, for the origin (by social groups or income levels) of all funds removed by the public sector and their destination. This way, it is determined the distribution of exaction between work incomes, capital incomes, mixed incomes and the income formation of each category. This conception takes into account the nature of the diverse public spending and gives a totally superficial vision of the redistributing action group, for it is merely countable.

Although it is certain that the group of funds removed from the contributors incomes are effectively placed again in circulation, we should not place in the same category the purchase by the administration and the public sector of the productive services that translate itself into the income distribution of the productive factors and the distribution of subsidies that does not bear any productive balancing entry. Therefore the redistribution is not, the aspect of income formation via public sector; although in some cases the public offer of goods and services can be understood as indirect salary; but that of the correction by means of a group of financial mechanisms of the initial income distribution. It is interesting, now, to make a brief description about what we must understand as initial distribution.

b) Initial Distribution

The measuring of the public finance correcting intervention supposes the reference to a situation in which the State would not exert any action on the income redistribution. But this initial distribution, independent from all the influence of the public administration, is difficult to conceive. The redistribution has to be measured in relation to a neutral financial system. This

neutral system is defined, as the one that grants its full effect to the preferences of the citizens, in other words, as that fiscal system that exactly compensates the distributive effects of the public spending, equaling the exactions and the benefits. This way, when an individual pays as a tax an amount equivalent to the benefits he obtains from public spending, we must admit that there is no redistribution at all. For that reason, the redistribution for an individual or a group can be defined as the difference, positive or negative, between what is paid to the State and what is obtained from it.

From this perspective, and if we take into account the nature of the work we are developing, it is undoubted that we are interested in a redistribution that measures the action and influence of the Local Public Finances on the income redistribution by its magnitude and nature, in other words, a redistribution from the social groups with higher incomes to those with lower ones, and that, framed in the urbanism ambit, of the urban incomes.

This type of redistribution is the one known as vertical redistribution.

c) The incidence of the exactions

The establishment of exactions, taxes, fees or special contributions that a group of contributors finally support at the end supposes the adoption of determined starting hypotheses. There are certain attributions that present no problems at all. According to the fiscal statistics the discount of the direct taxes paid on income by a determined social group or by the contributors of a determined income category is eligible to be performed. However, facing the easy “divisibility” that many goods and public services have at the level of beneficiaries or private users, we find ourselves facing some goods and public services where it is totally “indivisible” to attribute to the future users the derived cost of its utilization. It is very important, fiscally speaking, to considerate this “divisibility” in the use and payment of the public consideration to finally decide for the application of taxes, fees and special contributions. Supposing that this “divisibility” is very easy to achieve we can use taxes and or special contributions, as the difficulties to maintain it increase we will have to reach for taxes, all of it at the side of the political and social options adopted to reach a greater or smaller income redistribution.

d) Results of the redistribution

The results of the redistribution are appreciated, in first place, in the combined action of the exactions, in all their categories, and the spending of the Local Public Finances. This is a direct effect and, as we have signaled, a primary one as well. But the modification of the income redistribution starting from the mechanisms of the market and primary distribution affects and alters the economical conducts and provokes consequences in the macro economical frame in general and in the urbanistic frame in particular. This way the citizens’ pretension to consume will be affected and the aggregate demand could increase or decrease. The multiplying effect will also be affected by this initial variation. Although someone can classify these effects as indirect or secondary, their importance is determinant, because it can, in last case, lead us to a decrease in the total revenue and to a limitation of being able to continue with this social redistribution.

In order not to excessively extend this topic we will resume into two points the results of the redistribution:

- 1) The redistribution has been implanted with the preconceived idea of arriving at a point of equalization of the incomes and levels of life. In reality, however, the results show that the greatest victories were achieved while affecting of an important number of jobs that are considered social priority. At the same time, the liberal conception of the redistribution in models of socio democratic politics seems to yield its importance to a more authoritarian conception in which it is the State who is in charge of the assigned resources of the redistributed amounts. The redistribution provokes, therefore, in great measure, the substitution of the private consumption or savings for a public consumption and the increase of the State attributions.
- 2) The redistribution mechanisms inherent to the existence of fiscal exactions and of public spending can have, in the absence of deliberate and carefully established politics, consequences that are very different from the ones previously envisioned, as we must not forget what we have formerly described about the multiplying effect that the social inversion has on the generation of future incomes, a multiplying effect that will remain conditioned by the pretension to consumption the contributors will have after the reduction in their available income, after the payment of taxes and further exactions.

e) The limits of redistribution

The redistribution, a means of correction of the income distribution provoked by the market, imposes a structure of indirect remunerations inspired in social motives. But there is an internal logic, a necessary coherence in the entire economical system, and particularly between the remuneration structure and the logics of production. Therefore, we must take into account that the redistribution consists in the alteration of the strengths that move the system, that way it becomes easy to predict the encounter with differences and the rest of limitations derived from the functioning of the economy.

The efficiency of the redistribution depends, in first place, of the income distribution it is applied to. In countries where there is a great inequality between the incomes of the different social groups, the positive effects of redistribution are, to start with,

much greater than those that can be achieved in countries with a higher equality in the income distribution, where a predominance, in volume and number, of the middle incomes can limit the amplitude of the redistribution, so when the later is performed between middle and low incomes, its incidence and repercussion are altered.

Another aspect to consider is the one that makes reference to the effects the redistribution can exert on the total product by the influence of the tax rates. In some occasions it is said that high tax rates contribute to diminish the stimulation to work and save; and that, consequently, leads to a reduction of the final product. This argument is false since we cannot exclusively talk about taxes without talking about public investment and, therefore, about the economical and social use the administration makes of the monetary resources obtained through the different acceptance. We must remember here that public investment generates an increase of the total income, due to the multiplying effect, higher than that of the administration's initial investment, what means that the GDP increase is superior to the investment. But not only that is accomplished, but also a higher increase in the income is achieved with the increase of public investment than with tax reduction. In other words, to increase the income in one monetary unit, taxes will have to be reduced in 0,6 or in exchange, increase public spending in 0,4.

In any case we must never forget that the redistribution effects will always suppose, either the consumption increase, when the redistribution takes place, for example, via monetary transferences, or the investment increase, for example in the case of the urban incomes, there is an improvement of the urbanistic systems, of the infrastructures in general, or an revenue in public services in the more degraded urban zones with larger deficits. There is not, therefore, a direct and unmistakable correlation in last instance lies in the type of invading politics that the administration realizes with the calculation of the public revenue collected. It must be taken into account, as well, that taxes have some strong discouraging effects. We can, for example, either utilize them to foster some economy sectors or we can, on the contrary, not foster them. In the concrete case of the urban revenue not only the city recuperates, the capturing of capital gains, part of those its growth and urbanization generated, but they also have a lot to do with the flexibility of the land market and against the rigidity that its offer can show.

In definition, any fiscal policy becomes more than justified in function of the indispensable public intervention centered in the correction of the insufficiencies and deficiencies of the market and in the attainment of a greater social welfare for the group of modern societies. The general objective is to obtain profit of efficiency in the economical system that will beneficiate in a global way the citizens and in particular the disfavored classes. It is clear that the goods and public services will always be the motive and consequence of the concrete action of the administration. These have a totally different nature from those offered by the market and the private sector. The goods and public services are non excluding, no one must be at the side of its consumption. Its consumption by an individual does not condition or block the use by others.

f) The nature of the Economical Instruments

In accordance with the terminology utilized throughout the document, we must understand as economical instruments those that directly obtain monetary resources both via the establishment of the corresponding tax figures and those that obtain those through urban management figures contemplated in the municipal planning and/or municipal ordinances or norms.

The validity, in all countries, of the market unity involves also a fiscal unity at tax level applied in all municipalities. There is no case in the same country, of a city hall applying a tax that another city hall is not able of having implemented. Another very common characteristic to local taxes is the dependency, in higher or lower degree, that these have in relation to the superior level of the administration, in other words, the State. For example, in Spain the dispersion is very extended and goes from the fixation of the taxable bases, for example the real estate value tax by the central administration, with or without the participation of the Local Public Finances, until the tax collection with a later value transference, or a high percentage of it, to the cities.

A quick examination of the economical instruments that, on the other hand, are conveniently explained in each one of the tables manifests that in the case of the taxes the principle of granting the city halls with tax means that meeting the principles of fiscal sufficiency predominates over the principle of affecting directly on the urban income collection. Anyways, that does not suppose any type of obstacle for the achievement of redistributing objectives by means of the obtained collection, if this is what the city hall's political and fiscal units wish to achieve.

Historically, still under the tax subject, the Local Public Finances have centered themselves in capital liens, property or activity rather than generated revenue. The dominant fiscal principle is that of recording everything settled on municipal territory, everything that is placed, located, on municipal limits independent from the property title, private or public, or the corresponding land. Also, the more usual option of recording values instead of incomes is taken to ease the later tax management by the city halls, but we cannot avoid confirming the evolution taking place lately in the fiscal sphere of the Local Haciendas that are implanting real taxes on top of the product ones.

We can say that “*Strictus sensu*” all tax directed towards the collection of capital, in our case those due to the processes of growth, values of the taxable object, the acquisition and sale values, to submit for recording the weighted difference by the time it has remained in the hands of the transmitter. The consideration of this time, however, can be of distinct order depending on whom will speculation or accumulation penalize. This direct fiscal aspect on the generation of urban capital gains should also take into account all the possible value increments that the active now for sale could have had throughout the time it has remained in the hands of the owner that becomes the passive subject of the tax.

It must be stressed that of all the Economical Instruments that are applied in the project partner cities the only one that really is adjusted to these characteristics is the one mentioned in the “*Impuesto sobre mayor valor. Captación y redistribución de plusvalías*” table from the municipality of Malvinas in Argentina, and although it has not been applied yet, its functioning is planned for two areas that are objectives of urbanization and change of planning respectively. It is important to stress this fact because implementing taxes of this kind implies the adding of management difficulties for the city halls and what could be even more prejudicial, the excessively high prices of the liquidation and collection, for it is not easy to determine the taxable bases we have mentioned.

In the case of the municipality of Malvinas the fact of being a tax of an exclusively local reach regulated by the own municipal fiscal ordinances adds, perhaps, more difficulties to the measure. It is not casual that among the group of Economical Instruments, aside from the classic and traditional tax on real estate property and those that derive from the very own urbanistic legislation (“*Cuotas de Urbanización*” see table 16), there were also a great number of fees and special contributions that actuate on the owners that directly benefit from the service or public work realized by city hall. It is a fair way of charging the owners that have the values of their real estate actives increased by the cost of municipal investment.

2.2.5 The instruments or urban management

This block contains the references base of the group of management instruments of the plan, of the urban project or of the urbanization processes in general. It is one of the sets of greater amplitude and pertinence of the redistribution instruments of revenue and urban capital gains. Given that they allow in part or, in some more limited case, the entire land value increment recuperation, and also that they can be reverted in favor of global urban objectives. And they are pertinent because they constitute a group of instruments of local government and/or of work of the processes of urbanization at territorial level, that can generate a clear reinforcement of these institutions. Being this one of the premises for the urbanization development they have a local base, although the plans are of supra local ambits (metropolitan or other scales) it is unmistakable that we are facing one of the key parts of the book.

In this block we will consider some general bases and a group division of the instruments. These bases are the following: The processes of urbanization, including the processes of sub urbanization, land occupation, and/or their regulation that generate land value increments. These increments or revenues and capital gains support themselves in great measure on the existing public networks and services, and also in the designed and the future networks and infrastructure. Besides, they are always in relation to the symbolical and functional centrality of the city or urban settlement in question. Therefore they are never self-created and for that reason they should revert, completely or partially, in favor of the community. The most generalized rules and ways for this possible reversion are under three types:

- Normative limitations to the right of construction and urban property
- Urbanistic charges of the cost of infrastructures, urban services and urbanization elements
- Cession of lands destined the construction of roads, facilities, public or communal services and green zones, in general.

In definitive, the legislation allows that the revenue and urban capital gains, generated by urbanization, can be privatized or appropriated by the promoter or builder. But with the limits, of the charges or cost payments, of the infrastructure and urban services, and the cessions, of public lands for roads, green zones and facilities, that the legislation or planning force to materialize, as a concrete form of defining the social function of this urban property.

This rule of three, with variations, is always found in the diverse instruments of European cities. As a matter of fact it is the base of the urbanistic management of the Spanish State. With variations in each one of its autonomous regions, and with new aspects in other European countries. But the capital gain or the revenue cannot be totally privatized in all instances. There are some contributions to the general interest. Fiscal ones but also of urbanistic management. We can obtain from them the resources so that the land value increments can generate lands, infrastructure costs and/or elements of urbanization, or even public funds to reinvest, in the same or in different urban zones.

The instruments of urbanistic management in Latin American cities are also based on the same rule of three. Although in many cases they emerge more clearly from the local development needs, without such a clear legal base as in Europe. It is a very similar comment to the one we have made on the instruments of planning, laws, ordinances and other forms of local ordering

block. For that reason the similarities, and even more the differences, show us how the rule of the revenue capital gains generating costs and even investment in favor of the general interest, can generate a very wide range of options. It would even be a good idea to think about combined forms, as a way of widening the urban management instruments.

Having finalized these general reflections, we proceed to the division into groups, of the urban management instruments, according to the following scheme:

- **Instruments that oblige the making of land cessions in favor of the general interests, normally to the local administration.** With these instruments, land is obtained for the roads or circulation spaces, for the facilities, for the public services, and the green zones. We can mention the European examples, where by law the plans determine these spaces of compulsory and free cession. But the Latin American examples are much more illustrative the *Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción de Chile* and the Brazilian law, both oblige compulsory land cession percentages, above mentioned, in proportions between 44% and 35%.

The land cession formula, normally determined by the urbanistic plans, allow recuperating at no cost to the community the spaces of public destination. The proportion of these cessions is normally determined by means of the concept of urbanistic standards, percentages or relationship rules between the m² destined to public or communal spaces and the amounts of building or resident population of the area. These standards are in the basis of many urbanistic cultures.

There is a very interesting example of organizing, the possibility of transforming the land cessions, that cannot be effective (for example in historical centers, or in very consolidated urban areas and those in transformation) due to the lack of cession, into money or payments of other materials. It is what can be called "*monetarizzazione*" process in Italy, see table 8. Where the difference of land cession is paid with money or investment in favor of the municipality, for the general needs of the urbanization process or the local urban development. The land cession or its conversion into money or investment, these are all forms of reinvestment, or at least of reduction of the general costs of the urbanization process.

To start with, we can add that they do not redistribute revenue, but the lands are obtained at no cost. What is really safe to say it that they do not generate an additional cost for the society. They reduce the costs for everyone of the urbanization of only a few and generate a greater global value of this city of nucleus. Therefore they have a double positive effect, they save money from the general public budget, and improve the global value of the entire human settlement. This is their double formula of reversion. See table A.2.4 (*Cesiones obligatorias* - Chile, as an example) y and the comments in all other tables relative to the compulsory public land cession.

- **Instruments that allow recuperating all or part of the urbanistic charge or the costs of urbanization, infrastructure works and public services.** They constitute legal norms that oblige the payment of urbanization shares (see table 16 *Cuotas de urbanización* by the Spanish urbanistic law) to all owners of the zone in process of development or urban transformation. They are generally instrumented in the plans and are managed by means of very detailed and regulated processes of the payment forms and equitable distribution, to the "*aprovechamientos*" or the "*edificabilidades*" (somewhat similar to the F.A.R. concept) of each urban property. There are many well developed technical methods such as the "*re parcelación*" of Spanish urbanism, as well as those of other European countries.

These shares or costs can also be charged by means of special, improvement, valorization or similar named contributions that have had strong implanting in diverse Latin American countries. See the comments derived from tables 17 and 18 (*Contribuciones especiales y/o por mejora, respectivamente*) or from table A.2.5. (*Contribuciones por mejora en Perú*). There is an even more specific example, for the case of a great infrastructure of the City of Buenos Aires subway (see table 10). All of them are instruments that regulate, in many ways, that the beneficiaries of the improvements or value increments, consequence of the same work or investment (basically public), should pay for part of the latter. Also in this section we can make a reflection about the anterior one that does not generate redistribution by itself. But also the double function of general savings and direct cost repercussion, that soon have a more general benefit, or a wider one within the zone they are implanted, are the two redistribution effects we can call indirect. Besides we want to add that both are not instruments of economical character, because beyond the function of cost recuperation, they have a physical or management purpose. Making the cost distribution feasible has to allow the generation of new urban elements, normally parts of a more general web that improve the entire city they involve.

- **Instruments that administrate the potentials derived from the "*edificabilidad*" increase on a basic index or also of the potential, within an urban zone.** It is a matter of managing the processes of building, transformation or densification of parts of the city, that generate revenue and/or capital gains, by this potential construction, to obtain public resources. By articulating formulas of capturing the value increment, on the basis of a coefficient or basic "*aprovechamiento*" index (also called medium "*aprovechamiento*", in the Spanish laws), of its top potential. In all cases, although they are of diverse type and origin, there is a reference to the basic, type or medium "*Aprovechamiento*". They can refer to the French

legislation concept of the seventies, called "*Plafond legal de densité*" o "*Techo*" legal density. It constitutes a base on top of which two processes of management and diverse conceptions can be articulated.

In the first case, a European one, what matters is to differentiate the land property rights from the rights of construction, leading towards socialization. This way, English, French and Italian laws, of the post war years have articulated these formulas. See the excellent description of table A.2.2 about these types of instruments, as well as the motives for their abandonment. The differentiation of both rights allowed not only fiscal or tax instruments on the right of construction, but also the instrumenting of formulas of land obtaining for public property, as a basis for its later management. Since the right we call "*tanteo y/o retracto*", that in the French case is called "*Droit de Préemption*" that is described in detail in table A.2.7. There are other formulas of land buying, by means of land value formulas determined by law, for the expansion of the cities, in the English case and very especially in the Netherlands. Although these types of land management, that articulate themselves over the division of rights, have not been applied to the Latin American context. Except in the case of Brazil that has a similar mechanism called "*solo criado*" (see table 7).

Although they are different in the aspects of purchase destination or the payment for the right to build. In the European cases, the right of construction had a public destination. In the case of Brazil the "*solo criado*" was and is generally of private title. It is a matter of paying the potential constructive value beyond this basic level, formerly mentioned. The instruments that have to be combined are the coefficient of basic "*aprovechamiento*" (see table 36), and the instruments of how to acquire and/or transfer the rights of construction, beyond this basic value. This opens two great fields or groups of instruments of urban management. Those that transfer, which we will soon discuss, and those that manage these potentials, in the same zone. Let us explain these two instruments.

In the first sub group, we can relate the procedures of the so called urban operations, also called "*interligadas ou consorciadas*" in Brazil, that are similar to coefficient de aproveitamiento (see table 36) or medium "*aprovechamiento*" of the Spanish urbanism. In the interior of an area the values derived from the excess or potential of building or "*aprovechamiento*" are managed, on a base. That can be split with other area owners (in the Spanish case) for the obtaining of the lands of public cession as well as the payment of the infrastructure and urbanization elements costs, among all. Or as well by means of the payment of this excess or potential, in cash, with works or via the "*Certificados de potencial adicional de construcción*" or CEPAC, in Brazil. These operations in their origin could be "discontinuous", lot by lot, the so called *Interligadas*, that had a precedent in the lot by lot taxes for greater "*edificabilidad*" of the city of Boston (USA) called "LinKage". But the result of the process of their management derived from legal consequences that have to be instrumented today in closed areas, constitute what are called "*operações urbanas consorciadas*" (see table 4). They are currently foreseen in the legislation of Brazil's Estatuto da Cidade of 2001 and must be articulated according what is foreseen in the Director Plan. All of them are ways of managing the excess or potential within an area (see the tables 4 and 7). But there is no transference of the rights. We can talk about a closed type management, in areas, housing units or similar units that can allow charging this potential with social costs.

- **Instruments that transfer the potential rights of construction between urban zones of the same city. They complement the concept of "*solo criado*" or the division between the right of construction and the right of property.** They must articulate themselves on top of an index or coefficient of basic "*aprovechamiento*", from which an excess or potential can be removed. This excess can be transferred in many ways, that we will soon detail, in exchange for a value, in order to obtain lands with these values (by purchasing or other management formulas) for public destination. These transfers are articulated in many different ways.

The Italian case, by means of the formulas of "*Trasferimenti*" and especially of "*Perequazione*", see table 6, that we can translate and transfer and urbanistic equity, respectively. It is a matter of establishing indexes or diverse coefficients, between the parts of the city that can be built, or transformed and the parts that have to be destined to non urbanization available uses. Because they are protected or destined to the uses of public character, such as facilities, green zones, parks and similar uses. The establishment of an equality relation or "*Perequazione*", between them, obliges the sale and purchase of the rights of non urbanization available lands, for urbanization available lands. This equation that allows a value transfer between the two, makes the revenue or capital gains of the urbanization available zones revert in favor of all with the cost free obtaining of the common spaces.

Brazil is the place in Latin America where similar kinds of transference were mainly applied. The concept of "*solo criado*" or "*outorga onerosa do direito de construir*", according to the recent denomination of the *Estatuto da Cidade* of 2001 or perhaps the clearest and most direct concept of the transfer of rights, called "*transferencia do direito de construir*". These formulas have been applied for many years in diverse Brazilian cities such as Sao Paulo, Porto Alegre, Recife and others, have been consolidated as instruments of urban management by the above mentioned law. They can only be applied in the municipalities with a Director Plan and the "*edificabilidades*" can be transferred between zones. Their value is in the

possibility of reversion into social housing objectives (as in the Porto Alegre case) or into the construction of infrastructure works and general public services, in other cases. They revert and redistribute the incomes because they capture an excess of value of the urban property. That soon goes to established destinations via a plan as local ordering and urban management law. There is a detailed description of all of them in tables 4, 5, 6, 36, and 38.

- **Instruments that allow to obtain part of the income or urban capital gain by the cession of a portion of the own “edificabilidad” or “aprovechamiento”.** It is a cession of 10% of the urbanization available land, in the urban expansion areas, and in some cases in the non consolidated urban land, and in process of transformation and urban improvement, foreseen in the Spanish legislation (see table 19). With variations in the laws of regional autonomous ambit, this formula is very direct. It supposes the capture of urban property in favor of the local government, given that the cession is done in favor of the City Halls or of the acting administrations. One part of the urbanization available lands, with the counterpart of the payment of 10% by the acting administrations according to the case, goes to public property. Incomes for the sale of these lands can be obtained, with determined conditions for the destination of these funds, or as in many laws where they have to be destined to the construction of social housing. The reason that the increment of the land value generated by the urbanization of urban extension or transformation, reform and urban improvement, is reinvested in the same urbanization process or in the social destinations of the urban management. It is a direct kind of recuperation and reinvestment of the revenue and urban capital gains, already foreseen by the 1976 law. It combines with the municipal land property theme commented in the following block.
- **Instruments that reconcile the public and private management, by means of agreements or rules that combine the contribution of the lands and investment, in the cost of infrastructure and the elements of urbanization.** These relate to the agreements regarding how to complement with private investment some works or actuaciones in England (see table 37 about *Intervenciones Urbanas*). It can articulate itself as well, in some cases, by means of the Urbanistic Agreements. See its two 2 viewpoints in Europe and Latin America in tables 23a 23b, respectively.

Although there are much more regulated kinds of instruments such as the figure of *Empresa Urbanizadora*, within the *Juntas de Compensación*, of the Spanish urbanism. Just like the similar model of the *Consortio Inmobiliario* or *Urbanización Asociada* (see table 35) in Latin America. In these cases, it is a case in which an agent contributes with the land, of his property, and another agent contributes with the investment as the urbanization costs, sharing them both the urbanization available lots, in other words, the product of the process,. Some may doubt formulas of this type can capture revenue or capital gains. But we must think that these processes always generate an increase of revenue, capital gains and land value, internal in relation to the area but also external to the limiting zones. Besides if there is a clear urban strategy and a physical plan, the parts of this city that improve or expand can contribute to the global structure of the very same base elements. The following are examples: a general road that provides continuity improving the connections between parts of the city. Or the development of productive, logistical or tertiary activities, in favor of the global economical function of the entire city. Or the construction of the urban network between disconnected parts of this city's districts. There are many examples. Improving part of the city must improve the entire city. We must go beyond the segregated actuaciones and those of separated character in the urban general structure. For that reason the plan is necessary.

This wide group of instruments of urbanistic management could expand with a detailed explanation of the base. We can resume them in the following formulas: the obtaining of land cessions, in favor of the general interests, normally for the local administration; the recuperation of all or part of the urbanization cost; the management of the potential or the excess of construction as a resource, transferring these rights or not; to agree or manage a mixed investment on the land, generating a higher grade of urbanization; and finally, those that allow to directly capture part of the urban income value, in the shape of building portions (10% for example). Having presented this wide range of instruments, we must comment that they need to adjust to the regional and local conditions of each one of the urbanization processes. But they also allow us to affirm there are many open ways in both continents, especially Latin America. Not to produce automatic copies, but instead to explore other formulas adapted to each others conditions, in order to improve the kinds of revenue and capital gains redistribution, generated by urbanization.

2.2.6 The urbanization instruments and land properties

The constitution of a group of land properties and urban lots, or in urban expansion areas, is what we can call municipal land properties and “land banks”. This instrument, related to Spanish urbanism, since the 1956 law (see table 21) is a revenue redistribution mechanism, and even in some cases can be a mechanism of revenue and capital gain collection, if combined with the direct municipal urbanization management. As an example of it see the case of the city of Lleida (Lérida, in Spain) synthetically described in table 22, by means of the constitution of a Municipal Urbanism Company. It is understood as a company, of private regime but with a 100% of municipal property capital, formed by the public property lands. It invests, by means of mortgage credit on the land value, to urbanize lands of public property. Once urbanized, the rest of the lands are

destined, to the construction of housing or economical activities, by private parties that buy the land via sales contest. Of course that besides producing a better urbanization of this part of the city, there is the free of charge obtaining of the street network, green zones, public and/or communal facilities of the sector (schools, health centers, and others) always required in the urban plan managed by the city.

This process, allows capturing the inherent capital gain of the land value, bought a few years before, for they are now transformed into lots or urbanized land. Although there are also public revenues, as a result of the urbanization investment, of the land value of the lots for sale. These revenues and direct capital gains complement themselves generating more economical activity, in the urbanization processes and after the construction, both of housing or activities (offices, shops and others), as well as the public facilities, in other words they generate external extrinsic urban incomes in the same process.

Besides there is a margin of benefit (revenue) that is captured by the community (owner of the company) that can soon be reinvested into urbanistic and social projects. In the case of Lleida, the important land sale benefits, are reinvested in 50% of the urban interventions in the historical center rehabilitation process. All these investments are of great social destination, for that is where the problems of marginalization are concentrated. The other 50% are destined to the purchase of more lands to keep the management circle of the Municipal Urbanism Company alive. This is a good example of the combination of the two instruments of this group. Municipal Land properties and Urbanization Companies or Societies.

The public land properties, also called fiscal lands and similar terms in Latin America, allow obtaining part of the land value increase, or the capital gains due to growth, transformation or development of the cities. But they also have economical and management values, for they can be objects of interchange, by means of agreements, that can allow reinvestment into urbanization. For example, changing the land value for urbanization in this sector and obtaining urbanized land for the construction of social housing in it. But besides, as the example of Lleida's Urbanism Company, these lands can constitute the capital of this company for they have an economical value that generates direct investment in the urbanization process, with all the economical and management benefits previously mentioned. The land properties, or the management of the public land properties, are one of the most evident instruments for the redistribution of the urban revenue and capital gains.

Besides this instrument can be improved and extended with the incorporation of societies or urbanistic companies. From the traditional "mixed companies", of the French urbanism, until the urban service management companies, such as MUNITEL in Colombia, as well as the examples of Societies that operate on the urbanization and housing process such as METROVIENDA, also in Bogota, Colombia. Sure there are many other examples. We mentioned some example just to illustrate the theory, that besides the public title of the land, the management between companies, public or mixed ones, or including with agreements with private companies, are instruments of urban management that must be explored. Not only because they constitute the new theoretical forms of public-private agreement, but also because they are instruments for the combined management of the land property and for the necessary investment to urbanize it. The backdrop theory is that one of the greatest sources of urban income generation is precisely the process of urbanization. And for that reason, given the fact that this process takes place in a concrete site, on concrete lands, connected to this place, the local administrations are the most interested in the occurrence of these urban management combinations. This is one of the instrument blocks to be studied in more detail, with closer attention to the legal conditions and how exactly are the processes of urbanization, or of sub urbanization, or similar processes in each one of the locations. There is a specific field where the diagnosis of the local conditions, must be the base of the instrumentation of the urbanization management factors, as a base for local development. The management of the land title and the societies or companies, within a planning and legal definition framework (for each State), as well as the local norms are a clear combination of how to distribute incomes and capital gains in favor of all.

2.2.7 The instruments of democratization and social participation

We will make a generic reflection as an introduction to this block. We must ask why the relapsing into the elements and kinds of government, basically local, based on the participatory democracy must be seen as an instrument of urban income redistribution.

Well, in the second block, when we talked about the making of the plan and the projects, we gave the first clue. Being the urbanization one of the basic activities of the local environment, the contribution of all those we are going to call "expert users" of a city, their residents and visitors, is a key factor not only for the planning but also for management. They know their problems better than anyone. But besides they can contribute with precise information of the places and the particular condition of the spaces, their property conditions and/or land possession, as well as a wide group of data and details that determine the urbanization processes. We used to say they allowed a better plan adjustment, and now we say the same about the urbanization management, about the conditions of each one of the places that compose the city.

The planning and management of the city, its government as a whole, are more redistributive, if the proposals are closer to the concrete needs. And for that to happen it is necessary to allow those we have called expert users to speak and act. It is clear that the strength of an urbanization proposal is more solid when it is more adjusted to the necessities or demands, but also when more people get to know this major proposal the stronger it will be. Besides the more people get involved the greater will be the diffusion of the proposal. The number of people knowing the adopted urbanization model will be greater and so will be the transparency of its development.

The management of the urban policy based on democracy to be more efficient participatory, if there is a field it can make more efficient it is the field of urbanism. Although we are in stages of sub urbanization or in more basic phases of accumulation and concentration of the population in the cities and human settlements. All of them are agents of the city. The participation and democratization of the local life is basic. Several examples of instruments can be found on the tables, although many more exist and they are merely a brief reference to end this chapter with the contributions of so many positive experiences. See tables 27, 28a, 28b and 31 of the appendixes.

Finally, in this section, we cannot forget to mention the experiences of the “Presupuestos Participativos”. A monographic topic that goes beyond the management of public resources, or how to revert the incomes and economical resources. It must be mentioned due to the importance of the theme in the Latin American context as well as the European. A good recompilation and description can be found at the “Presupuestos Participativos” in the La Era Urbana, La Revista de la Ciudad Global magazine, March 2004 special edition, edited by the PGU-ALC. From this practice of the “Presupuestos participativos”, as a method of democratic redistribution, we can extend the possibilities for the new formulas of local government participation, or the experiences of local, very creative policies. For instance the experience of the Argentine city of Resistencia with its “Esculturas urbanas”, that widens the right to art to all citizens and is managed with a society institution, the Fundación Urunday, in harmony with the municipality.

2.2.8 Habitat and land regularization, the revalorization of the area

In the vast majority of the development countries, policies of regularization of the land possession that allow overcoming the irregular and illegal types of urban land occupation are still necessary **(10)**. However, it is indispensable to have in mind that the irregular occupation of lands has historical roots, caused mainly by the scarce opportunities the poor sectors of the society have to acquire urbanized land. Smolka and Iracheta **(11)** express that “between 60 and 70 per cent of the Latin American city lands are occupied, irregularly, illegally or even in a clandestine way, and that great part of the housing inventory consists of auto constructed buildings that increase with time”. These occupations precede the installation of infrastructure works and do not respond to an organized installation and location pattern. That makes difficult as well as more expensive the processes of regularization and urbanization.

The programs of land possession regularization in development countries have had as central objectives the integration of the informal settlements, non authorized by the legal and land management system; the provision of urban infrastructure and the proportioning of a secure land title to its occupants; and finally the recognition of the property titles or other rights of occupation.

In the 70's the international agencies, specially the World Bank and the BID by means of program financing, and the United Nations through the campaigns they still maintain, start in a systematic manner to influence governments to apply regularization programs, within the framework of the world policies against poverty on one side and on the other to foster the proper city functioning in a context of accelerated urbanization.

The World Campaign for Safe Land Possession, in 1999, adopted by the United Nations Program for Human Settlements (UN-HABITAT), Nairobi 2003, is considered as an instrument designed to promote safe ways of land possession for the poorest populations, that live in precarious and informal settlements. Through the application of this campaign the negotiation with the occupants as an alternative to avoid the forced eviction is promoted, as well as innovative systems of possession to diminish the migration due to market reasons.

The land possession regularization processes are one of the obligatory blocks when talking about tackling the generation of urban revenue and the redistribution of capital gains. Besides the fact that irregular occupation is based on the incapacity of the public sector to create mechanisms of land access to the poorest, the later regularization of the possession and the infrastructure provision delivers to disfavored economical sectors a valuable capital with public funds and values (or gives value to) the investments realized by families.

On the other hand, the contribution of the reports and the more complete and detailed studies like the ones realized for CEPAL, Chile, 2003, by Nora Clichevsky **(12)**, maintain that the programs executed in the last decades, reveal that land

property regularization is a costly and cumbersome process. They signal that it has not been possible to recuperate the costs in the way the financing institutions planned, therefore affecting negatively the replication ability and sustainability of these programs, and that finally the impact of the lot and service projects on the political and institutional reform of their countries was minimal or non-existent.

The pertinence of considering the land possession regularization programs, as instruments that redistribute urban revenue, is wide and can be debated as well. Hernando de Soto (13) has maintained, and applied in many places, the principle that the individual land appropriation allows poor families to have access to a capital that facilitates their options to reach credit systems and for that reason a new capital incorporates itself to the market. However, many maintain that this has not happened, that the poor sectors do not mortgage their property and that credit requests in this sector, in the period following land possession regularizations has not increased.

However the greater justification to maintain the land possession regularization is still its fundamental character of instrument to fight against urban poverty, making valuable urban land accessible. The lack of urbanized or urbanization available land, in part a result of property concentration and of the lack of real estate speculation regulating mechanisms, leads to a constant increase of lot prices that makes the location of low income housing more difficult, increasing the processes of peripheral urbanization or the location of the poorest in non urbanized or non urbanization available lands, and showing that real estate speculation constitutes another factor of poverty and inequality.

It is known that increasingly it is the market that regulates the processes of growth and urban development, especially in the developing countries, and that the public actions, in general were not capable of balancing the tendencies that leave the poorest out of the land market game. In this context, the search for land access mechanisms, among them the regularization programs, still maintain its validity (14).

In the context of this analysis we cannot forget to emphasize that the processes of expulsion and eradication represent, in the realm of urban actions, the less equitable answers for the integration of the poorest into urban development, where those that are not able to stand up to the market demands are confined to those places of low real estate interest. In many cases the public counterpart of these actions is part of a support policy for the most concentrated real estate and financial capital sectors. In conjunction, some analyses conclude that regularization does not diminish poverty and in consequence does not particularly influence the promotion of social justice, for they are compensation measures that are not aimed at the elimination of the problem.

The ZEIS (*Zonas de Especial Interesse Social*, see table 33a) are an interesting answer, where many Brazilian jurisdictions implemented an instrument, with some degree of success, that facilitates the regularization of existing informal settlements and the design of areas for occupation. Besides being a convenient instrument that increases the public administration power of negotiating with private agents over land use, these zones effectively lower prices, for they generate market expectation in relation to residential, low income lands (Clichevsky, 2003).

Another instrument of real estate speculation control is the *Impuesto Predial Progresivo* (see table 34), that bases itself upon the application of a tax on unoccupied or under-utilized urban lots. By means of this mechanism a deadline for the plotting or construction of the unoccupied or under-utilized areas can be established avoiding speculative use of urban land. Some legislation establishes that the owner that does not observe the deadline, could be penalized with the progressive application of the tax and will be presented with a new deadline. When this second deadline is over, if the lot still remains in the same condition, it could be expropriated and paid with long term public debt shares.

Another case is law N.9/89 in Colombia (see table 39); it creates "land banks" that establish the financial instruments for the urban reform and ceases the ownership of those real estate properties that do not perform a social function, favoring the low resource sectors (Clichevsky, 2003). In Latin America these properties, specially when they represent open land with good accessibility and services, if available to the market they would increase the land offer, with the possibility of producing immediate effects on the building prices, as long as a coherent land management policy is implemented.

Tax policies can also provoke population expulsion, when they do not take into account some criteria of social equity. For instance, to the east of the city of Bogota, the valorization taxes –utilized to collect the resultant land value increments form a development project of the eighties– threatened to provoke the expulsion of the very same population the government was supposedly helping with the project (Clichevsky, 2003)

In the city of Rosario, Argentina (see table 32) many actions took place in order to reduce urban "informal" settlements with the intent to reach the integration of the low income population into society and into the formal urban structure, by construction of public housing. The program consists in the construction of basic infrastructure, the ordering of the plotting,

the legalization of the property and the provision of basic facilities (health, social, education) for the physical and legal consolidation of “illegal” origin neighborhoods. In some cases it includes financing for the improvement of existing homes.

We consider that the experience of Rosario in the improvement of habitat and regularization of property promotes the redistribution of revenue, to reflect upon the access to urbanized land to families with few resources. To give an answer to a single and regulated land market, non separated in terms of access and acquisition capacity.

Another instrument to emphasize is the one that promotes redistribution with the sale of lots at a social price and tries to facilitate the lot access to humble families by creating a special regime about buildings that enter into the State private ownership (see table 33b). The law authorizes the Executive Power to sell the State private ownership properties exclusively to families that do not own other properties and have not benefited from other housing programs. The sale price is established by the estimation of the legal institutions, in such case the *Banco de la Provincia de Buenos Aires*.

3. General conclusions of the book

The common work has allowed us to conclude that there are instruments, to produce local base urbanization processes that can generate land value increment, capture and revert them. Both in the form of urban revenue, when there is investment related to this increment, and in the form of capital gains, when there is no investment. And their management and recuperation, totally or in part, allow directing the general urbanization processes towards the local development ones. Besides we want to emphasize that these processes are very similar in both continents. Although the resources of all kinds are differentiated; legal, normative, institutional, cultural, and others, it is possible to manage the revenue reversion in each city. But we claim for a positive view of the entire subject. There are opportunities that must be worked upon. Looking at other experiences, not to copy them, but to inspire ourselves.

We can mention the essential differences. In Latin America the majority of the described instruments put emphasis on public works, provoking improvement or valorization increments more than increments generated by changes in the normative capable of influencing the urbanization process. Although we can affirm that in Latin America there are few examples of capital gains generated by public investment widely collected by the government (specially local) by means of taxes, or management processes by means of negotiations. But there are concrete recuperation instruments for part of these values.

Furthermore there are other experiences, not major ones, but very interesting and always of a local base, in which the rights and urban values are transferred between several different zones. The basic type model that allows for the recuperation of excesses, in Brazil is a good example. The instruments described in this book are based on that experience. They offer a good perspective of several possibilities: urbanistic, fiscal, participatory, land regularization, and others.

On the other hand, we can say that in Europe the capital gains and the urbanization process “charges” are redistributed, both in the urban extension zones and in those under transformation, by means of procedures ruled by law. And in almost all cases, they are defined by the urbanism plan that allows urban management processes where all or part of the revenue and/or capital gains reverts back to the citizens. The common rule is that private land property, and the real estate benefits, have limits, derived from the global concept of the social function of the property. Each State, including each region or province within it, can have rules that are different on the details, but not on the basics. This formula is more vertical and hierarchical, and must define its terms in the local ambit, by means of the plan.

Finally, we cannot forget to think that besides having instruments that allow the collection of revenues and capital gains, it is important to think about reverting these resources by means of the urban management policies. Because the objective of this reflection is to convert a process of socio-economical and cultural base –urbanization– into a process of local endogenous development. To build a city as a means of achieving a fairer and more balanced society. Let us hope that the elements of reflection we have provided can be useful in your way, in each one of your cities, countries and continents. We will be waiting your comments and critique, as a result of your respective experiences.

Strumenti di redistribuzione della rendita urbana

Indice

Prefazione	81
Impostazione e finalità della pubblicazione	81
Articolazione e contenuti della pubblicazione	81
Definizione del tema e sua messa a punto	81
Beneficiari e destinatari	82
1. Introduzione	83
1.1 Il programma URB-AL ed il progetto comune	83
1.2 Obiettivi, metodologia e sviluppo del progetto	84
1.3 America Latina ed Europa del Sud: aspetti in comune e differenze	85
1.4 Le città partecipanti: contesto istituzionale e normativo	88
1.5 Il lavoro di squadra per la diagnosi analitica e i laboratori partecipati	89
2. Descrizione degli strumenti per blocchi	90
2.1 Riflessioni metodologiche e concettuali	90
2.1.1 I concetti di rendita e plusvalore urbano	90
2.1.2 Recupero e redistribuzione della rendita e/o plusvalore urbano	91
2.2 Considerazioni generali sui blocchi di strumenti	92
2.2.1 Leggi e disposizioni locali	92
2.2.2 Pianificazione urbanistica-tipi	93
2.2.3 Fiscalità generale e urbana locale	95
2.2.4 Strumenti di tipo economico	99
2.2.5 Strumenti di gestione urbana	102
2.2.6 Strumenti di urbanizzazione e patrimoni terrieri	106
2.2.7 Strumenti di democratizzazione e di partecipazione sociale	107
2.2.8 Habitat, messa in regola, e rivalorizzazione delle aree	108
3. Conclusioni generali del libro	111

Prefazione

Impostazione e finalità della pubblicazione

Questa pubblicazione è uno dei risultati concreti dello sforzo collettivo all'interno del progetto "Strumenti per la redistribuzione della rendita urbana", parte del Programma URB-AL e della Rete Numero 7 del più vasto programma "Controllo e gestione dello sviluppo urbano", finanziato dalla Unione Europea. Hanno partecipato cinque città (Ferrara - Italia, Lleida - Spagna, Malvinas Argentinas - Argentina, Río Claro - Brasile e Rosario-Argentina). Il progetto è stato inoltre finanziato dalla CEPAL (per conto ONU) ed ha potuto avvalersi di consulenti di calibro internazionale ed esperti provenienti da ciascuna realtà territoriale partecipante.

Si è deciso sin dall'inizio che il risultato finale del progetto fosse una pubblicazione con carattere di registro analitico che, oltre al suo valore scientifico, riportasse anche gli esiti di un lavoro di contenuto tecnico, corale e operativo. Una pubblicazione che fosse costituita da un sistema fluido di informazioni piuttosto che da un elenco puntuale di soluzioni. Una pubblicazione aperta alla lettura da parte di molte altre città e persone che le diano una propria dimensione.

Articolazione e contenuti della pubblicazione

La pubblicazione è stata strutturata nelle seguenti parti:

- Per primo si chiarisce e approfondisce il tema del recepimento e della redistribuzione della rendita urbana e del plusvalore; poi se ne definiscono i soggetti destinatari e beneficiari.
- Successivamente si definisce uno stato dell'arte per definire il quadro in cui la pubblicazione si inserisce. In questa stessa fase si enunciano obiettivi, metodologia e articolazione del progetto in quanto parte del risultato di un progetto comune più ampio parte del programma URB-AL. In questa stessa fase si individuano le cinque città partecipanti all'interno di due subcontinenti: l'America Latina e l'Europa. Si pone l'attenzione in particolare sul loro carattere di città medie e si forniscono informazioni particolari e specifiche su ciascuna di loro (vedere l'allegato C1).
- Nel quadro dello stato dell'arte si sintetizza il contesto istituzionale e normativo di ciascuna città e dei paesi di appartenenza. In questa stessa fase si definiscono per ciascuna città le caratteristiche che ne fanno una città di media grandezza. Infine si presenta il gruppo di lavoro messo in piedi, vedere l'allegato C2, e la sua articolazione attraverso la collaborazione con professionisti locali che hanno preso parte ai Laboratori Partecipati.
- Continuano le riflessioni di tipo metodologico e concettuale, che sono alla base dell'organizzazione e della esposizione degli strumenti individuati e raggruppati per blocchi tematici.
- L'ultima parte è dedicata alla bibliografia e ai documenti costituenti gli allegati. Negli allegati si presentano gli strumenti operativi; tanto quelli prodotti dalle città partecipanti (vedere l'allegato A1), quanto altri sviluppati in altre località e presentati dai consulenti internazionali (vedere l'allegato A2).

Definizione del tema e sua messa a punto

Sin dall'inizio si è avuta l'intenzione di finalizzare il progetto al rafforzamento dell'idea di governo locale, e di enfatizzare il tema della urbanizzazione come fonte di sviluppo, fatte salve le seguenti premesse:

1. **I processi di decentramento portati avanti nelle ultime due decadi del XX secolo hanno aperto la via alle forme di sviluppo locale**, avvicinando i processi decisionali ai cittadini e con ciò rafforzando la democratizzazione e la promozione della giustizia sociale. Pur tuttavia tali processi hanno portato anche a situazioni di competizione e di tensione laddove si è attribuito o tolto competenze alle amministrazioni locali senza finanziarne i corrispondenti capitoli di spesa, oppure, cosa ancora più grave, senza la possibilità di creare nuove fonti di finanziamento o reindirizzare quelle esistenti. Le risorse economiche sono alla base di questo tema.

Le città sono abitualmente il luogo deputato alla concertazione e alla realizzazione delle strategie di sviluppo locale e territoriale. Sebbene le città di grandi dimensioni, in particolar modo le capitali, abbiano assunto tendenzialmente il ruolo di guida, la visione estesa a, e dalle, città intermedie e intermediarie permette di recepire le loro proposte che sono articolate ancora di più dalla base, capaci di funzionare senza l'aiuto di grandi mezzi.

2. **L'urbanizzazione é un processo che genera attività economiche locali, esiste in tutte le città del mondo ed inoltre é un processo fondamentale per il suo governo** (JM. LLOP 2004). Negli ordinamenti sociali moderni questo fenomeno genera un incremento del valore del suolo e delle proprietà urbane. La ridistribuzione di questo incremento, sia esso rendita (con investimenti) o plusvalore (senza investimenti¹), può incentivare processi urbani auspicabili per la città e per il suo territorio, ed inoltre può invertire i processi che generano inequità sociale.
3. **Gli strumenti di gestione urbana o quelli fiscali di tassazione della rendita urbana, pensati o definiti generalmente per una sua successiva redistribuzione, alterano le dinamiche del mercato**, attraverso la riassegnazione di tale rendita. Essa infatti si converte in un elemento fondamentale per il finanziamento della città, per conseguire il necessario equilibrio tra i beni urbani di proprietà privata (ad esempio le residenze) e quelli di proprietà pubblica (reti infrastrutturali e servizi pubblici). Il mercato di per sé non produrrebbe tutti quei prodotti e reti perché non sono oggetto di scambio, pertanto è il settore pubblico, attraverso la amministrazione di governo, che deve produrli ed il loro costo deve essere finanziato, precisamente, attraverso, la rendita che si genera grazie all'attività produttiva di tutti i fattori, di tutti/e i/le cittadini/e. Tali risorse si ottengono mettendo in pratica strumenti di redistribuzione della rendita urbana, che, come vasi comunicanti, operano tra l'origine della rendita urbana e il suo investimento o spesa. Operano, insomma, sugli obiettivi della redistribuzione.
4. **In quanto alla metodologia, l'utilizzo di una vasta gamma di strumenti ha posto come priorità la individuazione e la descrizione di tali strumenti piuttosto che la loro catalogazione e definizione dettagliata.** Va comunque chiarito che é stato considerato indispensabile completare questo lavoro di ricerca, riguardante strumenti di captazione e redistribuzione della rendita urbana, con una analisi a posteriori più dettagliata sulla utilizzazione dei fondi che tali strumenti captano e particolarmente sul loro reinvestimento. Questi sono temi chiave quando la redistribuzione ha per obiettivo il consolidamento della equità sociale e la promozione dello sviluppo.

Per quanto sopra esposto, tanto la captazione della rendita urbana come il suo spostamento o redistribuzione sono temi importanti e pertinenti nella programmazione dello sviluppo locale sebbene a tutto oggi ne siano sostanzialmente assenti (M. Smolka y F. Furtado, 2001). La loro assenza é legata con la mancanza di informazione qualificata sullo stato dell'arte del tema, di qui l'obiettivo, che questa pubblicazione si è data, di provvedere a tale carenza di informazione. Si tenta anche di dialogare con interlocutori che hanno approcci con la materia a volte in contrasto tra loro, come leader politici, funzionari pubblici, società di gestioni immobiliari, cittadini ed in particolare potenziali beneficiari della redistribuzione. Con questa pubblicazione, che si rivolge a tutti i soggetti sopra elencati, si tenta di allargare le possibilità di sviluppo locale.

Beneficiari e destinatari

I destinatari di questa pubblicazione, secondo quanto già enunciato nel progetto di ricerca, sono funzionari e tecnici di governi locali o regionali, che operano in zone interessate dagli argomenti trattati. I beneficiari diretti sono tutti coloro che si occupano di gestione urbana a livello sia pubblico che privato, legislatori, agenti immobiliari, uffici destinati alla produzione di strumenti urbanistici, imprese edili, uffici cittadini. I beneficiari indiretti sono i cittadini con meno risorse e possibilità, il mondo accademico, le organizzazioni non governative, quelle di volontariato, attori e gestori urbani – pubblici e privati – di altre città che hanno accesso ai prodotti del progetto di ricerca.

Come conclusione di questa sezione, é importante sottolineare che il valore maggiore di questo progetto é di aver costituito uno spazio di dibattito, scambio di esperienze, diffusione di strumenti e meccanismi di gestione; uno spazio per argomentare la legittimità di processi difficilmente accettati, come sono quelli riferiti al recupero della rendita e del plusvalore urbani. A sua volta questo spazio di dibattito, data la organizzazione decentralizzata del lavoro, ha rafforzato le relazioni dirette tra i partecipanti. Tuttavia si pensa ai beneficiari e ai destinatari secondi, dal momento che con la pubblicazione e la distribuzione, questo libro può diventare una valida base per stimolare proposte di nuovi strumenti o una revisione degli strumenti esistenti a seconda del valore che i lettori gli attribuiranno. Sottolineiamo ancora una volta la volontà che i documenti elaborati siano un libro aperto a tutti. Dedicato a tutti quelli che vedono nel rafforzamento del governo regionale e locale, attraverso l'uso di strumenti di gestione, fiscalità e pianificazione urbana, una delle vie per l'accrescimento delle possibilità di sviluppo, particolarmente in America Latina.

¹ Nel capitolo 2 si daranno approfondimenti sul significato di rendita e plusvalore urbani.

I. Introduzione

Per comprendere il quadro generale in cui si inserisce questa pubblicazione, in questa prima sezione si affronterà il suo legame con il progetto comune del Programma Europeo URB-AL. Inoltre si metteranno a fuoco quei tratti che permettono di valutare parallelamente, avvicinandole o differenziandole, le due esperienze del Sud dell'Europa e dell'America Latina, i due continenti in cui si trovano le città socie del progetto.

I.1 Il programma URB-AL e il progetto comune

Il programma europeo URB-AL² è un programma di cooperazione decentralizzata³ di sostegno alle politiche urbane, diretto principalmente alle comunità locali dell'Unione Europea e dell'America Latina, e ad altri protagonisti delle attività urbane come Associazioni, Fondazioni, Imprese pubbliche e private, Università, Ordini Professionali, Sindacati, ONG, ed altri organismi che intervengono a livello locale.

L'obiettivo generale di URB AL è sviluppare relazioni dirette e durature tra gli enti locali europei e latinoamericani, attraverso la diffusione, l'acquisizione e la applicazione delle pratiche migliori in materia di politiche urbane.

Gli obiettivi specifici sono:

- Rafforzare le capacità di azione degli enti locali.
- Sviluppare le capacità strutturali delle autorità locali, particolarmente attraverso la formazione delle risorse umane.
- Promuovere il partenariato tra enti locali e rappresentanti della società civile.
- Sviluppare la capacità di azione delle piccole e medie città (PMC), nel quadro delle loro relazioni internazionali.
- Promuovere le "buone pratiche" europee e latinoamericane dello sviluppo locale rispettando di volta in volta le specificità locali.

Il programma europeo URB-AL funziona attraverso reti tematiche. Queste si sviluppano attorno al tema principale della problematica urbana, sono guidate da una città, ed hanno per obiettivo:

- Identificare problemi comuni.
- Permettere il confronto delle esperienze.
- Articolare meccanismi e strumenti di azione.
- Diffondere la buona pratica in questa materia.
- Dar seguito ai progetti comuni selezionati.

In ciascuna rete tematica si concepiscono ed eseguono progetti comuni⁴, che approfondiscono aspetti specifici del tema generale della rete. I progetti comuni sono rivolti principalmente ai soggetti membri della rete, che formano gruppi chiamati sub-reti⁵.

la Rete 7 ha il fine di realizzare scambi di informazioni, esperienze e tecniche riguardanti il tema della "gestione e controllo della urbanizzazione", per rafforzare e sviluppare capacità a livello locale, di risposta ai problemi derivanti dall'accelerazione dei processi di urbanizzazione. Si auspica, inoltre, che i risultati di tali ricerche portino ad applicazioni concrete e compiute capaci di stimolare nuove esperienze, ampliare e diversificare il repertorio degli strumenti.

2 Vedere il sito = <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal>

3 Il programma fu creato dalla Commissione Europea nell'anno 1995. La prima fase del programma fu articolata su 8 temi: Droghe e città. Conservazione dei contesti storici urbani. La democrazia nelle città. La città come promotrice di sviluppo economico. Politiche sociali urbane. Ambiente urbano. Gestione e controllo della urbanizzazione. Controllo della mobilità urbana. La seconda fase si articola su 5 nuovi temi: Finanziamento locale e partecipazione. La lotta contro la povertà nelle città. Promozione del ruolo delle Donne nei processi di decisione locali. Città e società dell'informazione. Sicurezza urbana nella città. Il programma è definito "decentralizzato" dal momento che tutte le attività sono elaborate, proposte e messe in pratica dalle stesse città partecipanti.

4 Esistono 2 tipi di Progetti Comuni, quelli di tipo A che si relazionano direttamente con il tema delle Rete e incentivano le azioni volte alla elaborazione di soluzioni concrete per problemi specifici che sono emersi negli incontri annuali o, che è lo stesso, successivamente. I Progetti Comuni di tipo B, novità all'interno del programma URB-AL, nascono per concretizzare, attraverso relazioni tangibili a beneficio di una o più collettività locali, i risultati del confronto tra le differenti esperienze. Questo tipo di progetti possiede una forte dimensione di visibilità presso le popolazioni locali.

5 Nella prima tornata (2001) di progetti comuni per la Rete N.7, sono stati selezionati 3 progetti: Gestione della urbanizzazione in città turistiche; Organizzazione delle aree metropolitane e strumenti di intervento; Potere locale e quadro giuridico per la pianificazione e gestione urbana. Nella seconda tornata (2002) sono stati selezionati 5 progetti comuni: Impatto dello sviluppo del settore industriale chimico e petrolchimico nella gestione urbana di città portuali; Ambiti intercomunali per l'organizzazione del territorio in piccole e medie centralità; Strategie di trasformazione degli ambiti portuali abbandonati di intermediazione tra città e porto; Individuazione di strumenti di pianificazione urbanistica: multidisciplinarietà e integrazione.; il progetto "Strumenti di Ridistribuzione della rendita Urbana".

Nella formulazione del progetto comune⁶, sovvenzionato con fondi della Unione Europea, si è tenuto conto di importanti antecedenti riguardanti la redistribuzione della rendita urbana in città dell'America Latina, della Regione Caraibica e della stessa Europa. Tali antecedenti sono l'oggetto di una sintesi riportata di seguito (vedere il punto 1.3) con approfondimenti specifici riguardanti le città partecipanti al progetto. (vedere il punto 1.4).

Nello specifico, si è data priorità alle città cosiddette di scala intermedia, cioè città di medie dimensioni che hanno un ruolo di intermediazione tra i processi di globalizzazione e quelli di promozione dei territori in cui si trovano (vedere www.paeria.es/cimes). Si tratta di città che sono in sintonia con la dimensione e il ruolo territoriale delle città socie del progetto comune URB-AL. Per questo nella ricerca rientra una città intermedia di scala metropolitana, Rosario, che è complementare delle altre tre di scala intermedia, situate nelle vicinanze di altre metropoli, conservando tuttavia il proprio ruolo di centralità territoriale (Ferrara, Lleida, e Rio Claro). In fine è stata inclusa una città media situata nell'area metropolitana della grande Buenos Aires, con le caratteristiche peculiari di una periferia metropolitana (Malvinas). Questo mix di situazioni, esperienze e contingenze crea un insieme sufficientemente vario di problemi e soluzioni, quindi è un buon osservatorio, sia europeo che americano, sul tema in oggetto.

Questa scala intermedia, territoriale ed urbana, è pertinente con la ipotesi iniziale di rafforzamento del livello locale, del suo autogoverno e della sua capacità di auto promuovere uno sviluppo interno. Inoltre, nello specifico, è risultato interessante l'apporto di tale ricerca dal punto di vista delle Amministrazioni; argomento in cui sono più forti le differenze e il carattere di località.

1.2 Obiettivi, metodologia e articolazione del progetto

Il progetto "Strumenti di Redistribuzione della Rendita Urbana"⁷ ha come obiettivo generale "migliorare la distribuzione sociale della rendita urbana in città dell'America Latina, Caraibi, Unione Europea, attraverso l'utilizzo di strumenti normativi, pianificatori e di gestione urbana o territoriale che promuovano uno sviluppo urbano equo". Gli obiettivi specifici sono:

- Dotare le città di un registro analitico di strumenti⁸ normativi e di gestione urbana/territoriale per la captazione, da parte del comparto pubblico, dell'incremento di valore del terreno originato da investimenti pubblici, e per l'investimento di tale plusvalore in progetti finalizzati alla riduzione delle carenze e delle disuguaglianze sociali tra parti di territorio o di città.
- Partendo da tale registro analitico, mettere a disposizione degli enti di governo locale un mezzo che faciliti la proposta di nuovi strumenti e la modifica di quelli già disponibili, alla luce delle esperienze positivamente portate avanti in altre realtà territoriali.

A questo fine si sono studiati gli strumenti per la captazione della rendita urbana –diretta o indiretta– nelle cinque città partecipanti (allegato A1). Lo si è fatto analizzando obiettivi, caratteristiche e forma in cui detta captazione avviene e, laddove è stato possibile, si è studiato il meccanismo per la redistribuzione della rendita stessa. Si è concentrata l'attenzione su difficoltà e ostacoli in questi processi per vagliarne la effettiva applicabilità. Lo studio è completato con una ricerca su strumenti simili esistenti in altri paesi e regioni del mondo, attraverso i contributi dei consulenti internazionali forniti dal CEPAL (Allegato A2).

Si è tenuto conto che per una completa comprensione di ciascuno strumento è necessario il riferimento al suo contesto normativo, così come ai suoi risvolti politici e culturali. Un approfondimento di questi argomenti va al di là dei limiti del lavoro portato avanti in questo progetto, tuttavia è bene citarli per capire la prospettiva e lo spirito con cui si descrivono gli strumenti urbanistico - normativi. In questo senso il lavoro rimane aperto a successivi approfondimenti sulle condizioni del contesto. Si vuole sottolineare, tuttavia, il fatto che tutti gli strumenti analizzati sono caratterizzati da fattori di successo così come da difficoltà. Entrambe queste caratteristiche aiutano la comprensione e costituiscono spunti per nuove riflessioni.

Riguardo alla redistribuzione della rendita urbana si sono incontrate grandi difficoltà per capire se esiste o no redistribuzione a favore di settori urbani disagiati e per quantificarne l'ammontare. Nelle Leggi e nei Regolamenti che animano alcuni strumenti viene chiarito che il prodotto del recupero della rendita urbana deve essere investito nella realizzazione di altre opere specificando quali. In altri casi è solo possibile capire in che cosa vengono investite le risorse recuperate. In altri casi ancora, quando le risorse vengono versate in fondi più grandi o quando rientrano in preventivi generali, non è possibile seguirne il

6 Modulo di richiesta di finanziamento all'interno di un bando per proposte di coordinazione dei progetti comuni di tipo A e B.

7 Le informazioni presentate e commentate di seguito sono state ottenute dal modulo di richiesta di finanziamento presentato all'Unione Europea, in risposta ad un bando per proposte di coordinazione dei progetti comuni di tipo A e B.

8 Per "strumenti" si intende tutti quelli che "rendono possibile la captazione, da parte del settore pubblico, degli incrementi del valore del terreno originati da interventi pubblici centrali, con la finalità di orientare tali incrementi verso la soluzione dei problemi riguardanti le carenze e le disuguaglianze nello sviluppo urbano". Dal modulo di richiesta del finanziamento del Progetto.

percorso verso nuovi investimenti. Comunque, in genere, è piuttosto complicato trovare riferimenti agli investimenti delle risorse recuperate. Nasce da questa constatazione, la necessità di una ricerca aggiuntiva sulle fonti documentali e bibliografiche che permetta di seguire le risorse recuperate, per poter in fine valutare in che misura la applicazione di uno strumento di captazione della rendita urbana è uno strumento di equità sociale. La quantificazione della redistribuzione della rendita urbana necessita di strumenti metodologici specifici, differenti da quelli finalizzati alla misurazione della captazione del plusvalore, e necessita anche di uno sforzo particolare per capire quando avviene la redistribuzione, come e a chi vanno i benefici. Questa ultima osservazione è di particolare importanza perché a volte le risorse recuperate sono reinvestite attraverso opere negli stessi settori che le hanno generate, portando a fenomeni regressivi.

Per quanto concerne la metodologia, si è scelto un processo partecipativo, in cui la città coordinatrice (Leida in Spagna) ha portato avanti la produzione comune⁹. Questo ha portato ad un dialogo permanente tra i gruppi partecipanti al progetto che ha permesso lo scambio di idee e esperienze. Inoltre ha coinvolto le città socie in un processo simultaneo di produzione e ricezione di dati. Vanno menzionati in particolare i laboratori partecipati, nei quali si è analizzata tutta la documentazione recepita e le esperienze portate avanti localmente, aspetto chiave per valutare la accettabilità delle proposte e la applicabilità delle teorie elaborate.

Riassumendo, per il successo del progetto, si è ritenuto importante fissare i seguenti aspetti metodologici:

- Processo di produzione collettivo e dialogo permanente tra i membri del gruppo e i consulenti/esperti.
- Processo simultaneo di produzione di informazioni e loro “verifica” effettuata localmente.
- Analisi locale dettagliata e descrizione con un orizzonte più generale che locale.

Il progetto si è articolato nel modo descritto di seguito. Per iniziare i partecipanti delle città socie hanno identificato in via preliminare gli strumenti utilizzati nella propria città o a livello nazionale. Successivamente, i consulenti internazionali del progetto hanno formulato osservazioni. Tra tutte le osservazioni si rileva che la diversità di strumenti e contesti comporta la necessità di utilizzare un linguaggio comune e di stabilire una definizione operativa prima di procedere con la ricerca. Le definizioni elaborate, senza eccessi di approssimazioni, dovrebbero permettere la classificazione dei modi in cui gli strumenti incidono sul recupero della rendita urbana e sui modi in cui questa viene ridistribuita.

Un'altra osservazione è riferita alla particolare attenzione che sarebbe opportuno prestare alla redistribuzione, omettendo il rischio di dare ciò per scontato. Quindi si sollecita la squadra di esperti ad elaborare una relazione di analisi delle “buone pratiche”, o esperienze di successo, o adatte alla applicazione, di strumenti di captazione e redistribuzione della rendita urbana. Tutto ciò viene discusso con i membri del gruppo di ricerca in due riunioni congiunte di lavoro. La prima riunione tenuta a Leida – Spagna (settembre 2003), e la seconda al CEPAL, Santiago del Cile (maggio 2004). Il prodotto delle due riunioni e del lavoro congiunto è la elaborazione di un indice di lavoro che costituisce la struttura generale di questa pubblicazione basata sulle relazioni diagnostiche locali, sugli strumenti idonei e le buone pratiche individuati, le conclusioni delle riunioni di lavoro dei singoli gruppi partecipanti e dei laboratori partecipativi locali realizzati in ciascuna città socia.

I.3 America latina ed Europa del sud. Aspetti in comune e differenze

I. Le caratteristiche in comune:

Alcuni fattori in comune, quantunque non identici, tra i due continenti sono: il ruolo dello Stato e la sua decentralizzazione, la stabilità del sistema politico, il tipo di mercato, la società civile e i processi di globalizzazione delle trasformazioni dei territori; il ruolo della legislazione in materia di diritto di proprietà, l'organizzazione del sistema catastale, i sistemi di valutazione, computo e stima.

Il ruolo dello stato. La stabilità del sistema politico può garantire solidità e continuità nell'applicazione di azioni orientate alla captazione o al recupero del plusvalore. Infatti la instabilità politica, vista come alternanza dei partiti di governo, e i cambi di orientamento nelle politiche immobiliari (incluso all'interno di uno stessa fazione politica) si ripercuotono sugli strumenti applicati con cambi o abbandoni; fatto, questo, che destabilizza la legittimità delle azioni e ne mina la credibilità. La fiducia dei proprietari immobiliari nella instabilità del sistema, che potrebbe operare a loro favore, si traduce nel non pagamento delle tasse o, nella migliore delle ipotesi, in negoziazioni e altre transazioni finalizzate al rinvio dei pagamenti in attesa di un

⁹ Le attività del progetto sono relazioni preliminari, laboratori locali partecipati, redazione di un documento di sistematizzazione delle relazioni preliminari, prima riunione di lavoro, seconda tornata di laboratori partecipati locali, elaborazione di diagnosi locali, elaborazione di un documento di identificazione, analisi e sistematizzazione di strumenti risultati idonei e di buone pratiche in AL e UE, que promuovano uno sviluppo urbano equilibrato attraverso la redistribuzione della rendita urbana, seconda riunione di lavoro, terza tornata di laboratori locali partecipati, documento finale di progetto.

cambiamento favorevole. Per esempio in Inghilterra, dopo la seconda guerra mondiale, i tentativi per accrescere la attività immobiliare da parte pubblica, fallì perché la alternanza tra governi conservatori e laburisti portò ad una politica di avanzamenti e retrocessioni. Le intenzioni andarono semplicemente scemando senza fallire rovinosamente né essersi sufficientemente sviluppate. (J.Comby e V.Renard 1996) **(3)**

La decentralizzazione è stata utilizzata come strumento per il reinvestimento dei plusvalori urbani a favore della cittadinanza. Citiamo alcuni esempi. Nel caso della Bolivia, la decentralizzazione della amministrazione e gestione delle imposte sulla proprietà immobiliare, è stata accompagnata da processi di modernizzazione come la informatizzazione del sistema fiscale. Si è eliminata la partecipazione diretta del governo centrale nella gestione di tali imposte trasferendone direttamente ai municipi la riscossione e la gestione. Si è posta particolare attenzione alla modernizzazione del sistema, cosa che si è tradotta in un significativo aumento delle entrate. Tuttavia la decentralizzazione richiede l'esistenza di capacità tecniche a livello locale. In Messico l'imposta prediale o immobiliare è attualmente la fonte principale di finanziamento locale dopo una crisi iniziata nel 1983. La crisi derivò da due fatti. La modifica dell'articolo 115 della Costituzione federale, che trasferì dallo Stato ai Municipi la facoltà di amministrare le sue finanze locali, e la svalutazione della moneta legata ad esagerati tassi di inflazione. La mancanza di esperienza e preparazione dei tecnici municipali in materia di fiscalità immobiliare ha causato il fallimento del tentativo di creare catasti locali; questo fatto, sommato ai tassi di inflazione elevatissimi, ha reso poco vicini alla realtà gli importi delle "basi imponibili", cioè, in altre parole, del valore catastale (vedere Marmolejo C) **(4)**. Al contrario, nei Municipi europei l'imposta catastale o immobiliare occupa un ruolo chiave tra le risorse finanziarie locali, in Spagna raggiunge, ad esempio, il 40% del totale delle risorse degli enti locali. Si può affermare che la decentralizzazione è positiva nel caso delle trasformazioni urbane, così come è positiva la sua gestione ad opera di amministratori locali che combinano regole di mercato ed esigenze della società civile oltre che processi globali, particolarmente in alcuni esempi europei.

Il ruolo del mercato. Il contesto neoliberista attribuisce, in alcuni casi, allo Stato la funzione di gestione e controllo perché svolga il ruolo di regolazione e supporto delle dinamiche del sistema stesso. Lo stesso contesto porta, a volte, a interpretare l'investimento in beni immobili come una vera e propria speculazione; cosa che intralcia il recupero dell'incremento del valore dei terreni da parte della comunità a spese della quale tale incremento viene realizzato. La equità sociale è oggi subordinata a regole di libero mercato con un crescente peso del ruolo dei privati, accettato tacitamente dalla comunità. Quanto appena enunciato – oltre ad altri fattori – incide sulla bassa disponibilità politica a pagare il prezzo dell'attivazione e della messa a regime degli strumenti di captazione del plusvalore. Tuttavia ci sono esperienze positive che permettono di articolare formule legali, normative e di gestione tanto in Europa come nel mondo Latinoamericano.

Il ruolo della società civile. La trasparenza e l'informazione, meccanismi base della democrazia locale partecipata, permettono di consolidare i processi di captazione delle rendite, ed inoltre evitano abusi e casi di corruzione. Inoltre la tendenza all'uso di metodi partecipativi durante la riforma dei meccanismi di riscossione è alla base della loro possibilità di successo giacché la accettazione da parte dell'utenza ne garantisce il rispetto. La "auto valutazione" (Colombia) ha migliorato il flusso delle entrate tributarie e ha contribuito alla riduzione dell'evasione fiscale. A Santa Fé di Bogotá, le grandi differenze tra il valore fiscale e quello commerciale degli immobili ha portato ad una riduzione costante della riscossione delle imposte fino alla necessità di ridefinire un nuovo quadro normativo che permettesse riforme del regime fiscale della città. Nel 1994 è stato adottato l'istituto della "auto valutazione" con la conseguenza che il gettito fiscale per le imposte prediali è aumentato. Nel primo anno di esercizio le entrate per l'erario sono raddoppiate. L'aumento è stato dovuto più all'aumento del numero degli immobili su cui si pagano imposte che all'incremento delle tasse, con una redistribuzione del carico fiscale ed una significativa riduzione delle evasioni. Queste esperienze in America Latina si coniugano molto bene con le formule di cogestione locale delle imposte immobiliari e catastali, così come con altre imposte che sono la base delle fiscalità locali. In entrambi i casi si deve sottolineare il ruolo della partecipazione (vedere 2.2.7) come esempio di responsabilizzazione della popolazione nelle decisioni tattiche, che ha come ritorno una sua maggiore implicazione nelle decisioni strategiche del governo locale.

I processi di globalizzazione. Sebbene offrano nuove opportunità, il loro carattere di maggior scambio di beni e capitali, favorisce la grandi società multinazionali. Queste ultime localizzano i processi produttivi in funzione dei loro interessi economici, per esempio le Maquilas in America Latina. Però hanno anche generato processi di messa in comune di esperienze alternative. Ad esempio i Forum Sociali, come quello di Porto Alegre: nello specifico il Forum delle Autorità Locali. In questi forum passano tutte le informazioni su modelli alternativi di gestione della città. Si aprono campi di solidarietà internazionale, una maggiore equità, solidarietà, partecipazione, sostenibilità dei governi locali. Siamo in un processo di forte dialettica in cui rendere visibili gli strumenti e le "buone pratiche" locali è auspicabile per ampliare le possibilità di altri nel rispetto dei loro contesti.

Il sistema normativo di ciascun paese interviene sulla efficienza ed adeguatezza degli strumenti per il recupero del plusvalore, in particolare sono decisive tutte quelle leggi che regolano il diritto di proprietà e che incidono anche sulla redistribuzione del plusvalore immobiliare in maniera, spesso, totalmente distinta.

I catasti, sistemi di stima e riscossione di imposte, tasse, e contributi sono alla base degli strumenti per la captazione della rendita urbana; la maniera in cui il catasto è concepito e realizzato condiziona la possibilità di applicare uno o un altro strumento, oppure rende impossibile qualsiasi tipo di recupero fiscale. In questa ottica si sottolinea che la condizione preventiva per applicare la maggior parte degli strumenti di captazione del plusvalore è l'esistenza di catasti aggiornati ai valori di mercato, soprattutto se si considera che tale valore registra in maniera puntuale gli incrementi del valore degli immobili. La maggior parte degli Stati e Municipi desistono dall'idea di realizzare catasti dato l'alto costo di realizzazione e mantenimento, non ostante ci sia un generalizzato consenso sul miglioramento delle banche dati immobiliari finalizzate alla efficienza del sistema fiscale gravante sulla proprietà immobiliare. Dovunque tale sistema sia stato migliorato ciò è avvenuto con un forte appoggio politico che ha animato i dirigenti pubblici responsabili (ad esempio nel caso del Brasile). Come risultato positivo si è avuto generalmente l'incremento della riscossione delle imposte territoriali di base locale.

II. Specificità dell'America Latina:

1. **Le città latinoamericane nel loro processo di crescita, presentano un alto livello di segregazione socio-spaziale.**

Da una parte c'è la popolazione povera che vive in condizioni di precarietà e di grandi carenze nell'accesso ai servizi ed ai beni urbani; dall'altra c'è la popolazione con maggiori mezzi che vede soddisfatte tutte le sue esigenze e nelle mani di cui si concentra la ricchezza patrimoniale. Solitamente la dotazione di infrastrutture e servizi realizzati con risorse pubbliche è alta per i settori sociali ad alto reddito, e i plusvalori generati da tali interventi sono a beneficio degli stessi settori sociali, quelli dei proprietari immobiliari. La scarsità delle risorse da investire rende difficile cambiare la situazione descritta sopra in direzione di un accesso più equo ai beni e servizi urbani. Di fronte a tale scarsità di risorse è necessario applicare altri strumenti che contribuiscano ad incrementare le entrate locali, tra questi la captazione del plusvalore da parte del comparto pubblico al fine di migliorare la equità nella sua redistribuzione. Tutto ciò va rapportato a realtà urbane in forte crescita e trasformazione a causa della immigrazione dalle zone rurali.

Quasi il 45% della popolazione dell'America Latina abita in contesti non strutturati e il blando sistema di regolamentazione del mercato del suolo spiega, in gran parte, la impossibilità, per le fasce più deboli della società, di accedere a parti di territorio strutturate e normate. Il circolo vizioso che lega il mercato libero del suolo, la sua occupazione non strutturata e la povertà, è fondamentale per descrivere la situazione reale.

2. **In America Latina è frequente partire da proposte locali per arrivare a leggi di livello territoriale più ampio, fino a quello nazionale.**

Nei casi in cui danno frutti, tali proposte generano processi creativi e flessibili, che crescono rapidamente. Tuttavia questi processi sono soggetti ai continui cambi politici che possono portare alla frustrazione degli iter legislativi. Inoltre, dipendendo prevalentemente da economie locali, tali processi funzionano in maniera precaria e puntuale facendo affidamento su negoziazioni che possono generare pratiche di abuso e corruzione.

Si può affermare che non sono molti gli esempi di plusvalore, generato da investimenti pubblici, captato dallo stesso comparto pubblico (particolarmente a livello locale) attraverso imposte o attività di gestione o negoziazioni.

Tuttavia la maggioranza degli strumenti si concentrano sulle opere pubbliche che generano miglioramenti o incremento di valore, piuttosto che sull'incremento generato da cambi della normativa urbanistica che incidano sui processi di urbanizzazione. Altro fattore che ha indebolito la applicazione di tali strumenti è che la necessità di recuperare il plusvalore è spesso considerata illegittima e culturalmente rifiutata. Il recupero dell'incremento di valore della proprietà privata, generato da investimenti di denaro pubblico, viene visto come una "interferenza sulla gestione della proprietà privata e sul libero mercato" e non come un aumento di valore di cui beneficia tutta la comunità.

3. **Però si può sottolineare che ci sono altre esperienze, minoritarie ma molto interessanti e sempre di base locale, in cui c'è un trasferimento di diritti o valori urbani.**

Dalla pratica dei "Presupuestos Participativos", come metodo di redistribuzione democratica, fino alle nuove formule di partecipazione nel governo locale. Oppure ci sono esperienze di politiche molto creative in ambito locale come ad esempio l'esperienza delle "Esculturas urbanas", nella città argentina Resistencia, che allarga il diritto dell'arte a favore di tutti i cittadini, e viene gestito con una istituzione della società civile, la "Fundación Urunda", ed in sintonia con le politiche municipali.

4. **In tutti i paesi si registra la incidenza –per quanto diversa di caso in caso– delle politiche portate avanti da organismi di cooperazione multilaterali e agenzie internazionali**

a partire dalla fine degli anni 80: riduzione della presenza dello stato, privatizzazioni, eliminazione di sussidi pubblici, riforme fiscali, ecc. In generale dette politiche, imposte apertamente dall'esterno o condotte in sordina, hanno avuto un impatto forte sulla pubblica amministrazione, particolarmente sulle imposte e sulle strategie di redistribuzione della ricchezza con fine equitativo

Ciò non ostante tali politiche hanno portato elementi di modernizzazione dell'apparato statale e dei governi locali che, quando ben utilizzati, hanno permesso una migliore amministrazione e la creazione di forme di finanziamento locali. In termini di politiche urbane, la tendenza a conferire al mercato un ruolo sempre più importante nella regolazione dei processi di urbanizzazione, ha modificato profondamente le caratteristiche di detti processi.

III. Specificità dell'Europa:

1. **L'Europa ha uno schema normativo e legislativo più gerarchico (o verticale) nella relazione tra leggi statali o regionali ed azioni di governo locale;** fatto che, se da una parte garantisce maggiore stabilità, dall'altra impedisce, limita o ostacola la nascita di nuovi schemi o strumenti alternativi dalla base locale. Le situazioni sono differenti tra loro, sebbene

si possa affermare che le economie urbane, regionali e nazionali nella Unione Europea abbiano maggiore stabilità ed una tradizione consolidata di redistribuzione sociale. D'altro canto, con la riconversione economica e con l'attrazione esercitata su emigranti da regioni e culture più distanti, le città europee sono uno spazio in via di consolidamento e trasformazione dovuta alla variazione del tessuto sociale, piuttosto che alla crescita della popolazione. Tali città hanno quindi nuove necessità di riconversione della rendita urbana e del plusvalore.

Tuttavia si può affermare che in tutti i sistemi normativi europei è prevista una forma di redistribuzione del plusvalore e delle "cargas" (oneri) del processo di urbanizzazione regolata da leggi, tanto nelle zone di nuova edificazione che nelle zone di recupero e riqualificazione urbane. In quasi tutti i casi tale redistribuzione è definita da strumenti urbanistici. Ciò permette processi di gestione urbana in cui tutta la rendita ed il plusvalore, o una loro parte, tornano ai cittadini. La regola comune è che la proprietà privata del suolo e dei benefici immobiliari ha limiti ed oneri che gli derivano dal concetto globale di funzione sociale della proprietà privata stessa. Ciascuno stato, regione o provincia hanno regole differenti per i dettagli ma non nell'impostazione generale del problema.

2. **La legittimazione sociale della captazione e redistribuzione della rendita urbana e del plusvalore è un processo consolidato storicamente, sebbene ancora in mutazione e soggetto ad attacchi.** Infatti i processi di riconversione economica, sebbene portati avanti con maggiore autonomia interna nella promozione della giustizia sociale, hanno portato a riforme fiscali volte alla riduzione del ruolo dello stato nella economia e ad una diminuzione delle politiche sociali e assistenziali. La forma assunta dalle realtà urbane sta portando ad una concentrazione spaziale di povertà nelle loro vicinanze.

Nei paesi del Sud dell'Europa la proprietà del suolo è controllata dallo Stato in maniera molto più debole che nei paesi del Nord. Ciò evidentemente influisce nella politica di gestione immobiliare e nel controllo dei processi di speculazione. A sua volta la limitazione del diritto di proprietà del suolo, separato dal diritto a costruire, permette di applicare strumenti per il recupero del plusvalore che l'attività edilizia genera. Ad esempio, in un contesto di totale trasparenza del mercato, a partire da un sistema sofisticato di tassazione di terreni ed immobili, la Danimarca applica da circa 10 anni il metodo detto "site value taxation". Secondo questo metodo, ad essere tassato è il solo terreno, indipendentemente dal fatto che sia o no edificato. L'importo della rendita da tassare viene stabilito sulla base del cosiddetto valore di localizzazione; cioè sulla base di quello che sarebbe il suo prezzo di mercato nel suo impiego più redditizio, tenendo conto dei vincoli imposti dalla normativa urbanistica.

Questa sistema spinge a sfruttare al massimo le possibilità stabilite dai regolamenti urbanistici, però necessita di un mercato caratterizzato da trasparenza, coordinazione tra pubbliche amministrazioni, ecc. In pochi paesi sussistono le condizioni necessarie per la sua applicazione (Comby e Renard 1996).

In Germania il proprietario di un immobile deve pagare una imposta immobiliare annua. La base di calcolo è costituita da un valore unificato del bene immobile, standardizzato, determinato per via amministrativa. Nella ex Repubblica Federale rappresenta in generale 1/4 del valore venale. Il valore dell'imposta è generalmente dell'1,5%. La reticenza degli attori politici, alimentata dal timore di vedere ridotta la propria popolarità, frena la applicazione di nuovi strumenti o la modifica degli esistenti.

I.4. Le città partecipanti: contesto istituzionale e normativo

Come già scritto nella introduzione, il gruppo di lavoro si è affidato all'ausilio di tecnici ed esperti locali delle 5 città socie, più i consulenti internazionali, indicati dal CEPAL, socio esterno secondo quanto indicato dal Programma URB-AL. Le cinque città socie hanno formato una squadra mista e differenziata al suo interno ma con punti di vista ben integrati dal momento che tutte sono città di scala intermedia, tutte sono inserite nel processo di globalizzazione e urbanizzazione mondiale, e hanno un ruolo preciso nel proprio ambito territoriale.

Dalla scala metropolitana di Rosario, passando per la situazione di periferia di una megalopoli come Malvinas, fino ai centri intermedi di servizi all'interno di regioni urbane e territoriali come Río Claro, Ferrara y Lleida, sono situazioni istituzionali differenti, ma molto esemplificative, sia per il fatto che si tratta di città medie o di funzione intermedia, sia perché si passa dalla realtà europea a quella latinoamericana. Sebbene si fosse coscienti delle enormi differenze a livello di situazioni economiche, competenze, quadri normativi, contesti sociali, culturali e politici, senza parlare dei differenti livelli di urbanizzazione dei territori, tuttavia si sono individuati dati comparabili. Tali dati, costituiti dai valori numerici delle grandezze municipali (a) e dagli strumenti specifici che vengono utilizzati nella gestione locale si trovano nel QUADRO (vedere allegato C).

In questa sede non si desidera approfondire le differenze, giacché esse non sono rappresentative di ciò che il gruppo di lavoro si è proposto di descrivere. L'interesse sta nell'individuazione dei minimi comuni denominatori, tra le città di scala intermedia, che possano rilegare esperienze differenti nelle modalità ma che hanno alcuni punti in comune. Le cinque urbanizzazioni

analizzate e le loro rendite sono differenti in quantità ed origine ma hanno similitudini nelle regole di gestione, costituzione o formazione. Tutte necessitano del suolo come elemento base e di opere di urbanizzazione, infrastrutturazione e costruzione come mezzi del processo di trasformazione. In ogni caso il gradino finale di tale processo é l'habitat umano. Tutti questi elementi sono sempre presenti in ciascuna delle città socie, e la loro combinazione genera rendita e plusvalore. Come operare perché la rendita ed il plusvalore possano essere reinvestite a favore della maggioranza dei cittadini, residenti, utenti, e, più in generale, a favore delle città o degli insediamenti umani, questa è la chiave di lettura comune del gruppo di ricerca. Allo stesso modo, inoltre, le caratteristiche dei contesti normativi ed istituzionali delle città socie, sono dati di riferimento ma non dati di output. Il lavoro é nel denominatore comune: la urbanizzazione come fattore di sviluppo locale endogeno.

Nel QUADRO (vedere allegato C) si trovano sufficientemente descritte le differenze esistenti tra i vari contesti e derivanti dal fatto che le città socie si trovano in due differenti continenti. Si sottolinea inoltre che anche le risorse, e le competenze, del livello locale di governo sono difficilmente paragonabili, ma che esistono tratti comuni (ad esempio la base territoriale della tassazione della proprietà urbana), e che, comunque, esiste una base culturale comune nel riconoscere la casa e l'abitare come fondamenti del vivere in comunità. Per questo il denominatore comune sta nel processo, o meglio nei processi, di urbanizzazione. Questo é stato il punto di partenza per arrivare a conclusioni sotto forma di strumenti.

I.5. Il lavoro di squadra per la diagnosi analitica e i laboratori partecipati

Il gruppo istituzionale formato da una persona per ogni città socia, sostenuto dagli esperti locali e dai consulenti internazionali, costituisce quello che si chiama gruppo di lavoro. La composizione dettagliata del gruppo é registrata tra i titoli nel QUADRO.

Tuttavia per ampliare e migliorare i contributi al Progetto Comune sono stati attivati tre Laboratori Partecipati, uno per ciascuna delle seguenti fasi: il primo al momento della redazione dei cosiddetti "Studi Preliminari" redatti da ciascuna delle cinque città; il secondo, dopo l'analisi di tali studi preliminari da parte dei consulenti internazionali che hanno redatto la cosiddetta "prima relazione consolidata", in cui si mettono a confronto i dati delle città e le loro esperienze di lavoro con strumenti di pianificazione e gestione urbana e fiscale; in fine il terzo dei laboratori, nella fase finale del progetto, con la produzione della seconda "relazione consolidata" ad opera dei consulenti internazionali.

La composizione dei laboratori partecipativi é stata differente da caso a caso. I laboratori sono stati attivati in ciascuna città sotto forma di seminari di lavoro o giornate aperte. Il numero dei partecipanti ha oscillato tra i dodici ed i cinquanta per laboratorio in funzione della formula adottata. Sono intervenute figure differenti prevalentemente specialisti di urbanistica, di fiscalità urbana e di gestione locale; tanto a livello politico che tecnico-professionale. Questa varietà di figure altamente specializzate ha permesso di mettere a punto il materiale di base elaborato e fornito dal gruppo di lavoro. Va quindi sottolineato che questa pubblicazione nasce come prodotto di un processo di ricerca, di critica e di dibattito. Questo metodo di lavoro, proprio della rete URB-AL, viene considerato un valore positivo da salvaguardare e accrescere. Per questo motivo nella introduzione si sottolinea il carattere di "libro aperto" di questa pubblicazione. Per "libro aperto" si intende, infatti, un prodotto che subisce una progressiva messa a punto delle informazioni in esso contenute, ad opera dei suoi lettori: professionisti delle discipline urbanistiche, politici, abitanti delle nostre città.

Oltre ai tre laboratori, per completare il lavoro di ricerca, scrittura e definizione dei differenti strumenti, sono state organizzate due riunioni a cui hanno partecipato tutti i membri del gruppo di lavoro: i rappresentanti delle cinque città socie, CEPAL, e i consulenti internazionali. La prima riunione congiunta ha avuto luogo a Lleida (Lérida, Spagna) nel settembre del 2003. La seconda riunione congiunta ha avuto luogo nella sede CEPAL a Santiago del Cile, nel maggio del 2004.

2. Descrizione degli strumenti per blocchi

In questo capitolo si affrontano inizialmente le riflessioni di tipo metodologico e concettuale che sono alla base della descrizione analitica ed operativa, facilitando, in fase successiva, la definizione dei blocchi di strumenti: ciascuno strumento è descritto in dettaglio attraverso una delle schede raccolte in allegato.

2.1 Riflessioni metodologiche e concettuali

2.1.1 I concetti di rendita e plusvalore urbano

Deve essere stabilita una differenza concettuale tra rendita e plusvalore. Generalmente la parola rendita indica un qualsiasi introito che un fattore di produzione riceve per essere parte di un processo produttivo. Qualsiasi tipo di rendita porta implicito l'incremento della quantità di beni e servizi, cioè del PIL. Invece il plusvalore appartiene ad un sottogruppo di rendite che si definiscono speculative, ovvero sia quegli introiti percepiti dai possessori di beni senza incremento del PIL, né della quantità di beni e servizi esistenti sul mercato.

Le rendite speculative o plusvalore sono proprie dei mercati secondari in cui avvengono gli scambi tra beni che già sono stati preventivamente oggetto di compravendita. Comunque le città non sono solo il luogo dei mercati secondari appena descritti ma luogo di mercati in cui le rendite speculative sono generate dallo sforzo produttivo di tutta la città, non solo del proprietario dell'immobile oggetto della rivalutazione.

I processi di trasformazione urbana e territoriale, la pianificazione, urbanizzazione ed edificazione implicano normalmente la generazione di rendite e/o plusvalore urbani. Va detto, tuttavia, che esistono alcuni sporadici casi in cui queste attività generano decrementi. Le esternalità o i costi e benefici che il mercato non valuta o assegna senza una preventiva partecipazione del beneficiario nella fase di investimento, sono connotati all'ambito urbano.

L'incremento del valore della terra può essere originato da fattori differenti, ma generalmente è il frutto di una combinazione, secondo quanto affermato da Vicent Renard (2003) (5), di due o più dei fattori seguenti:

- La evoluzione generale che include tanto quella economica, ed in particolare quella delle entrate, come quella della urbanizzazione. In questo caso è difficile isolare una causa specifica dell'incremento.
- La realizzazione di una infrastruttura e/o dotazioni realizzate con investimenti pubblici. In questo caso la causa dell'aumento del valore può essere in qualche modo chiaramente identificata.
- Cambi nella normativa urbanistica o in quella di gestione dei terreni per modifica o nuova classificazione della zona. Anche in questo caso si può isolare la causa dell'incremento.

Inoltre ci sono processi che vanno a creare rendite differenziali, come, ad esempio, le trasformazioni dello spazio conseguenti a modificazioni delle attività e relazioni sociali degli utenti della città: nuove attività di lusso o intrattenimento, nuove attività di terziario avanzato, nuove attività di commercio informale/illegale, i processi di recupero conseguenti la soluzione di situazioni conflittuali o di disagio (manifestazioni, delinquenza, attacchi, guerre...), ecc. Oltre le cause citate nel terzo punto da V. Renard vanno aggiunte, ad esempio, la formazione o la presa di coscienza di informazioni tecniche che modificano le caratteristiche conosciute di un luogo, o la mancanza di tali informazioni tecniche per la percezione delle sue condizioni fisiche; ad esempio l'incremento della vulnerabilità a determinati rischi ambientali urbani (sismi, frane, inondazioni, ecc.).

Si devono aggiungere altre cause oltre gli investimenti pubblici a tutti i livelli. Si tratta degli investimenti immobiliari privati con opere di tipo urbanistico, che sebbene vadano a gravare sul cliente finale dell'impresa di costruzioni, generano comunque un plusvalore. Tali investimenti permettono la appropriazione dell'incremento di valore da parte del proprietario del terreno.

Si vuole, dunque, evidenziare che i processi di urbanizzazione sono di per sé fonte attiva di generazione di rendita urbana. Questi stessi processi possono essere controllati, diretti o creati dalle autorità di governo locale. Esistono fattori generali di "creazione" o "movimentazione" delle rendite e del plusvalore su cui poter intervenire sempre. Questa potrebbe essere una delle attività base del governo locale.

Nei paragrafi anteriori si è evidenziata la difficoltà nell'isolare la causa unica che genera l'aumento di valore, ma anche nell'individuare il peso e le interrelazioni delle differenti cause che intervengono. Ciò si riflette nelle difficoltà esistenti nella progettazione e nell'uso degli strumenti di recupero della rendita urbana; soprattutto nel valutare la effettiva entità degli incrementi di valore e nella individuazione degli importi che devono essere versati da ciascun proprietario (Fernanda Furtado, 2000) (6).

In questo lavoro di ricerca, dunque, si è scelto di utilizzare un concetto più ampio di rendita urbana che includa sia la rendita che il plusvalore, nell'ottica di un loro utilizzo successivo. Il fine è il recupero totale o parziale dell'incremento del valore del suolo prodotto dall'urbanizzazione per utilizzarlo come mezzo dello sviluppo sociale ed economico, in particolar modo attraverso la sua redistribuzione sotto forma di investimento generale o locale.

2.1.2 Recupero e redistribuzione della rendita e/o plusvalore urbano

Generalmente esiste un certo consenso sul significato del concetto di recupero della rendita urbana o plusvalore. Martin Smolka e Fernanda Furtado lo sintetizzano (7) come segue: "spostamento di parte (o, al limite, della totalità) degli incrementi del valore della terra, generati da uno sforzo della collettività, per trasformarli in entrate dello Stato attraverso strumenti di tipo fiscale (imposte, tasse, contributi, ecc.) o più direttamente attraverso miglioramenti delle condizioni del territorio in loco o "in situ" a beneficio di chi lo vive o della comunità più in generale".

Se è evidente l'esistenza di un obiettivo comune, tuttavia bisogna sottolineare anche l'esistenza di una condizione di base. Il recupero e la redistribuzione della rendita urbana e/o del plusvalore richiedono un intervento diretto della collettività per l'efficacia degli strumenti di captazione, finalizzati alla redistribuzione e alla garanzia di una equità sociale che il solo mercato non salvaguarda. Inoltre il recupero e la redistribuzione offrono la possibilità di guardare questo processo di investimenti e trasformazione del territorio urbanizzato come un meccanismo di sviluppo locale.

Nella situazione contraria, una espressione utilizzata in modo sufficientemente descrittivo per definire la appropriazione da parte di privati degli incrementi di valore prodotti da interventi pubblici, è "enriquecimiento sin causa". Questa espressione è utilizzata soprattutto in Cile. Esempi di questo tipo di arricchimento ricorrono continuamente e, principalmente, sono per i proprietari un diritto che gli viene dal fatto di possedere un immobile localizzato in una area di produzione di plusvalore. Questa percezione è ancora più forte in paesi in cui si ritiene che il mercato regoli perfettamente il valore degli immobili e qualsiasi intervento pubblico è visto come un'ingerenza al suo funzionamento. Si dimentica spesso che il mercato del suolo non è un mercato perfetto, libero e concorrenziale, giacché il suolo è un bene economico scarso, la sua domanda è rigida ed inoltre non può essere trasportato o inserito in mercati esterni al luogo materiale in cui il suolo si trova.

Sfortunatamente non solo i proprietari vedono nella appropriazione della rendita urbana un diritto di per sé. Ma in molti paesi l'atteggiamento dei funzionari pubblici e dei soggetti politici, riflesso nelle politiche immobiliari che promuovono, ha portato ad una linea di condotta, nei confronti del mercato, permissiva e di "laissez faire". Ciò si traduce in una appropriazione indiscriminata della rendita urbana da parte dei proprietari immobiliari.

La scarsità di terreno urbanizzato o urbanizzabile, prodotta in parte dalla concentrazione della proprietà e dalla carenza di meccanismi regolatori della speculazione edilizia, conduce ad un aumento costante dei prezzi del terreno. Questo rende ogni volta più difficile la collocazione di residenze popolari accelerando i processi di urbanizzazione periferica e la concentrazione degli strati più poveri della società in terreni non urbanizzati. Con ciò si dimostra chiaramente come la assenza di urbanizzazione e la speculazione edilizia costituiscano fattori determinanti della povertà e dell'ingiustizia sociale.

Le politiche immobiliari devono pertanto avere come obiettivo principale il recupero, controllo e redistribuzione del plusvalore oltre che gestire e controllare la sola urbanizzazione. A questo fine è necessaria la presenza di un comparto pubblico attivo nella gestione dello sviluppo urbano e con le capacità necessarie a fissare i limiti degli effetti dannosi delle logiche di mercato. Questo permetterebbe la prevenzione di fenomeni, come lo "enriquecimiento sin causa" sopra descritto, che impediscono alla collettività di esercitare il suo diritto a recuperare il frutto delle azioni che essa stessa finanzia.

In alcuni paesi della Unione Europea il recupero del plusvalore avviene attraverso la applicazione di una tassa sulle transazioni immobiliari. Il suo importo è stabilito sulla base dell'incremento di valore registrato tra la transazione che si sta effettuando e quella precedente riguardante lo stesso immobile. In prima approssimazione questo sistema sembra garantire totalmente il recupero del plusvalore. Il fatto che in alcuni paesi tale imposta sia permanente e si aggiorni continuamente giustifica una riflessione sulla sua applicabilità in America Latina. Gli strumenti applicati per intercettare l'incremento del valore degli immobili generato da interventi pubblici, sembrano la maniera più legittima perché la collettività recuperi i suoi investimenti.

Tuttavia questo tipo di strumenti si scontra con significative difficoltà pratiche. Tra le altre si sottolineano la difficoltà a stimare i valori, ad individuare le zone di pertinenza, i sistemi per pagare ed incassare, la lunga scadenza dei termini di pagamento. Tutto ciò ha portato ad una applicazione debole e incostante di tali strumenti.

Come già scritto, oltre alla via fiscale ci sono altri sistemi di gestione: alcuni basati su criteri di pianificazione e democrazia partecipativa ed altri che permettono, ad abitanti ed utenti delle città, di esercitare i loro diritti di "ciudadanía". Ciò avviene attraverso forme di recupero di valori aggiunti della città che vanno al di là delle rendite economiche. Per diritti di "ciudadanía"

si intende la comprensione elementare della città, della sua forma, modello e futuro, fino alla partecipazione del cittadino in tutti questi fattori. Si parla dunque di rendita di conoscenza, che offre a tutti più opportunità di partecipare alle attività e agli spazi comuni della città (che sia agglomerato urbano, paese, città media o metropoli) ossia fa in modo che ci siano pari opportunità per tutti.

Si parlerà, in fine, anche di alcune formule per il recupero di parte dei costi e/o della rendita attraverso strumenti di gestione urbana, che diventa così mezzo di redistribuzione a favore dell'intera comunità.

2.2 Considerazioni generali sui blocchi di strumenti

Segue la descrizione di alcuni strumenti già esistenti per dimostrare che i governi locali hanno basi per avanzare nel tema oggetto della ricerca. Successivamente li si descriverà suddividendoli in blocchi. La classificazione in blocchi è il frutto dei dibattiti tenuti all'interno del gruppo di lavoro.

- Leggi e disposizioni locali.
- Pianificazione urbanistica - tipi.
- Fiscalità generale e urbana locale.
- Strumenti di tipo economico.
- Strumenti di gestione urbana.
- Strumenti di urbanizzazione e patrimoni terrieri.
- Strumenti di democratizzazione e partecipazione sociale.
- Habitat, messa in regola delle terre, e rivalorizzazione delle aree.

2.2.1 Leggi e disposizioni locali

Il sistema legislativo –dal livello costituzionale alle leggi ed ordinanze che regolano la proprietà privata e le amministrazioni– è un elemento base del tema, senza tuttavia che esista uno standard o una piattaforma legale comune: né tra i due continenti (Europa e America Latina), né tanto meno tra i paesi di ciascun continente. In una pubblicazione di carattere operativo è difficile entrare nel dettaglio delle piattaforme legali, delle loro grandi differenze e dei pochi punti in comune. Tuttavia si è scelto di riportarne i tratti fondamentali affinché siano chiari i concetti di base.

Il processo di urbanizzazione, per sua natura, si fonda sempre sul diritto di proprietà del terreno e sulle condizioni legali per le quali tutto il valore generato, o una sua parte, è privato o pubblico. Per questo la rendita urbana generata dalla urbanizzazione attraverso investimenti, e/o il plusvalore ottenuto senza investimenti, vanno sempre a finire nelle mani degli uni o degli altri. In questa equazione, l'apparato normativo è il quadro delle regole del gioco, giacché definisce, in ciascuna nazione ma anche a livello regionale o locale, i profili concreti delle forme di possesso della proprietà urbana e stabilisce le modalità di gestione dei processi di urbanizzazione. Questi ultimi sono sempre su base locale perché sono localizzati nei posti concreti in cui si radicano le città e gli altri tipi di insediamenti umani.

L'importante è che il sistema legislativo riconosca e definisca la funzione sociale della proprietà, cioè i suoi limiti e i suoi doveri nei confronti della società in cui si radica. C'è un ventaglio molto ampio di possibilità, dalle Costituzioni dei paesi in cui la cultura urbana ha radici sociali, fino all'altro estremo delle Costituzioni che definiscono il concetto quasi inviolabile della proprietà privata.

In questo contesto tanto ampio e vario, tanto vale sottolineare l'indispensabile, cioè che i processi di urbanizzazione, quelli di suburbanizzazione del territorio e quelli di trasformazione dei terreni agricoli in urbani generano incrementi di valore che non sono frutto solo degli investimenti dei loro proprietari. Anche in quei casi in cui la urbanizzazione è gestita da privati attraverso importanti processi di investimento in opere di urbanizzazione o immobiliari, ci sono reti di servizi ed altri elementi della formazione della città che sono di pertinenza pubblica. C'è sempre una parte dell'incremento del valore del suolo generata attraverso lo sforzo collettivo. Ci sono sempre, pertanto, delle rendite o un plusvalore che dovrebbero ritornare in seno alla collettività. Per questo la funzione sociale della proprietà può e deve essere definita in relazione a questi limiti e doveri, "cargas" (o oneri) per usare la terminologia legislativa spagnola. I suddetti limiti ed oneri imposti alla proprietà privata dai processi di urbanizzazione, servitù degli individui nei confronti della collettività, sono definiti dai Piani in quanto leggi di livello locale. La urbanizzazione, infatti, è sempre localizzata in un posto concreto.

Oltre ai limiti alla proprietà privata, esiste il problema del recupero dei costi di urbanizzazione. La forma più abituale perché avvenga, è il pagamento dei cosiddetti oneri di urbanizzazione inclusi gli allacci alle reti di servizi pubblici, la cessione dei suoli destinati ad elementi pubblici o della comunità, come ad esempio la viabilità, il verde e le attrezzature. In alcuni sistemi normativi si include tra questi oneri anche la cessione di parte del profitto sottoforma di una porzione del suolo edificabile,

elemento base dell'attività immobiliare, la cui vendita o utilizzo dà per frutto rendita urbana. Questo schema, in gran parte mutuato sulla normativa che regola il suolo nello Stato spagnolo, definisce un quadro auspicabile in cui i processi di urbanizzazione possano offrire una rendita alla proprietà privata del suolo ma con limitazioni ed oneri nei confronti della collettività. In questo modo una parte della rendita urbana viene recuperata dalla comunità che può reinvestirla sullo stesso territorio o in zone con maggiori necessità. In questo ultimo caso il valore sociale del processo di reinvestimento sarà particolarmente importante.

Tuttavia va notato che anche alcuni sistemi normativi dell'America Latina stanno andando in questa direzione. Gli esempi più recenti sono i processi di gestione di alcune città del Brasile (Claudia De Cesare, 1999) **(8)**, il quadro generale "Estatuto de Ciudad" (Legge 10.257 dell'anno 2001) ma anche la recente "Legislación Colombiana" (Carolina Barco de Botero e Martin Smolka, 2000) **(9)**

Nel primo dei casi sopra citati la definizione del ruolo sociale della proprietà è regolato nei contenuti normativi del "Plan Regulador". Oververosia è il Piano a determinare come si applicano le limitazioni ed i doveri che gravano sulla proprietà privata del suolo e sulle altre forme di possesso dello stesso. A partire da questo strumento di pianificazione, obbligatorio nei Comuni con più di 20.000 abitanti, si determinano metodi di gestione dei costi urbanistici e metodi di captazione della rendita urbana affinché si possano attivare meccanismi di recupero dei fondi investiti. Gli strumenti citati nelle schede 04 (Operaciones urbanas consorciadas y ligadas), 05 (Transferencia del derecho de construir) e 07 (Concesión onerosa del derecho de construir), ne costituiscono le formule operative. Si può, inoltre, andare al di là della descrizione della situazione generalizzata in fatto di captazione della rendita urbana da parte dei privati. Infatti, oltre all'evidente contenuto sociale, a cui è ispirata questa ricerca, anche la strumentazione legale di base è pertinente con l'oggetto in esame. Il livello ed il luogo in cui avviene la captazione si adatta bene alle condizioni locali sulla cui scala ci si concentra. L'esempio del Brasile apre molte possibilità operative a Stati, Nazioni e Regioni ma anche alle città affinché, a livello locale o municipale, si redigano ordinanze, normative e strumenti per definire le regole della funzione sociale della proprietà come risorsa locale diretta e di base.

Ci sono esempi, all'interno delle schede dell'allegato A1, in cui sono descritti strumenti normativi, fiscali o di altro tipo finalizzati alla captazione del plusvalore e della rendita urbana. Nel continente europeo i sistemi normativi sono di tipo verticale: dalle carte costituzionali, alle leggi statali, per passare poi al livello territoriale, regionale e locale. C'è una gerarchia chiara che definisce i diversi livelli e che limita la autonomia degli enti locali. D'altro canto, come conseguenza di una situazione meno gerarchizzata nel continente americano esistono più possibilità che iniziative locali (o regionali o territoriali) prendano corpo. Come avviene nel caso concreto e molto positivo dello "estatuto de ciudad", in Brasile, in cui l'iniziativa si articola partendo dal piano urbanistico stesso. In questo modo è più facile inquadrare il tema del riconoscimento della formazione della rendita e del plusvalore urbani e, di conseguenza, capire come limitarli e/o dirigerli. Inoltre, è più semplice dirigere direttamente i processi di reinvestimento sulle zone della città che lo necessitano maggiormente.

Per concludere, la apparente situazione di debolezza della gerarchia degli strumenti normativi in America Latina rispetto alla situazione europea, deve essere convertita in fonte di ispirazione per formule più efficaci di intervento. In tal senso si dovrebbe passare da uno statuto del proprietario verso una formula di statuto del cittadino, con tutte le limitazioni, gli oneri, i doveri, ed anche le imposte dei singoli casi concreti. In questo modo le differenti soluzioni risponderebbero meglio alle diverse condizioni di partenza delle città ma anche alle differenze esistenti all'interno di ciascun insediamento umano. Ciò equivale a proporre di concepire le leggi urbanistiche, e di ordinamento del territorio, da una prospettiva locale affinché il concetto di giustizia della proprietà ed il suo ruolo sociale siano, a loro volta, adatti alle diverse condizioni dei luoghi.

2.2.2 Pianificazione urbanistica - tipi

I piani di sviluppo urbano, così come concepiti e chiamati in ciascun paese, sono sempre considerati, all'interno di questo lavoro, strumenti validi al fine della formazione e del recupero della rendita urbana. Essi, infatti, sin dalla loro redazione, assegnano un valore al suolo, elemento base nel processo di urbanizzazione delle città, sia sotto la forma di rendita da posizionamento nella città, sia sotto la forma di rendita differenziata in funzione della parte di città.

Inoltre tali strumenti urbanistici sono tanto più efficaci quanto più sono trasparenti e quanto meno tecnocratici, cioè quanto più chiaramente mostrano alla collettività le linee dello sviluppo e della evoluzione urbana: spazi, strategie, processi, luoghi concreti dell'urbanizzazione. Ciò è di per se una fonte di redistribuzione giacché apre a molti la possibilità di dire e/o intervenire nel processo di urbanizzazione, che è la fonte della rendita e del plusvalore urbano. Agli antipodi di questo modello ci sono i piani negoziati in ambienti chiusi o vicini al potere (sia locale, regionale, nazionale) che tengono nascosta ai più la conoscenza del modello di sviluppo della città e le linee concrete di lavoro per la sua realizzazione.

Dunque i piani sono strumenti di sviluppo che si differenziano molto tra loro per due motivi di base. Il primo è che la legislazione e la cultura urbanistica sono differenti in ciascun paese. Il secondo è che i piani sono strumenti di ordinamento,

pianificazione, progettazione e messa in regola del territorio che sempre rispondono all'ambito locale. La base della diversità nel mondo, tra le città, i popoli, i territori e le regioni, sta nella geografia, nella topografia, nel clima, nella cultura, nei siti monumentali, nel modo di tenere il terreno, nelle coltivazioni, nelle specie arboree e in tutti gli altri elementi che configurano il paesaggio. Per pianificare o progettare qualcosa di specifico in un luogo concreto, dunque, il parametro della diversità è un elemento positivo.

Tuttavia ci sono elementi comuni in tutti i piani che sono l'oggetto di studio di questa parte della ricerca. Tanto i Piani Urbanistici (prodotti dalla cultura europea), che i Piani Direttori, o i Direttori Ambientali, o i Piani di Sviluppo Urbano (prodotti dalla cultura latinoamericana), condividono l'elemento comune della dimensione di ciò che viene pianificato; si differenziano, invece, per le scelte tecniche.

Ci sono due schede di riferimento. Una descrive il "Plan Director Municipal" della città brasiliana di Río Claro (scheda 1b del Allegato A1): un piano fisico ma con obiettivi di sviluppo urbano, che articola le determinazioni di pianificazione e di gestione indicate dalla legislazione statale attraverso la ampia gamma di possibilità di gestione urbanistica definite dalla legge "Estatuto de Cidade". Riporta anche un piano integrale nelle sue dimensioni fisiche. Piani di questo tipo possono incorporare elementi di pianificazione ambientale come nelle proposte del "Plan Director Ambiental de Asunción del Paraguay" (vedere il Plan Director Urbano Ambiental nella Ciudad Sustentable, nell'Artículo sulle "Experiencias recientes en América Latina" scritto da Rubén Pesci, Arquitecto-Urbanista; Rivista URBAN 3 della "Escuela Técnica Superior de Arquitectura" di Madrid 1999), o come nel "Plano Director de Desenvolvimento Urbano Ambiental" di Porto Alegre-Brasile (Libro edito dalla "Prefectura de Porto Alegre"-Brasile, Marzo 2000). Oppure il Piano può essere più simile ad un ordinamento della città come nei due eccellenti esempi del "Plan Director Territorial de Montevideo" in Uruguay (Documento de Discusión, Libro edito dalla Intendencia Municipal de Montevideo, per il VI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Montevideo, Agosto 1994) o del "Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá" in Colombia (Documento edito dalla Alcaldía Mayor di Bogotá; Colombia; 2001). C'è poi una quantità di altri piani, nel contesto latinoamericano, da quelli improntati su proposte di obiettivi ambientali, a quelli quasi solo normativi, con proposte riguardanti le azioni concrete di politica urbana. Si tratta di esperienze di piani locali redatti quasi senza un quadro pianificatorio statale dettagliato ma che stimolano l'iter normativo dal livello locale a tutti gli altri della pubblica amministrazione.

E' un iter differente rispetto a quello dei piani europei che sono più strutturati, ma la loro qualità è proprio in questa caratteristica. Possono, infatti, guardare con più attenzione alle specificità delle situazioni locali dando priorità ad alcuni degli assi strutturanti l'attività pianificatoria: elementi ambientali, fattori di sviluppo o di ordine del territorio. Piani differenti per luoghi molto differenti che esplicitano la forma ed il modello urbano territoriale di ciascun luogo. Strumenti utili al fine della socializzazione delle rendite urbane generate dallo stesso piano, rendite vincolate ad un luogo e che non sono fondate su processi di globalizzazione.

L'altra scheda è dedicata ai piani urbanistici di Spagna ed Europa (scheda 1ª dell'allegato A1), è stata redatta dalla città di Lleida all'interno del "Pla General de Lleida 1995-2015". Si tratta di un piano urbano che ha ottenuto il primo premio di Urbanistica di Catalogna nel 1999 e che ordina sia lo spazio urbano che quello rurale della città fino al 2015. Un piano di obiettivi materiali, di contenuti normativi e di proposte progettuali che contiene informazioni sulla struttura urbana, sui sistemi degli spazi liberi e delle attrezzature comuni, su quelli delle reti infrastrutturali e di servizi, completo di zonizzazione e degli altri elementi normativi abituali. Il piano di Lleida prevede anche la programmazione dei tempi di realizzazione delle opere in due tornate o periodi di quattro anni. È il tipo di piano che disegna fisicamente la città, un piano/progetto, articolato in una serie di progetti e processi di gestione mutuati sui regolamenti legali di base comune dei paesi europei (consultare il sito internet di questa figura di pianificazione generale <http://pglleida.paeria.es> o la sua pubblicazione nella rivista AMBIENTE, numero 86, Fundación CEPA, La Plata-Argentina, 2001).

Le informazioni riguardanti il piano vengono rese accessibili alla collettività affinché possa conoscere non solo la parte di nuova progettazione ma la città nella sua interezza. In questo modo si realizza una redistribuzione della rendita urbana ed in più se ne incrementa la produzione grazie ai possibili apporti che, attraverso critiche e suggerimenti, apportano correzioni allo strumento tecnico di pianificazione. Già nella sola relazione esistente tra la specificità del luogo e la necessità del piano di riferirsi ad un luogo specifico, è implicita la funzione di redistribuzione. Giacché il valore della conoscenza della particolarità non ha solo un effetto individuale ma collettivo: fare del piano di un luogo un piano di tutti.

In sintesi i piani sono strumenti di sviluppo che generano ricchezza per mezzo delle diversità locali e per la loro capacità di adattarsi alle condizioni di ciascun luogo. I piani che disegnano fisicamente lo spazio hanno maggiori possibilità di realizzare questo radicamento al luogo. Per questo si rivendica, per la pianificazione urbana e territoriale, il ruolo di strumento chiave della redistribuzione, sebbene bisogna ricordare che in qualsiasi caso il piano deve oltrepassare la sua funzione normativa, generalmente basata sulla regolamentazione della proprietà urbana e delle componenti tecniche, per poi ampliare il suo campo di azione alla definizione dei progetti e dei processi di sviluppo, trasformazione e intervento sui problemi e le

opportunità di ciascuna località. Si può dunque parlare di piani che sono anche progetti con molta più intenzione di generare valori, proposte e azioni nei campi di intervento di ciascuna città in funzione delle necessità della località in cui si trova.

Così si devono al contempo tenere in conto e superare i temi classici della pianificazione urbana: la suddivisione del terreno in zone omogenee per funzione, l'orientamento della crescita della densità urbana, la viabilità, e la differenziazione di intensità delle zone con i rispettivi centri di tensione. Questi elementi si ritrovano in una lettura critica della pianificazione della zona di Río Negro e Neuquén in Argentina (Planificación comunal en el Alto Valle de Río Negro y Neuquén, Argentina; Libro di Christoph Albers, per Berliner Geographische Studien; Redazione: Michael Wiesemann-Wagenhuber; Editore da Universidad de Berlín, 1996).

I contenuti di tale lettura critica non solo vanno messi in relazione con il caso particolare, ma vanno visti anche come una riflessione più generale sulle potenzialità dell'urbanistica come già evidenziato in questo stesso capitolo. L'obiettivo è andare oltre la semplice zonizzazione del suolo per definire e prevedere azioni e processi di sviluppo in cui la dimensione fisica locale e territoriale è essenziale e i piani sono strumenti chiave.

2.2.3 Fiscalità generale e urbana locale

Fondamenti sul finanziamento della attività pubblica

L'intervento pubblico non è gratis. È possibile che un servizio pubblico venga offerto senza gravare direttamente sull'utenza, però questo servizio avrà sempre un costo economico. La parte più visibile di tale costo, sebbene si tratti solo di una parte, è costituita dalle risorse necessarie perché la macchina pubblica funzioni. Affinché funzioni il comparto pubblico è necessario sottrarre le risorse necessarie dal privato. Quando una persona paga le imposte sul reddito cede allo Stato, attraverso il suo contributo fiscale, una parte dei suoi risparmi che forse sarebbe potuta essere destinata all'acquisto di una casa più grande o spesa in una settimana in più di vacanze. Le risorse che vengono rese disponibili dall'utilizzo di una casa più piccola o più economica, o dalla riduzione dell'utilizzo del servizio di hotel, si trasformano nella retribuzione del lavoro di un giudice o nella costruzione della strada che si percorre per andare in vacanza.

L'ordine di grandezza del finanziamento pubblico è assai cospicuo. Nella Unione Europea (UE), ad esempio, le entrate pubbliche da imposte superano mediamente il 40% del PIL. Ciò equivale a dire che, per ogni 100 unità monetarie di beni e servizi prodotte in un anno in un paese, più di 40 vengono detratte come tasse e gestite dalle pubbliche amministrazioni. Una pressione fiscale di tale livello non può non incidere sulla economia e la società. Ciò non ostante il gettito fiscale non costituisce la totalità delle entrate pubbliche. Gli stati si finanziano in molti altri modi. Possono ricevere sovvenzioni; ad esempio da fondi comunitari della UE, o da donazioni realizzate attraverso programmi di aiuto internazionali. Incassano gli utili delle società pubbliche, gli interessi sui prestiti che erogano, gli affitti del patrimonio immobiliare. Ricevono entrate monetarie attraverso la vendita di imprese pubbliche come nel caso delle privatizzazioni. Contraggono debiti raggiungendo livelli spesso non sostenibili e, a volte, trasmettendone il carico alle generazioni future. Altre volte vendono beni e servizi a pagamento.

Le entrate pubbliche appena descritte presentano caratteristiche contrattuali e di volontarietà. Tuttavia lo Stato ha nell'esercizio della obbligatorietà uno strumento fondamentale, quindi le entrate da imposte sono le principali. In verità esistono forme di entrate obbligate, come ad esempio le multe, che non sono significative ed altre forme più importanti come ad esempio la possibilità di espropriare. Tuttavia è soprattutto la possibilità dello Stato di gravare sul settore privato con tasse a generare la maggior parte delle entrate pubbliche. Questo potere fiscale non si limita al sistema tributario. Gli stati possono contrarre debito pubblico a tassi di interesse forzosamente più bassi di quelli di mercato (ad esempio attraverso coefficienti obbligatori di investimento per le entità finanziarie), possono controllare la possibilità degli istituti di credito di emettere fondi per arginare forme di finanziamento a basso costo, oppure, se emettono denaro, ottengono entrate dall'esercizio di questo monopolio di emissione chiamate "ingresos de señoreaje".

Imposte dirette ed indirette, tasse e contributi speciali

All'interno della categoria dei tributi, che include anche le tasse ed i contributi speciali, le imposte sono lo strumento esattoriale più ingente. L'imposta è un trasferimento di denaro da un privato al pubblico, ha carattere di obbligatorietà, non prevede l'offerta di una prestazione in cambio da parte dello Stato, è stabilita per legge. È interessante la classificazione delle imposte in dirette ed indirette. Le imposte dirette ricadono normalmente su persone fisiche o giuridiche e gravano su un reddito o un patrimonio. Ad esempio i versamenti a favore del SSN sono imposte dirette sul reddito. Le imposte indirette gravano generalmente su beni e servizi, sul loro utilizzo e consumo, ma non solo. Le cifre percepite da imposte dirette, senza tener conto dei contributi al sistema pensionistico, tendono ad essere pari, approssimativamente, a quelle provenienti dalle imposte indirette.

Come esempio di imposte dirette ci sono quelle che ricadono sul reddito delle persone fisiche o sugli utili delle società. La ricchezza è la base per il calcolo delle imposte sul patrimonio o sul capitale e di quelle che possono ricadere su eredità e

donazioni. Gli immobili, inoltre, sono la base per stabilire il valore dell'Imposta sui beni Immobili, fonte importante di finanziamento per le municipalità spagnole.

Il sistema delle imposte indirette su beni e servizi si basa, almeno in ambito europeo, sull'IVA (Imposta sul valore Aggiunto). Nel contesto comunitario, inoltre, esistono le imposte speciali su specifiche categorie di consumo, ad esempio tabacco, alcool ed idrocarburi, che si applicano in aggiunta all'IVA rappresentando, così, una addizione alle tasse. Le importazioni sono gravate dai diritti doganali, che, nell'Unione Europea, vengono applicati ai beni provenienti da paesi esterni alla stessa Unione e sono fonti di finanziamento del bilancio della stessa. Le imposte indirette tuttavia non finiscono qui. Si tassano alcune transazioni patrimoniali che non sono realizzate all'interno delle Camere di Commercio (ad esempio la compravendita di un immobile tra due privati), alcune operazioni societarie (come la costituzione, l'aumento di capitale, o lo scioglimento), alcuni documenti commerciali o notarili (pensare alla tassa di Registro); si applicano imposte sul gioco, l'utilizzo dell'energia, per la protezione dell'ambiente, ecc.

Un'imposta si configura come un insieme di elementi che in parte ci interessa conoscere. La base imponibile ad esempio è una stima monetaria di un fenomeno la cui esistenza genera l'obbligo di versamento della tassa. Così ad esempio la base per le imposte sul reddito è il valore monetario del reddito percepito in un esercizio, mentre il fenomeno che genera l'obbligo di pagare l'imposta è il fatto stesso di percepire un reddito. Il tipo di imposta è la percentuale applicabile alla base per determinare la quota tributaria che può essere fissa (o unica) o progressiva in funzione della base imponibile. In questo ultimo caso, solitamente, si stabilisce una sorta di sistema tariffario, cioè un gradiente di aliquote contributive, e si applicano aliquote differenti in funzione delle differenti fasce di reddito, secondo un criterio di proporzionalità nel rapporto di crescita tra reddito ed aliquota fiscale. Altro elemento importante nel sistema delle imposte è il contribuente, cioè la persona, fisica o giuridica, a cui la legge impone il carico tributario. In questo caso va sottolineato che il contribuente sebbene paghi l'imposta non necessariamente deve sopportarne l'onere economico. Le imposte immobiliari ad esempio generalmente vanno a gravare sull'acquirente finale.

Si deve fare una distinzione tra imposte e tasse. Le tasse sono, infatti, una forma di pagamento, parziale o totale, del beneficio che un soggetto ottiene dall'utilizzo di un servizio pubblico determinato. L'obbligo a pagare la tassa, dunque, esiste unicamente se un contribuente utilizza un bene o servizio pubblici. Si è invece visto che le imposte si basano sulle possibilità del contribuente generate dal suo reddito e che non sono riconducibili al godimento di uno specifico servizio o bene pubblici. Al carattere universale e generico delle imposte si contrappone quello particolare e specifico delle tasse.

I contributi cosiddetti di miglioramento o di aumento del valore, chiamati anche contributi speciali, rappresentano una generazione successiva rispetto alle tasse ed alle imposte. Si tratta di pagamenti a compensare i benefici aggiuntivi goduti da specifici gruppi di persone per mezzo di un servizio pubblico destinato a tutta la comunità. Ad esempio i proprietari degli immobili che affacciano su una strada sono quelli che più direttamente beneficiano dell'asfalto messo in opera dal comune. I contributi speciali sono esempi lampanti di finanziamento di opere pubbliche municipali generati dai vantaggi, pratici ed economici, che tali opere creano.

Chi paga effettivamente le imposte?

L'esistenza legale di un'imposta su un contribuente non implica necessariamente che questi ne sopporti il peso al cento per cento. L'onere tributario può essere riversato su altri soggetti dal momento che, di fronte ad un cambiamento del regime fiscale, produttori e consumatori possono variare le loro decisioni al fine di conseguire una incidenza fiscale differente da quella prevista dalla legge. Come conseguenza di una variazione della pressione fiscale, infatti, il contribuente può decidere di evadere una parte o la totalità delle imposte o rigirarle su altri soggetti portando ad una distribuzione degli oneri fiscali differente da quella prevista da legge.

I casi di trasferimento delle imposte sono molteplici. Nel commercio internazionale, ad esempio, non si applicano le imposte del paese destinatario del bene (o servizio) che è il luogo di origine della rendita. Per fare un esempio concreto, se in una economia di libero mercato decidessimo di tassare la rendita dei prestiti internazionali, il tasso di interesse nazionale aumenterebbe, mentre il rendimento dell'investitore internazionale, al netto delle imposte, rimarrebbe al livello del tasso di interesse estero giacché, in caso differente, l'investitore troverebbe più conveniente effettuare il prestito in altri paesi con imposte sulle rendite da capitale nulle o più basse. Aumenterà la riscossione e, a livello nazionale, si originerà una redistribuzione della rendita da chi riceve denaro in prestito a chi lo presta, mentre a livello internazionale si altererebbe poco o affatto la rendita netta di chi presta denaro sebbene paghi l'imposta.

In generale il peso delle tasse tende a ripartirsi uniformemente tra consumatori e produttori o tra lavoro e capitale, coerentemente con la rigidità o la elasticità della offerta e della domanda di fronte ai cambiamenti dei prezzi e delle remunerazioni. Se, per utilizzare un altro semplice esempio, si applicasse una imposta sulla produzione di sigarette, il fabbricante sarebbe tenuto a versare materialmente il denaro al Fisco ma non pagherebbe di tasca propria tutto l'importo

della nuova tassa. Infatti ne ripartirebbe l'importo direttamente sul prezzo delle sigarette trasferendone l'onere sui fumatori. Però, allo stesso tempo, l'aumento del prezzo, conseguente all'applicazione della nuova tassa, diminuirebbe la domanda di sigarette (non ostante essa sia abbastanza rigida per il fatto che il consumatore tende ad avere una dipendenza dal fumo) ed il fabbricante vedrebbe così ridotti i suoi utili. In questo caso l'onere della nuova tassa grava quasi completamente sul consumatore (a causa della rigidità della domanda) ed una parte minore incide sul produttore che, a sua volta, vendendo meno sigarette, quindi avendo bisogno di meno foglie di tabacco, può rinegoziare i prezzi con gli agricoltori facendo ricadere su di loro parte delle conseguenze della nuova imposta. Pertanto le regole secondo cui si redistribuiscono gli oneri fiscali sono indipendenti dalla loro applicazione formale giacché gli attori del sistema economico tendono a trasferire all'interno dell'intero mercato le variazioni del sistema tributario. L'entità di tale trasferimento dipende dalla forma delle variabili di offerta e domanda. Una imposta tenderà ad essere trasferita da soggetti con domanda/offerta più elastiche verso soggetti che per la rigidità della loro domanda/offerta sono costretti a sopportare i cambi dei prezzi.

Altro aspetto del trasferimento dell'onere delle tasse è quello della capitalizzazione impositiva. Se, ad esempio, si tassano più i dividendi che l'aumento di valore delle azioni, il mercato tenderà ad investire di più sulle compagnie che trattengono al loro interno le risorse e ripartano meno dividendi generando così un plusvalore latente. Le imposte possono essere "capitalizzate" cosa che si traduce in una riduzione del prezzo delle azioni delle aziende che puntano maggiormente alla redistribuzione dei dividendi dal momento che i titolari di queste azioni pagano più tasse.

La capitalizzazione delle imposte si produce anche nel campo dei benefici fiscali. Si consideri il caso della possibilità di dedurre gli interessi del prestito per l'acquisto della prima casa dal reddito personale. Chi beneficia di questo vantaggio fiscale? Se il mercato delle ipoteche fosse realmente competitivo, e la offerta di fondi elastica rispetto al tipo di interessi, non ci sono dubbi che il beneficiario sarebbe l'acquirente della casa. Le Banche e le Casse entrerebbero in competizione per offrire mutui più convenienti e la riduzione fiscale comporterebbe un'ulteriore riduzione degli interessi sotto forma di una riduzione della rata da pagare. Se non si verificano tali condizioni, però, le conseguenze non sono altrettanto chiare. La deduzione fiscale comporterebbe un aumento della domanda di prestiti; tuttavia, se il mercato non è basato sulla competizione o i fondi da destinare a prestiti sono limitati (offerta rigida), è probabile che il beneficio finisca, almeno in parte, a favore degli enti erogatori di finanziamenti. Questi infatti, vista la maggior domanda, avranno aumentato il tasso di interesse sui prestiti incentivati con deduzione fiscale. La stessa logica e lo stesso risultato di capitalizzazione di un beneficio fiscale è applicabile a molte altre forme di apparente incentivazione. Allo stesso tempo tutto ciò spiega come sia difficile eliminare un beneficio fiscale una volta introdotto. In questo caso la decisione che deve prendere il politico è particolarmente complicata. Potrebbe, infatti, decidere di eliminare una deduzione esistente al fine di evitare che, a causa della "capitalizzazione", beneficiino dei vantaggi fiscali soggetti diversi da quelli a cui tale beneficio era diretto. Però in questo caso metterebbe in difficoltà i contribuenti che realmente beneficiano degli sgravi fiscali a cui si sta pagando un prezzo più alto di quello che gli si sarebbe dovuto corrispondere. Di conseguenza la cosa migliore è non introdurre "incentivi" nel sistema fiscale o limitarli allo stretto indispensabile.

Tasse progressive e redistribuzione della ricchezza

Il sistema fiscale deve essere equo. Tutto il mondo sembra essere d'accordo con questa affermazione, che però risulta limitata dal fatto che la giustizia e la equità sono concetti che non hanno definizioni univoche e da tutti accettate. La idea di giustizia fa parte del consenso sociale però molti dei criteri che le danno forma non incontrano una adesione universale

Due principi di giustizia impositiva che possono essere utili alla definizione di un quadro generale di riferimento sono quelli di Equità Verticale ed Equità Orizzontale. Questo ultimo comporta che persone con le stesse caratteristiche ai fini fiscali, siano trattate, dal fisco, allo stesso modo. Questo principio è dello stesso ordine di quello secondo cui tutte le persone sono uguali davanti alla legge, tuttavia la sua applicazione pratica non è semplice. La Equità Orizzontale verrà trattata alla fine di questo paragrafo.

La Equità Verticale è l'altra faccia della stessa moneta. Con questo principio impositivo si tenta di ottenere che le persone che si trovano in situazioni differenti siano trattate, dal punto di vista fiscale, diversamente. Per dare un contenuto più preciso a questa definizione (come per quella della Equità Orizzontale) si utilizzano normalmente due criteri: quello del beneficio e quello della possibilità di pagare. Attraverso i due principi della Equità si cerca di stabilire una regola per la ripartizione giusta del carico fiscale tra i membri di una comunità.

Il "criterio del beneficio" prospetta un intercambio equilibrato tra cittadino e Stato. Il contribuente deve pagare, sotto forma di imposte, una quantità equivalente ai benefici che riceve attraverso la spesa pubblica. Si stabilisce pertanto una relazione di intercambio o di "quasi mercato" tra il comparto pubblico ed i contribuenti. Questo criterio porta con sé argomenti di razionalità economica. Applicandolo alla distribuzione delle imposte tra le persone si ottiene una buona approssimazione tra quello che si è disposti a pagare per un bene o servizio pubblici ed il suo costo. È la logica del prezzo pubblico e di alcuni tributi, fondamentalmente tasse e contributi speciali, che sono diffusamente applicati nell'ambito della tassazione municipale.

Tuttavia il criterio del beneficio impedisce che il sistema tributario abbia propositi di redistribuzione o, per esempio, di proporzionamento delle imposte secondo il reddito. In questo senso non è un criterio che si utilizza più frequentemente che nei casi descritti alla fine del paragrafo anteriore. Per altro lato il criterio del beneficio può essere applicato solamente se si individuano i beneficiari degli interventi pubblici e se si assegna un valore a ciò che essi ricevono; cosa molto difficile o impossibile per la gran parte dei servizi pubblici che sono collettivi per definizione.

Il criterio della "possibilità di pagare" presuppone che gli oneri fiscali debbano ricadere in misura maggiore sui gruppi sociali ad alto reddito. Si includono, così, attraverso la nozione di progressività, elementi di redistribuzione della ricchezza. La misura della possibilità di pagare, per altro lato, si approssima attraverso tre indici: il reddito, il patrimonio, ed i livelli di consumo. Queste sono le fonti di esazione più significative per quanto nei casi concreti si utilizza una maggiore varietà di soluzioni.

D'altra parte la Equità Orizzontale e le frodi al fisco sono due fattori che incidono fortemente sulla progressività impositiva e sui suoi effetti nella redistribuzione della ricchezza. La apparente semplicità della Equità Orizzontale inganna giacché, ad esempio, un trattamento fiscale del reddito da lavoro e di quello da patrimonio, differenziato solo secondo fasce contributive, può minare la equità in termini di rapporto tra reddito raggiunto e tasse pagate, oltre che distorcere seriamente la regola della progressività. In qualsiasi caso, a proposito della Equità Orizzontale, è utile tener conto di alcune discriminazioni positive riguardanti il trattamento fiscale di redditi provenienti da fonti differenti come possono essere, nell'ambito urbanistico, quelle che derivano da un investimento o quelle che sono prodotte solamente da una operazione di speculazione. Cioè, se si desidera che le imposte abbiano ricadute operative sulla redistribuzione della ricchezza, non si può trattare allo stesso modo quelle derivanti da redditi che hanno una ripercussione diretta sull'incremento del PIL e quelle derivanti da redditi che generano unicamente un aumento della massa monetaria (plusvalore) senza nessun aumento dei beni e servizi disponibili nel sistema economico.

La frode fiscale è un'altra causa reale della inequità fiscale, dal momento che mina il criterio di giustizia del sistema. Inoltre, la mancata riscossione causata dalla evasione fiscale si traduce in tasse più alte per coloro che le pagano, con i corrispondenti effetti di inefficienza del sistema ed una peculiare redistribuzione della ricchezza da chi contribuisce onestamente a chi froda il fisco.

Imposte e forme di finanziamento territoriali dello Stato

In uno Stato esistono diversi livelli di governo le cui azioni devono essere adeguatamente finanziate. Per iniziare, si può ipotizzare che le imposte vengano rimosse a livello centrale e successivamente ridistribuite ai diversi livelli sotto forma di finanziamenti. Sicuramente i finanziamenti giocano un ruolo fondamentale nel governo territoriale dello Stato, ma basare il sistema principalmente su di essi, pone il problema che le diverse amministrazioni locali hanno il potere di spendere senza la responsabilità di dover riscuotere. Questo porta inevitabilmente a spese eccessive e all'indebitamento. La responsabilità del finanziamento delle spese pubbliche deve ricadere, almeno in parte, su chi spende, giacché qualsiasi controllo sull'entità delle spese pubbliche è impossibile ed inefficiente se non prevede il pagamento di un prezzo politico, tradotto in fiducia dell'elettorato.

Il problema sta nel fatto che non esiste un numero di forme di tassazione, con forte capacità di riscossione, sufficiente affinché ciascun livello della pubblica amministrazione abbia la sua fonte diretta di finanziamento. Pertanto diventa necessario suddividere le imposte che hanno capacità di riscossione secondo una partecipazione coordinata dei diversi governi interessati, per evitare oneri eccessivi ed un mal funzionamento del sistema.

¿Quali imposte possono essere decentralizzate?

Un criterio essenziale perché una imposta possa essere utilizzata in maniera decentralizzata, all'interno di una giurisdizione politica più ampia, è che non produca barriere o discriminazioni fiscali, né ripercussioni su altri territori della stessa giurisdizione. In questa maniera si realizza il requisito di efficienza economica: evitare che il sistema tributario condizioni il comportamento degli attori del mercato e generi, pertanto, lo spostamento di fattori economici (il più mobile è il capitale) o di attività come la produzione o il consumo.

Si tenta, da una parte, di impedire che gli oneri fiscali di un territorio siano, direttamente o indirettamente, spostati su un altro e, contemporaneamente, si tenta di eliminare l'interferenza fiscale tra zone differenti. Essa è basata sull'applicazione di basse aliquote fiscali per attrarre in una determinata giurisdizione i fattori più produttivi, le attività a maggior reddito e i consumi. Questa forma di concorrenza territoriale basata sulla riduzione delle tasse porta, tuttavia, a livelli di contribuzione insufficienti e alla concentrazione della detassazione sui soli fattori economici più mobili con effetti deleteri secondo il principio di equità fiscale già descritto.

Dal punto di vista della efficienza, una imposta è decentralizzabile se la differenza del suo peso tra un territorio ed un altro non conduce ad alterazioni importanti della condotta economica. Questo spiega perché fattori immobili come il terreno o

l'edificato siano una buona base tributaria per il finanziamento degli enti locali. Sebbene la attività edificatoria potrebbe essere condizionata da differenze significative di pressione fiscale tra municipi vicini, appare tuttavia chiaro che in generale gli immobili sono una buona fonte di esazione locale. Si evidenzia in fine che anche i prezzi imposti, le tasse e i contributi speciali sono buoni strumenti per il finanziamento locale giacché la loro entità, maggiore o minore, permette un livello maggiore o minore di servizi pubblici.

Le difficoltà incontrate dalle finanze locali nell'uso di questi strumenti di finanziamento é nella scarsa capacità esattoriale. L'uso dei prezzi controllati per legge o di tasse come i contributi speciali resta limitato per ragioni di equità sociale, fondamentalmente, o perché si vuole fornire servizi a basso prezzo per combattere conseguenze negative. Un esempio di questo ultimo caso é il trasporto pubblico municipale offerto a tariffe accessibili per limitare gli effetti indesiderati dell'uso incondizionato del mezzo di trasporto privato. Anche la tassa sugli immobili pone alcuni problemi di equità se si pretende di farne una forma di riscossione significativa: le persone a basso reddito spendono, per la casa, in proporzione, più di quelle ad alto reddito; ne consegue che la tassa è regressiva rispetto al reddito anziché progressiva. Allo stesso tempo il valore della casa può non essere correttamente proporzionato al reddito di chi la occupa, giacché potrebbe essere salito per ragioni urbanistiche o essere il retaggio di un reddito passato più sostanzioso.

Le caratteristiche delle Finanze Locali

I Comuni o Municipi devono far fronte ad una espansione continua delle città, non sempre legata alla crescita dell'economia né a quella demografica. D'altro canto le necessità derivanti da tale crescita si sviluppano su due fronti: quello della conservazione, revisione, e modernizzazione dell'esistente e quello della costruzione delle nuove infrastrutture. Tuttavia il problema del finanziamento delle spese degli enti locali non é ancora stato risolto. Il dibattito tra chi sostiene il modello decentralizzato e chi invece è a favore di un modello di fiscalità dipendente da quella generale dello Stato, sussiste. Nella consapevolezza che la indipendenza finanziaria è importante affinché i Municipi ottengano risultati positivi, dalla propria prospettiva fiscale, nella redistribuzione della ricchezza e della rendita urbana, si riportano, di seguito, alcuni dei principali problemi che da sempre riguardano i Municipi e che ancora oggi persistono:

- 1) Poca autonomia finanziaria e di gestione. La mancanza di una ampia autonomia in questi due campi rende impossibile una maggiore indipendenza politica ed economica dei Municipi. Ciò si traduce nella capacità o meno dei governi locali di amministrare le proprie finanze. Inoltre permette di coinvolgere gli organi locali di gestione delle finanze nel processo di erogazione ed utilizzo delle risorse economiche e di incidere nella determinazione e nella libera organizzazione delle spese vive e degli investimenti.
- 2) Basso livello della capacità finanziaria. La autonomia di gestione non può essere raggiunta in buona parte per la mancanza di fondi. Ciò definisce le reali possibilità di esistenza della autonomia locale, dal momento che senza mezzi economici sufficienti il principio di autonomia non può che essere una semplice dichiarazione formale. Succede, in molte occasioni, che i sistemi di finanziamento municipali siano poco elastici, cioè fondati su risorse (ad esempio gli immobili) molto rigide che, se da una parte garantiscono una certa stabilità, dall'altra non permettono manovre in momenti del ciclo economico in cui, ad esempio, c'è bisogno di maggiori investimenti pubblici locali.
- 3) Dispersione delle forme di tassazione. Un terzo problema è il numero eccessivo di forme di tassazione, principalmente tasse che non hanno la capacità redistributiva delle imposte. Questa eccessiva proliferazione risponde, da una parte, alla inelasticità delle entrate municipali di cui si è già parlato nel punto anteriore; dall'altra risponde al fatto che, con il tempo e per risolvere i momenti di maggior necessità di liquidità, si applicano nuove forme di tassazione che non rispondono ad un progetto sistematico ed unitario. Il numero eccessivo di forme di tassazione si traduce in maggiori costi di gestione, liquidazione, esazione.

2.2.4 Strumenti di tipo economico

a) Concetti generali

Gli strumenti di redistribuzione della rendita, di tipo economico, hanno una caratteristica che finisce per trasformarsi in vantaggio rispetto agli strumenti di altro genere. Tale caratteristica é che essi non pongono costi, limiti, né condizioni alla redistribuzione; cioè con le risorse che si ottengono, principalmente attraverso le tasse, si possono programmare gli investimenti che si desidera. Individuate le uscite si destinano le risorse necessarie a coprirle. La possibilità di orientare le risorse su qualunque infrastruttura o servizio pubblico di cui la città non disponga, e farne un prodotto di consumo omogeneo per tutti i gruppi sociali, non é prevista dagli altri strumenti che, come succede con quelli di derivazione urbanistica, devono essere utilizzati in attività e settori definiti per legge. Questo vantaggio si amplia ulteriormente, come già spiegato, quando le risorse monetarie provengono da imposte piuttosto che da tasse.

Il ruolo più importante della spesa pubblica, si include in questa categoria anche quella delle Amministrazioni Locali, é di agire direttamente sulla redistribuzione della rendita. La attività finanziaria della Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli, dovrebbe essere quella di sostituire la logica del mercato con quella della solidarietà e della prestazione gratuita. In ogni caso é interessante definire cosa si intende per redistribuzione.

Anzitutto va rifiutata una prima interpretazione della redistribuzione: quella che consiste nel cercare e mettere a confronto la origine (per gruppi sociali o livelli di reddito) di tutti i fondi riscossi dal settore pubblico ed il loro uso. In questa maniera si valuta la distribuzione del contributo fiscale tra: reddito da lavoro, rendita da capitale, rendita mista ecc. Questa concezione non tiene conto della natura delle diverse spese pubbliche e fa, dell'azione di redistribuzione, una analisi piuttosto superficiale in quanto solamente contabile.

Sebbene sia certo che il totale del denaro versato dai contribuenti venga di nuovo messo in circolazione, tuttavia é opportuno non mettere sullo stesso piano l'acquisto, da parte dello Stato, di servizi produttivi, che si traduce in una redistribuzione dei redditi, e la distribuzione di sussidi o sovvenzioni che non comportano nessuna contropartita produttiva. La redistribuzione non consiste, dunque, nella formazione di redditi attraverso l'intervento pubblico, sebbene alcune volte si possa interpretare la offerta pubblica di beni e servizi come salario indiretto, ma consiste nella correzione, attraverso strumenti di tipo economico, della distribuzione iniziale della ricchezza. A questo punto bisogna chiarire cosa si intenda per distribuzione iniziale.

b) Distribuzione iniziale

La misura dell'intervento correttore da parte pubblica presuppone una situazione di partenza, come riferimento, in cui lo Stato non esercita nessuna azione sulla distribuzione della ricchezza. Però questa distribuzione iniziale indipendente dalla influenza della pubblica amministrazione é difficilmente ipotizzabile. La redistribuzione va misurata rispetto ad un sistema economico finanziario neutro. Questo sistema neutro si definisce a sua volta come quello che realizza a pieno gli effetti distributivi della spesa pubblica, producendo benefici equivalenti alle esazioni. In questo modo, quando un cittadino paga sotto forma di imposte una quantità pari ai benefici che ottiene in cambio dalla spesa pubblica, dovremo ammettere che non c'è redistribuzione. Pertanto la redistribuzione per un individuo o una categoria può essere definita come la differenza, in positivo o in negativo, tra quello che si paga allo stato e ciò che se ne ottiene.

Da questa prospettiva, e se si tiene conto della natura della ricerca che si sta portando avanti, non c'è dubbio che si reputi interessante la redistribuzione come misura della azione e dell'influenza delle finanze pubbliche locali sulla distribuzione della ricchezza. Si tratta di una redistribuzione dai gruppi sociali a reddito più alto a quelli con reddito minore e ciò inquadrato nell'ambito dell'urbanistica e delle rendite urbane.

Questo tipo di redistribuzione viene comunemente detta redistribuzione verticale.

c) L'incidenza dell'esazione

Per stabilire il valore delle esazioni, delle imposte, delle tasse o contributi speciali che gravano su una determinata categoria di contribuenti, bisogna sposare alcune ipotesi di partenza. Ci sono alcune valutazioni che non costituiscono un problema. D'accordo con le statistiche fiscali si possono facilmente individuare le imposte dirette pagate da un determinato gruppo sociale o da una determinata categoria di contribuenti, sul proprio reddito. Al contrario, oltre ai beni o servizi pubblici di cui é facile stabilire il costo sostenuto dallo stato per ciascun beneficiario, esistono beni e servizi pubblici per l'utilizzo dei quali é totalmente impossibile stabilire il costo pro capite. Dal punto di vista fiscale é molto importante stabilire se il costo di una prestazione pubblica sia divisibile o no per poter attribuire un valore a imposte, tasse e contributi speciali. Nel caso in cui sia molto facile effettuare la divisione del costo di un servizio per ciascuna categoria di utenti, si potrà finanziare tale servizio con tasse e contributi speciali, man mano che la divisione si rendesse più difficile ed imprecisa sarà necessario ricorrere alle imposte. Tutto ciò avviene a margine dell'adozione di una linea politica e sociale che preveda una maggiore o minore redistribuzione delle rendite, nel caso particolare di quelle urbane.

d) Risultati della redistribuzione

I risultati della redistribuzione si valutano, in primo luogo, dal confronto tra gli importi riscossi, per mezzo di tutti gli strumenti di tassazione, e quelli spesi dalle Finanze Locali. Così si valutano i risultati diretti o, come é già stato detto, di livello primario. Ma la redistribuzione della ricchezza altera la condotta economica degli operatori e provoca, a sua volta, conseguenze nel quadro macroeconomico generale ed in particolare in quello urbanistico. Così, ad esempio, la propensione al consumo dei/delle cittadini/e ne sarà condizionata e la domanda conseguente potrà aumentare o diminuire. Anche l'effetto di moltiplicatore sarà modificato da questa variazione iniziale. Sebbene qualcuno possa classificare questi effetti come indiretti o secondari, tuttavia la loro importanza è determinante perché potrebbe, in ultima istanza, portare ad una riduzione della ricchezza totale con un conseguente e necessario ridimensionamento della stessa politica sociale di redistribuzione.

Per non dilungarsi eccessivamente su questo argomento, si é deciso di descriverlo nei due punti successivi:

- 1) La redistribuzione é stata istituita con l'obiettivo preconcetto di raggiungere un livellamento dei redditi e dei livelli di vita. In pratica, tuttavia, le sue applicazioni mostrano che i maggiori successi sono stati raggiunti nell'utilizzo di quantità significative di risorse per usi ritenuti socialmente prioritari. Allo stesso tempo, la concezione liberale della redistribuzione, maturata in modelli socialdemocratici di società, segna il passo di fronte ad una concezione più autoritaria in cui è lo Stato ad occuparsi della destinazione delle quantità di risorse redistribute. Pertanto la redistribuzione provoca prevalentemente

la sostituzione del consumo o del risparmio privati con forme di consumo pubblico e con l'accrescimento delle competenze dello Stato.

- 2) I meccanismi di redistribuzione attraverso esazioni fiscali e spesa pubblica possono avere, in assenza di politiche sistematiche e definite con attenzione, conseguenze molto differenti da quelle previste. Non bisogna infatti dimenticare l'effetto "moltiplicatore" degli investimenti sociali sulla ricchezza futura. L'effetto "moltiplicatore" è condizionato dalla propensione al consumo che hanno i contribuenti dopo la riduzione dei propri redditi conseguente al pagamento delle tasse e delle altre imposte.

e) I limiti della redistribuzione

La redistribuzione, strumento per la correzione della distribuzione della ricchezza generata dal mercato, tenta di imporre una struttura di remunerazione indiretta ispirata da motivazioni di carattere sociale. Incontra però la resistenza delle regole interne al mercato, della coerenza necessaria tra tutti gli elementi del sistema economico, e, particolarmente, tra il sistema delle remunerazioni e le logiche della produzione. Si dovrà tener conto del fatto che la redistribuzione interviene nel sistema alterandone le forze che lo muovono. Per questo motivo si incontrano resistenze e ostacoli derivanti dal funzionamento stesso del sistema economico.

La efficacia della redistribuzione dipende in primo luogo dalla conformazione delle rendite su cui interviene. In paesi in cui esiste una forte disuguaglianza di reddito tra gruppi sociali, gli effetti positivi della redistribuzione sono molto più significativi rispetto a quelli che si possono ottenere in paesi con una più omogenea distribuzione della ricchezza. In questo caso, infatti, una prevalenza, in volume e numero, delle rendite medie può limitare l'entità della redistribuzione. Altro aspetto da considerare è quello che fa riferimento agli effetti che la redistribuzione può esercitare sul PIL in funzione della pressione fiscale esercitata. In alcuni casi, infatti, un livello di tassazione troppo alto può provocare una riduzione della attitudine al lavoro ed al risparmio, e di conseguenza può condurre ad una diminuzione del prodotto totale. Questa teoria non è corretta dal momento che non si può parlare di pressione fiscale senza considerare contemporaneamente anche gli investimenti pubblici e pertanto l'uso economico e sociale che la pubblica amministrazione fa delle risorse monetarie che ottiene attraverso i differenti sistemi di tassazione. Si deve ricordare, in questa sede, che gli investimenti pubblici generano un aumento della ricchezza totale maggiore degli importi effettivamente investiti per via dell'effetto moltiplicatore. Ciò significa che l'aumento del PIL è superiore al valore dell'investimento. Non solo vale quanto appena descritto, ma va aggiunto anche che, per accrescere il livello di ricchezza, è molto più efficace una politica di aumento della spesa pubblica che una di riduzione della pressione fiscale. Si valuta, infatti, che per incrementare di una unità monetaria il livello medio di reddito, si dovrà ridurre le imposte di uno 0,6 oppure aumentare la spesa pubblica di un solo 0,4.

In ogni modo, non si deve mai dimenticare che gli effetti della redistribuzione comportano sempre: o un incremento dei livelli di consumo, quando la redistribuzione si realizza, ad esempio, attraverso trasferimento di denaro, oppure un incremento dei livelli di investimento quando, ad esempio nel caso della rendita urbana, c'è un miglioramento dei sistemi urbanistici, delle infrastrutture, o dei servizi pubblici in zone degradate e con maggiori mancanze. Esiste, dunque, una correlazione diretta ed univoca tra l'aumento della pressione fiscale e la diminuzione, o l'accrescimento, della ricchezza o del PIL; il problema è il tipo di politica che la pubblica amministrazione attua con le risorse raccolte attraverso il sistema fiscale. C'è da considerare anche che le tasse hanno forti conseguenze dissuasive. Dunque le si possono utilizzare tanto per incentivare alcuni settori della economia quanto per disincentivarli. Nel caso concreto della rendita urbana va detto che essa non solo viene in parte recuperata dalla stessa città attraverso la captazione del plusvalore generato dalla sua crescita, ma anche che ha molto a che fare con la flessibilità del mercato del suolo anche contro la rigidità che può manifestare la sua offerta.

Si può concludere che tutta la politica fiscale risulta più che giustificata dal fatto che l'imprescindibile intervento pubblico ha per obiettivo la correzione delle deficienze del mercato ed il conseguimento di un benessere sociale il più possibile diffuso. L'obiettivo generale è ottenere garanzie di efficienza nel sistema economico di cui possano beneficiare la globalità dei cittadini ed in particolare le classi più svantaggiate. È chiaro che i beni e servizi pubblici sono sempre causa ed effetto della azione concreta della pubblica amministrazione. Essi sono, per natura, totalmente differenti da quelli offerti dal mercato attraverso l'iniziativa privata. I beni e servizi pubblici non sono esclusivi, nessuno deve rimanere al di fuori della possibilità di accedervi. Il loro uso da parte di un individuo non può condizionare o impedire che altri facciano lo stesso.

f) La natura degli Strumenti Economici

In linea con la terminologia utilizzata all'interno del documento, per Strumenti Economici si intendono tutti quelli che ottengono risorse monetarie in maniera diretta, tanto attraverso l'istituzione delle corrispondenti figure impositive, che attraverso figure di gestione urbanistica contemplate nell'ordinamento municipale.

L'esistenza, in tutti i paesi, dell'unità di mercato comporta anche una unità fiscale a livello di imposte, cioè esse sono applicate in tutti i municipi. Non succede, in uno stesso paese, che un municipio applichi un'imposta che non può essere applicata anche negli altri. Altra caratteristica molto comune tra le imposte locali è la loro dipendenza, più o meno accentuata, dai livelli

superiori della pubblica amministrazione, cioè dallo Stato. Ad esempio in Spagna la disgregazione è molto forte e va dalla definizione della base imponibile (ad esempio, nel caso della imposta che grava sugli immobili, la definizione del loro valore viene effettuata dalla amministrazione centrale con la partecipazione o no delle finanze locali) fino alla riscossione del tributo, con il successivo trasferimento dell'intero importo, o di una sua parte, alle città.

Una analisi rapida degli strumenti economici, che d'altro canto vengono esplicitati adeguatamente in ciascuna scheda, evidenzia che nel caso delle imposte predomina più il principio di dotare i comuni di mezzi di imposizione fiscale che rispondano al requisito dell'autosufficienza fiscale, che non quello di incidere direttamente sulla captazione della rendita urbana. In ogni caso il principio applicato non comporta nessun tipo di ostacolo affinché attraverso le risorse riscosse si conseguano obiettivi di redistribuzione, se ciò rientra tra le volontà politiche dei municipi.

Tradizionalmente, continuando a parlare di imposte locali, le si è finalizzate più alla tassazione del capitale, del patrimonio e delle attività piuttosto che alla tassazione delle rendite generate. Il principio fiscale dominante è quello di tassare tutto ciò che è collocato o situato all'interno del territorio municipale agendo sul titolo di proprietà, privato o pubblico, del terreno corrispondente. Inoltre la scelta di tassare i patrimoni piuttosto che le rendite è dettata dalla facilità di gestione del tributo da parte del municipio. Tuttavia non si può fare a meno di constatare che in questi ultimi tempi le finanze locali si stanno orientando verso la fiscalizzazione dei prodotti.

Si potrebbe affermare che, in senso stretto, tutte le imposte destinate al recupero di plusvalori, nel nostro caso quelle urbane generate da processi di crescita, pianificazione, e infrastrutturazione della città, dovrebbero partire dalla definizione di due valori dell'oggetto su cui grava l'imposta: quello di acquisizione e quello di vendita. Il fine è poter tassare l'attivo reale, cioè la differenza tra i due suddetti valori, ripartita per il tempo in cui il bene è rimasto nelle mani di chi si accinge a venderlo. I metodi per valutare questo tempo, tuttavia, sono molteplici a seconda che si voglia penalizzare maggiormente la speculazione o la capitalizzazione. Questa forma di fiscalità diretta sui plusvalori urbani dovrebbe anche tener conto dei possibili incrementi di valore che il bene in vendita avrebbe potuto avere nel periodo in cui è rimasto nelle mani del proprietario che si converte in soggetto dell'imposta.

Si segnala che di tutti gli Strumenti Economici che sono stati sperimentati dalle città socie del progetto, l'unico che realmente si avvicina a queste caratteristiche è quello descritto nella scheda 15 "Impuesto sobre mayor valor. Captación y redistribución de plusvalías" del municipio di Malvinas in Argentina. Tale strumento non è stato ancora applicato ma se ne prevede la sperimentazione in due aree urbane che sono oggetto rispettivamente di nuova urbanizzazione e recupero. È importante specificare questo fatto perché incrementare imposte di questo tipo significa aggiungere difficoltà di gestione per i municipi e, cosa ancora più pericolosa, rincarare eccessivamente i passaggi della valutazione e della riscossione dell'imposta, dal momento che non è affatto semplice determinare le basi imponibili nella maniera sopra descritta.

Nella ipotesi programmatica della città di Malvinas, il fatto che si tratti di una imposta di livello locale, regolata unicamente attraverso ordinanze fiscali municipali, aggiunge, forse, più difficoltà all'iniziativa che comunque, lo ripetiamo, deve essere valutata molto positivamente. Risulta, inoltre, che tra gli strumenti economici analizzati, oltre alla classica e tradizionale imposta sulla proprietà immobiliare e quelle derivanti da specifiche normative urbanistiche ("Cuotas de Urbanización" ver la ficha 16), esistono anche un numero significativo di tasse e contributi speciali che agiscono direttamente sui proprietari beneficiari del servizio o opera pubblica realizzati dal municipio.

2.2.5 Strumenti di gestione urbanistica

Questo paragrafo contiene le nozioni fondamentali sugli strumenti di gestione del piano, del progetto urbano o dei processi di urbanizzazione. È uno dei sistemi di strumenti di redistribuzione della rendita urbana più articolato ed efficace. Si parte dal presupposto che tali strumenti permettono di recuperare parte, o in alcuni casi, tutto l'incremento di valore del suolo, e che tale valore possa essere reinvestito a favore di obiettivi urbani. Si da per assunto, inoltre, che tali strumenti siano pertinenti con il tema della ricerca perché appartengono al governo locale e agiscono a livello territoriale sui processi di urbanizzazione rafforzando, in tal modo, il ruolo delle istituzioni locali. Dal momento che una delle premesse di questo lavoro è che lo sviluppo della urbanizzazione avviene su base locale, per quanto i piani siano di livello superiore (metropolitani o di altra scala), non c'è dubbio che questo paragrafo affronti uno dei temi chiave della pubblicazione.

In questo paragrafo si definiscono alcuni principi e si passa, poi, ad una suddivisione degli strumenti in gruppi. I principi sono i seguenti: i processi di urbanizzazione, incluso quelli di suburbanizzazione, di occupazione della terra e/o di regolamentazione della stessa generano incrementi nel valore del suolo. Questi incrementi, rendita urbana o plusvalore, sono supportati dalle reti di servizi pubblici esistenti, di progetto o che si prevede di realizzare. Tutto ciò sempre per via della centralità simbolica e funzionale della città (o insediamento umano). Dunque tali incrementi non si generano mai da soli e per questo dovrebbero ritornare, del tutto o in parte, a beneficio della comunità. Le regole e i modi secondo cui questo ritorno avviene sono di tre tipi:

- Limitazioni normative al diritto di proprietà urbana e di costruzione.
- Oneri di urbanizzazione per coprire i costi delle infrastrutture, servizi urbani ed elementi di urbanizzazione.
- Cessioni di porzioni di suolo perché venga destinato a viali, attrezzature o servizi pubblici o comunitari, a verde pubblico.

La normativa fa in modo che la rendita ed il plusvalore generati dal processo di urbanizzazione non siano privatizzati a totale beneficio del costruttore e/o dell'imprenditore. A questo fine sono utili il pagamento dei costi di urbanizzazione (infrastrutture e servizi), e/o la cessione di suolo alla collettività per la realizzazione di viali, verde ed attrezzature che gli strumenti normativi ed urbanistici obbligano a realizzare per dare concretezza al ruolo sociale della proprietà urbana.

Le tre regole sopra descritte, con alcune varianti, si trovano sempre nei differenti strumenti urbanistici delle città europee. Di fatto sono la base della gestione urbanistica nel sistema normativo dello Stato spagnolo, con le dovute varianti in ciascuna delle comunità autonome. Tuttavia la rendita ed il plusvalore non possono essere sempre privatizzati completamente; ci sono alcuni contributi a favore della collettività da cui si possono ricavare le risorse affinché gli incrementi di valore del suolo generino altro suolo, coprano il costo di infrastrutture e servizi, ma anche finanzino fondi pubblici da reinvestire nella stessa zona o in altre parti di città. Le riflessioni che hanno portato alla suddivisione degli strumenti in gruppi sono incentrate soprattutto su questo tipo di differenze.

Anche gli strumenti di gestione urbanistica delle città latinoamericane si basano sulle stesse tre regole, sebbene in molti casi nascano più da necessità locali di sviluppo che da una base legale ben definita come quella europea. Sono osservazioni molto simili a quelle fatte nel paragrafo sugli strumenti di piano, le leggi, le ordinanze ed altre forme di ordinamento locale. Le similitudini, ed ancora di più le differenze, ci dimostrano come la regola secondo cui la rendita genera oneri e costi ma anche investimenti a favore della collettività, porta ad una vasta gamma di opzioni. Tra queste è bene includere anche le combinazioni tra strumenti distinti come possibilità di messa a punto di quelli esistenti.

Fatte queste riflessioni generali, si passa ora alla divisione degli strumenti in gruppi secondo il seguente schema:

- **Strumenti che obbligano ad effettuare cessioni di suolo a favore dell'interesse della collettività.** Attraverso questi strumenti si ottiene terreno per viali e traffico, per le attrezzature urbane ed i servizi pubblici, il verde. Possiamo citare esempi europei in cui i piani definiscono per legge questi spazi da cedere in maniera completa e gratuita. Tuttavia sembrano molto più esemplificativi gli esempi latinoamericani: quello della "Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción" del Cile, e quello della "Ley" in Brasile. Entrambe obbligano a cedere una percentuale di suolo in proporzioni che variano tra 44% ed il 35%.

Le formule di cessione del suolo, definite solitamente all'interno dei piani urbanistici, permettono alla collettività di recuperare gratuitamente gli spazi destinati ad uso pubblico. Si è soliti determinare la proporzione di queste cessioni attraverso standard urbanistici o percentuali o regole di relazione tra i metri quadrati destinati agli spazi pubblici e la quantità di popolazione, o la densità edilizia, dell'area. Questi standard sono alla base di gran parte della disciplina urbanistica.

C'è uno strumento molto interessante: la possibilità di trasformare in denaro o in pagamenti di altra natura la cessione del suolo (ad esempio nei centri storici o in aree urbane consolidate ed in trasformazione) quando non ci sono suoli disponibili da cedere o non sono sufficienti. Si tratta di quello che potremmo definire processo di "monetarizzazione" secondo l'esperienza Italiana, vedere la scheda 8. In questo caso, invece che cedere il suolo, si paga in denaro o con investimenti a favore del municipio per le finalità generali del processo di urbanizzazione o sviluppo urbano locale. Nei limiti della complessità della ricca casistica, per questo sono state create le schede che riportano singoli casi, la cessione del suolo, o la sua conversione in denaro o in investimenti, sono tutte forme di reinvestimento o almeno di riduzione dei costi generali del processo di urbanizzazione.

Si può aggiungere che con questi strumenti non si ridistribuisce ricchezza ma, semplicemente, si ottengono terreni a costo zero. Quello che è sicuro, è che in questo modo non si generano costi aggiuntivi per la collettività. Si riducono i costi di urbanizzazione di una zona che si riversano su tutta la collettività, e si genera un aumento del valore della città o del nucleo insediativo. Per questo tali strumenti hanno un doppio effetto positivo: portano un risparmio nel bilancio della collettività e accrescono il valore globale di tutto l'insediamento. Questa è una doppia forma di rientro. Si invita alla lettura della scheda A.2.4 ("Cesiones obligatorias" - Chile) ed i commenti in tutte le altre schede relativi alla cessione obbligatoria di suolo.

- **Strumenti che permettono di recuperare tutto o in parte l'onere di urbanizzazione (o i costi di urbanizzazione), delle opere di infrastruttura e dei servizi pubblici.** Si tratta di norme legali che obbligano al pagamento di quote di urbanizzazione (vedere la scheda 16 "Cuotas de urbanización por la Ley urbanística española") tutti i proprietari della zona interessata dal processo di sviluppo o trasformazione urbana. Solitamente questi strumenti sono definiti dai Piani e sono

regolati attraverso processi che descrivono gli aspetti più vari; dalle forme di pagamento ed equa distribuzione, allo sfruttamento ed edificabilità di ciascuna proprietà urbana. Esistono differenti mezzi tecnici nei paesi europei, ad esempio la “re parcelación” spagnola.

Questi costi possono essere incassati anche sotto forma di contributi speciali (detti di miglioramento o di valorizzazione) che hanno preso piede in alcuni paesi latinoamericani. Vedere le schede 17 e 18 (“Contribuciones especiales y/o por mejora”, rispettivamente) o la scheda A.2.5. (“Contribuciones por mejora en Perú”). C’è anche un esempio molto più specifico sulla costruzione di una grande infrastruttura; è quello della metropolitana della città di Buenos Aires (vedere la scheda 10). Sono tutti strumenti che, in maniere differenti, normano il fatto che i beneficiari dei vantaggi prodotti da attività o investimenti prevalentemente pubblici, debbano pagare parte di tale attività o investimenti. Anche in questo caso si può fare la stessa riflessione del paragrafo precedente: che questi strumenti non generano di per sé redistribuzione di ricchezza. Però, anche in questo caso, sussiste la doppia funzione di risparmio generale e di ripercussione diretta sui costi, che portano benefici molto più importanti e che vanno oltre la zona su cui agiscono gli strumenti. In questo caso, dunque, si può dire che si genera una redistribuzione indiretta. Inoltre si aggiunge che ambedue gli strumenti sopra esposti non sono strumenti di tipo economico perché, al di là della funzione di recuperare costi, hanno una finalità materiale di gestione: rendere possibile la distribuzione dei costi dei nuovi elementi urbani, normalmente parte di un disegno più ampio di miglioramento di tutta la città.

- **Strumenti di amministrazione delle possibilità derivanti dall’innalzamento della edificabilità oltre un indice di base (o anche delle sole possibilità create dalla edificabilità).** Si tratta di gestire i processi edificatori, di trasformazione o di aumento della densità all’interno di una parte della città. Lo scopo è ottenere risorse pubbliche dal plusvalore generato dalla possibilità di realizzare questo tipo di attività edificatoria. Lo strumento agisce articolando formule per la captazione dell’incremento di valore, sulla base di un coefficiente o indice di sfruttamento minimo (chiamato anche sfruttamento medio, nella normativa spagnola). In tutti gli strumenti di questo tipo c’è il riferimento allo “sfruttamento minimo, medio o tipo” (“Aprovechamiento básico, tipo o medio”) che deriva dal concetto elaborato in Francia negli anni ’70 e chiamato del “Plafond legal de densité” o “Techo legal de densidad”. Questo concetto costituisce una base comune su cui si possono articolare due processi differenti.

Nel primo caso, europeo, si tratta di scindere il diritto di proprietà della terra da quello di costruire, orientandosi verso la sua socializzazione. Così le leggi inglese, francese ed italiana, negli anni del secondo post guerra hanno articolato queste formule. Si consiglia di leggere la descrizione della scheda A.2.2 su questo tipo di strumenti e sui perché del loro abbandono. La scissione di questi due diritti ha permesso non solo la creazione di strumenti fiscali (o di imposta) sul diritto di costruire ma anche la creazione di formule per portare terra alla proprietà pubblica, come base di una gestione successiva. Tra queste formule ricordiamo la applicazione del diritto che chiameremo “tanteo y/o retracto” (di prelazione) e che nell’esperienza francese, con il nome di “Droit de Préemption”, è descritto in dettaglio nella scheda A.2.7; ma anche le formule di acquisto di suolo e terreni a prezzi fissati per legge, come in Inghilterra ed in Olanda per permettere la crescita delle città. Queste forme di gestione del suolo, che si basano sulla separazione dei diritti, non sono state applicate nel contesto latinoamericano escluso il “solo creado” in Brasile (vedere la scheda 7).

Le esperienze europee e quelle latinoamericane sono differenti nel modo di impiegare il pagamento del diritto a costruire. Infatti nei casi europei il diritto a costruire ha una destinazione pubblica, mentre nel caso brasiliano il “solo creado” è di titolarità privata. Si tratta di pagare il valore del potenziale edificatorio che supera il livello base di cui si è già scritto. Gli strumenti che devono essere combinati sono il coefficiente di sfruttamento di base (vedere la scheda 36) e quelli utili all’acquisizione del diritto a costruire per le quote che superano tale valore di base. Da questa combinazione nascono due famiglie di strumenti di gestione urbanistica. Quelli che operano trasferendo il potenziale edificatorio, di cui si parlerà in seguito, e quelli che operano amministrandolo. Si procede ora con la descrizione di questi due tipi di strumenti.

Nel primo sotto gruppo, ad esempio, si possono includere le operazioni urbane chiamate, in Brasile, “interligadas o consorciadas”, che sono simili alla applicazione del concetto di coefficiente di sfruttamento di base o medio dell’urbanistica spagnola (vedere la scheda 36). All’interno di una stessa area si amministra il valore prodotto dallo sfruttamento urbanistico della stessa oltre un certo valore di base. Ciò può essere condiviso con altri proprietari dell’area (almeno nel caso spagnolo) al fine della cessione di terreni al pubblico, ma anche per il pagamento dei costi di infrastrutturazione sotto forma di opere o attraverso i “Certificados de potencial adicional de construcción” o CEPAC, in Brasile. Questo tipo di operazioni, in origine, potevano essere discontinue, lotto a lotto, e per questo erano dette “Interligadas”. In questo senso avevano un precedente nelle imposte per maggior edificabilità, conteggiate parcella a parcella, nella città di Boston (USA) e chiamate “LinKage”. Oggi invece, a seguito della loro gestione e di conseguenze legali, questo tipo di operazioni possono essere realizzate solo su zone definite. Sotto questa nuova forma si chiamano “operaciones urbanas consorciadas” (vedere la scheda 4). Sono previste attualmente nel sistema normativo dello “Statuto di Ciudad de Brasil” del 2001 e devono essere articolate in conformità con quanto previsto dal “Plan Director”. Tutte quelle appena descritte sono forme di gestione

dell'eccesso o potenziale edificatorio all'interno di un'area. Si consiglia di vedere le schede 4 e 7. Tuttavia non c'è trasferimento del diritto a costruire. Si può parlare di una gestione chiusa, in aree, poligoni o unità similari che permette di gravare questo potenziale con costi sociali.

- **Strumenti che trasferiscono il diritto a costruire tra zone urbane di una stessa città. Sono complementari al concetto del "solo creado" ossia alla divisione del diritto di proprietà ed il diritto a costruire.** Questo tipo di strumenti si basa sulla creazione di un indice o coefficiente di sfruttamento di base rispetto al quale è possibile individuare un eccesso detto anche potenziale. Questo eccesso può essere trasferito, in modi differenti che verranno descritti successivamente, dietro pagamento di denaro. Il fine è ottenere, da questi pagamenti, risorse per terreni ad uso pubblico (che possono essere acquistati o solo gestiti) oppure il valore in eccesso può essere venduto o apportato ad altri terreni della città. Questi trasferimenti si articolano in diversi modi.

Nel caso italiano si sono messe a punto le formule dei "trasferimenti" (in Italiano nel testo n.d.t.) e quella della "perequazione" (in Italiano nel testo n.d.t.) che si possono interpretare rispettivamente come forme di trasferimento e di equità urbanistica. Si tratta di fissare indici o coefficienti differenti tra le parti di città in cui si può costruire, aumentare la densità edificata o realizzare operazioni di trasformazione, e le parti non edificabili in quanto vincolate o destinate ad usi pubblici come attrezzature urbane, verde, parchi o simili. La imposizione di una relazione di equità o "Perequazione" tra questi due tipi di terreni obbliga alla vendita e all'acquisto dei diritti dei non edificabili da parte degli edificabili. Questa equazione che permette un trasferimento di valore tra i due tipi di terreni fa in modo che la rendita o il plusvalore delle zone edificabili ritorni a beneficio della collettività con l'ottenimento gratuito degli spazi comuni.

Il Brasile è il paese dell'America Latina in cui sono state applicate maggiormente forme simili di trasferimento. Si tratta dei concetti di "solo criado" o "outorga onerosa do directo de construir", secondo la recente denominazione dello "Estatuto de Ciudad" del 2001, oppure il concetto più chiaro e diretto di trasferimento di questi diritti che si chiama "transferencia do direito de construir". Queste formule, che sono applicate già da alcuni anni in diverse città brasiliane, come São Paulo, Porto Alegre, Recife ed altre, si sono consolidate come strumenti di gestione urbana nella legge appena citata; possono essere utilizzate solo nei municipi che abbiano un "Plan Director" e permettono di trasferire i diritti a costruire da una zona della città ad un'altra. Ciò può avvenire non in maniera indiscriminata ma solo secondo le indicazioni del piano e dopo adeguate e dettagliate analisi e valutazioni. Il valore di tali strumenti sta nella possibilità, ad esempio, di recuperare risorse per la edilizia residenziale di tipo sociale (come nel caso di Porto Alegre) o per la costruzione di infrastrutture e servizi pubblici generali negli altri casi citati. Questi strumenti, dunque, recuperano e ridistribuiscono la rendita di urbanizzazione perché captano l'eccesso di valore della proprietà urbana e lo reinvestono in operazioni previste da un piano che è legge locale di ordinamento e gestione. Si può trovare una descrizione dettagliata di tutti questi strumenti nelle schede 4, 5, 6, 36, e 38.

- **Strumenti che permettono di ottenere una parte della rendita urbana o plusvalore per cessione di una porzione della edificabilità.** Si tratta della formula della cessione del 10% del terreno edificabile in aree di espansione urbana, in parti di città non ancora consolidate e nei processi di trasformazione e recupero previsti dalla normativa spagnola (vedere la scheda 19). Questa formula è applicata con variazioni minime dalle differenti comunità autonome. La sua applicazione presuppone una captazione della proprietà urbana da parte del governo locale. Tale cessione viene effettuata a favore dei municipi o delle amministrazioni competenti. Una parte dei terreni edificabili, dietro pagamento del 10% da parte delle amministrazioni coinvolte, passa al patrimonio pubblico. Da queste aree si possono ottenere rendite vendendole, ma ponendo condizioni sulla loro destinazione d'uso, oppure le si devono destinare alla costruzione di residenze sociali. Pertanto l'incremento del valore del suolo, generato dalla crescita della città o dalla sua trasformazione, recupero, miglioramento, è reinvestito nello stesso processo di urbanizzazione o in applicazioni sociali della gestione urbana. Si tratta di una forma diretta di recupero e di reinvestimento della rendita urbana e del plusvalore già prevista dalla legge del 1976. Questo tema è strettamente connesso con quello dei patrimoni municipali che viene descritto di seguito.
- **Strumenti che legano la gestione pubblica e quella privata attraverso accordi o regole che compenetrano la apportazione di terreni e investimenti ai costi delle infrastrutture e degli elementi di urbanizzazione.** Si tratta degli accordi sull'uso di risorse private nella realizzazione di alcune opere in Inghilterra (vedere la scheda 37 su "Intervenciones Urbanas"). Si può articolare anche, in alcuni casi, attraverso "Convenios urbanísticos". Vedere due esempi rispettivamente in Europa ed in America Latina nelle schede 23a e 23b.

Esistono forme molto più regolamentate come la figura della "Empresa Urbanizadora" all'interno delle "Juntas de Compensación" previste dalla normativa urbanistica spagnola o il modello del "Consorcio Inmobiliario" o la "Urbanización Asociada" (vedere la scheda 35) in America Latina. In questi casi, un soggetto apporta il terreno di sua proprietà e l'altro l'investimento sotto forma di costi di urbanizzazione; quindi i due dividono il prodotto del processo cioè i lotti edificabili. Si potrebbero avanzare delle obiezioni sul fatto che formule di questo tipo non permettano di captare rendita o plusvalori. A

questo fine si pensi che questi processi generano sempre un incremento del valore del suolo all'interno dell'area interessata ma anche nelle zone limitrofe. Inoltre se esiste una strategia urbana ed un piano materiale, le parti di città che si migliorano o ampliano possono portare beneficio alla struttura globale. Alcuni esempi: un viale dà continuità migliorando le connessioni tra parti di città; lo sviluppo di attività produttive, logistiche o terziarie favorisce il funzionamento economico di tutta la città; la costruzione di una trama urbana ricuce parti di città estromesse dal tessuto urbano. Esistono molti esempi. Ma si deve sempre pensare alla scala locale della urbanizzazione; per questo tutti gli strumenti che apportano miglioramenti ad una parte di un tutto, se inseriti in processi più ampi di pianificazione, generano rendita urbana e plusvalore che possono essere reinvestiti a favore della comunità intera. Migliorare una parte della città deve portare ad un miglioramento della intera città. Perché ciò avvenga è necessario evitare interventi isolati o non coordinati tra loro e a questo fine il piano gioca un ruolo fondamentale.

Questo capiente insieme di strumenti di gestione urbanistica potrebbe essere ampliato ulteriormente con una esplicazione dettagliata dei processi attuativi. I quali possono essere riassunti nelle seguenti formule: ottenimento della cessione dei suoli, a favore degli interessi generali normalmente per la loro amministrazione locale; recupero di tutto o parte del costo di urbanizzazione; gestione del potenziale o eccesso di edificabilità come risorsa attraverso il trasferimento di alcuni diritti; gestione di forme di investimento misto sul suolo per un livello maggiore di urbanizzazione; captazione diretta di parte del valore della rendita urbana sotto forma di porzioni di edificazione (l'esempio del 10%). Presentata questa vasta gamma di strumenti bisogna osservare che li si dovrà adattare alle realtà regionali e locali di ciascuno dei processi di urbanizzazione. Tuttavia si può affermare in maniera generica che ci sono molte possibilità aperte in entrambi i continenti, in special modo in America Latina. L'obiettivo non è copiare in maniera acritica, ma adattare le formule, messe a punto da altri, alla propria realtà locale per migliorare le forme di redistribuzione della rendita urbana e del plusvalore generati dal processo di urbanizzazione.

2.2.6 Strumenti di urbanizzazione e patrimoni terrieri

La creazione di un fondo comune di proprietà di terreni e lotti in aree urbane o di espansione urbana, è ciò che potremmo chiamare "patrimonios municipales de suelo" o anche "bancos de tierras". Questo strumento, molto vincolato all'urbanistica spagnola e che compare già nel 1956 (vedere la scheda 21), è un meccanismo di redistribuzione della rendita urbana, ma in alcuni casi può essere anche un meccanismo per la captazione di tale rendita e del plusvalore. Ciò avviene se tale strumento si combina con la gestione diretta municipale della urbanizzazione. Come esempio si può vedere il caso della città di Lleida (Lérida, in Spagna) descritto sinteticamente nella scheda 22, attraverso la costituzione di una "Empresa Municipal de Urbanismo". Si tratta di una impresa di urbanizzazione di tipo privato ma di proprietà completamente municipale con il capitale costituito da suolo di proprietà pubblica. Questa impresa fa investimenti, attraverso prestiti ipotecari sul valore del suolo, per urbanizzare terreni prioritariamente pubblici. Una volta fatte le opere di urbanizzazione, i lotti risultanti sono destinati alla costruzione di case o di attività economiche ad opera dei privati che acquistano il suolo attraverso aste. Va da sé che in questo modo, oltre che una crescita della città più controllata, è garantita anche la totale copertura dei costi di urbanizzazione e di costruzione dei servizi pubblici previsti dal piano che si sta attuando.

Questo processo permette di captare il plusvalore intrinseco dei terreni che, quando sono raggiunti dal processo di urbanizzazione, diventando lotti urbani, incrementano il proprio valore anche se comprati anni prima. Sebbene, dunque, si realizzino forme di rendita urbana sui terreni in vendita grazie agli investimenti in opere di urbanizzazione; tuttavia tali forme dirette di rendita e plusvalore sono completate da forme esterne al processo, generate dall'aumento della attività economica nel periodo di urbanizzazione e in quello di costruzione. Tale attività economica riguarda sia le case che le attività (uffici, laboratori ed altre) e le attrezzature pubbliche che il suolo urbanizzato permette di realizzare con più facilità.

Inoltre esiste un margine di profitto (rendita) che viene captato dalla comunità (proprietaria della impresa di urbanizzazione) e che può essere reinvestito in attività a fine urbanistico e sociale. Nel caso di Lleida, i significativi utili della vendita del suolo vengono reinvestiti per un 50% nelle opere di riqualificazione del centro storico. L'altro 50% viene destinato all'acquisto di altro terreno per perpetrare il ciclo vitale della impresa municipale di urbanizzazione. Questo è un buon esempio di combinazione dei due strumenti di questo gruppo: "Patrimonios Municipales de Suelo" y "Empresas o Sociedades de Urbanización".

I patrimoni immobiliari pubblici, chiamati anche "tierras fiscales" o con formule simili in America Latina, permettono alla collettività di riscuotere parte dell'incremento di valore del suolo, o, che è lo stesso, del plusvalore legato alla crescita, sviluppo, trasformazione della città. Però hanno anche un valore economico e gestionale di per sé, dal momento che possono essere oggetto di scambio attraverso accordi o protocolli o permutate i cui ricavi possono essere reinvestiti nell'urbanizzazione. Una strategia potrebbe essere, ad esempio, quella di far aumentare il valore di una zona realizzandovi opere di urbanizzazione ed in cambio ottenere terreno urbanizzato per la costruzione di residenze sociali. Inoltre, come nel caso della impresa di urbanizzazione di Lleida, questi terreni che hanno un valore economico, possono far parte del capitale

di una impresa che investe direttamente nel processo di urbanizzazione, con tutti i benefici economici e di gestione appena citati. Il patrimonio immobiliare pubblico, o la sua gestione, sono uno degli strumenti più lampanti di redistribuzione della rendita urbana e del plusvalore.

Inoltre questo strumento può essere perfezionato e ampliato con l'inserimento, nel processo, di società o imprese di urbanizzazione: dalle tradizionali imprese miste dell'urbanistica francese fino alle imprese di gestione di servizi urbani come MUNITEL in Colombia, passando per società che intervengono sul processo di costruzione delle case come METROVIVIENDA sempre a Bogotá in Colombia. Sicuramente esistono molti altri esempi ma in questa sede non interessa realizzarne un catalogo completo. Si citano solo i casi utili all'illustrazione della tesi secondo cui, oltre alla proprietà pubblica del suolo, anche la gestione attraverso imprese pubbliche o miste, o attraverso accordi e protocolli con imprese private, è uno strumento di gestione urbana di cui si devono esplorare le potenzialità. Non solo perché è una forma di concertazione pubblico - privata, ma anche perché è uno strumento per la gestione combinata della proprietà del suolo e degli investimenti per l'urbanizzazione. La tesi di fondo è che una delle maggiori fonti di rendita urbana è esattamente il processo di urbanizzazione. E poiché questo processo avviene in un luogo preciso, su aree concrete, le amministrazioni locali sono le più interessate a che queste combinazioni di gestione urbana si realizzino. Questo è uno dei gruppi di strumenti da studiare con più attenzione e maggior approssimazione alle condizioni legali e urbanistiche specifiche di ciascuna località. C'è un campo specifico in cui la analisi delle condizioni locali deve stare alla base delle scelte di gestione urbana, intesa come base dello sviluppo locale. La gestione della titolarità del suolo e le forme societarie all'interno del quadro urbanistico e normativo di ciascun paese e delle leggi locali, sono una combinazione evidente di come possa redistribuirsi la rendita urbana ed il plusvalore a favore di tutti.

2.2.7 Strumenti di democratizzazione e di partecipazione sociale

Una riflessione generica per introdurre questo gruppo di strumenti: potrebbe darsi che ci si domandi perché si insista sul fatto che una forma di governo basata sulla democrazia partecipativa possa essere vista come strumento di redistribuzione della rendita urbana.

Nel secondo gruppo di strumenti, quando si è parlato di pianificazione, piani e progetti si è data una prima possibile risposta. Dal momento che la urbanizzazione è una delle attività base alla scala locale, l'apporto di ognuno di coloro che chiamiamo "usuarios expertos" di una città (i residenti, i visitatori...) è fondamentale non solo per la sua pianificazione ma anche per la gestione. Questi soggetti infatti conoscono i problemi della propria città meglio di chiunque altro. Inoltre possono apportare informazioni precise su ogni suo angolo, sulle condizioni specifiche di ogni ambito e sullo stato della proprietà della terra, oltre che un ampio insieme di dati ed informazioni che sono determinanti nel processo di urbanizzazione. Si è detto che questi soggetti con il loro intervento permettono di calibrare meglio lo strumento urbanistico. Adesso si prova a dire lo stesso sulla gestione del processo di urbanizzazione, alla scala del singolo luogo, parte dell'insieme di luoghi che è la città.

La pianificazione e la gestione della città, vale a dire il suo governo, sono tanto più efficaci quanto più propongono soluzioni ad esigenze concrete. Per questo è importante dare spazio al contributo, in azioni ed interventi, dei cosiddetti utenti esperti. Non c'è nulla di più chiaro del fatto che una proposta di urbanizzazione è molto più solida se è aderente a necessità e richieste effettive, ma le sue possibilità di successo aumentano concretamente all'aumentare del numero di persone che ne conoscono e condividono i contenuti. Inoltre quante più persone si coinvolgono nel processo di pianificazione, tanto maggiore è la diffusione della proposta. Maggiore è il numero delle persone che conoscono il modello di pianificazione adottato, più trasparente è il suo sviluppo. Quanto più trasparente è il suo sviluppo, tanto più democratico è il processo. Quanto più democratico è il processo, tanto più si hanno garanzie di equità e di eliminazione dei privilegi di pochi.

Una gestione della politica urbana basata sui principi della democrazia partecipativa, è particolarmente efficiente in urbanistica ed in tutti i processi di quella che si è definita urbanizzazione. Per quanto ci si trovi in stadi di suburbanizzazione o in fasi più elementari di concentrazione della popolazione in città, nuclei e insediamenti umani, gli attori della città sono coloro che la popolano. La partecipazione e democratizzazione della vita locale è fondamentale. Nelle schede sono catalogati esempi di differenti strumenti di questo tipo. Ne esistono molti di più e quelli registrati servono solo di riferimento; si è voluto, in questo modo, lasciare questo paragrafo più aperto di altri all'apporto di tante altre esperienze positive. Vedere le schede 27, 28a, 28b y 31 degli allegati.

In fine non si può non citare le importanti esperienze dei "Presupuestos Participativos". Tema monografico che va al di là dell'amministrare beni pubblici, reinvestire rendite e risorse economiche. Queste esperienze vanno citate per la fondamentale importanza che hanno in America e che iniziano ad assumere anche in Europa. L'argomento è trattato e descritto diffusamente in "Presupuestos Participativos" nella Rivista "La Era Urbana, La Revista de la Ciudad Global", edizione speciale del marzo 2004, edita da PGU-ALC. Partendo dalle esperienze di "Presupuestos Participativos" come metodo di redistribuzione democratica si possono ampliare le possibilità fino alle nuove formule di partecipazione nel governo locale o

esperienze di politiche creative in ambito locale. Ad esempio la esperienza della città Argentina di Resistencia con le sue "Esculturas urbanas", che estende il diritto all'arte a tutti i cittadini e utilizza, come strumento di gestione, la Fundación Urunday, in sintonia con le azioni della municipalità.

2.2.8 Hábitat, regolarizzazione delle terre, e rivalorizzazione delle aree

In gran parte dei paesi in via di sviluppo sono state necessarie, ed in alcuni casi ancora lo sono, politiche di messa in regola della proprietà terriera che permettano di sanare le forme irregolari ed illegali di occupazione del suolo pubblico **(10)**. Tuttavia è indispensabile tener presente che la occupazione irregolare dei terreni si radica principalmente sulle scarse opportunità, dei settori poveri della società, di accedere al suolo urbanizzato. Smolka e Iracheta **(11)** segnalano che "il 60/70% del terreno delle città latinoamericane è occupato in maniera irregolare, illegale o clandestina e l'inventario delle residenze è costituito da edifici auto costruiti il cui numero aumenta costantemente.". Queste occupazioni precedono la costruzione di infrastrutture e non rispondono ad un modello organizzato di insediamento. Quanto appena descritto rende difficile e costoso qualunque processo di riordino ed urbanizzazione.

Nei paesi in via di sviluppo, i programmi di messa in regola della proprietà delle terre hanno avuto come obiettivo principale l'integrazione degli insediamenti informali, o non autorizzati, con il sistema legale e amministrativo della gestione del suolo. Si è cercato inoltre di creare le infrastrutture urbane e di fornire una sicurezza di titolo sulla terra ai suoi occupanti. Si è, in fine, riconosciuto i titoli di proprietà ed altri diritti di occupazione.

Negli anni '70 gli organismi internazionali, in particolare la Banca Mondiale ed il BID attraverso il finanziamento di programmi specifici, e le Nazioni Unite attraverso campagne ancora oggi attive, hanno cominciato ad intervenire in maniera sistematica sui governi per la regolarizzazione delle situazioni sopra descritte. Ciò nel quadro delle politiche mondiali di lotta contro la povertà e in quello delle azioni per il buon funzionamento delle città, in un contesto in cui i processi di urbanizzazione sono sempre più rapidi.

La Campagna Mondiale denominata "Tenencia Segura", del 1999, realizzata all'interno del programma delle Nazioni Unite "Asentamientos Humanos" (UN-HABITAT), Nairobi 2003, è considerata uno strumento per promuovere forme sicure di proprietà alle popolazioni più povere, che vivono in insediamenti precari ed informali. Attraverso questa campagna si promuove la negoziazione con gli occupanti, come alternativa allo sgombero forzato, e l'utilizzo di forme innovative di proprietà per limitare gli spostamenti di popolazione generati dalle forze del mercato.

I metodi di regolamentazione della proprietà della terra sono uno degli argomenti obbligatori quando si vuole affrontare il tema della generazione e della redistribuzione della rendita urbana e del plusvalore. Nonostante la occupazione irregolare della terra sia causata dalla incapacità dello Stato di attivare meccanismi di accesso al suolo per gli strati più poveri della società, la successiva messa in regola delle proprietà e la costruzione delle infrastrutture danno ai settori economicamente sfavoriti un capitale rivalutato attraverso fondi pubblici e dà valore agli investimenti effettuati dalle famiglie.

D'altra parte studi e ricerche più completi ed approfonditi, come quello realizzato per il "CEPAL" (Cile, 2003) da Nora Clichevsky **(12)**, sostengono che, secondo le esperienze realizzate nelle ultime decadi, la regolarizzazione della proprietà del suolo è un processo costoso e accidentato. Segnalano, inoltre, che non si è riusciti a recuperare i costi come prospettato dagli organi finanziatori, fatto che ha minato la possibilità di ripetere in futuro esperienze analoghe in quanto considerate non sostenibili. Tali studi concludono, in fine, che l'impatto dei progetti di lottizzazione ed infrastrutturazione, sulla riforma istituzionale e politica dei paesi in via di sviluppo, è stato praticamente nullo.

Considerare i programmi di messa in regola della proprietà della terra, strumenti di redistribuzione della rendita urbana è comunque corretto anche se può essere discusso. Hernando de Soto **(13)** ha sostenuto, e applicato in molte occasioni, il principio secondo cui la appropriazione individuale della terra permette alle famiglie povere di crearsi un capitale che le faciliti nell'accesso ai sistemi di credito e per questo apporta al mercato nuovi capitali. Alcuni rispondono che questo non accade, che le famiglie povere non ipotecano la loro proprietà e che la richiesta di crediti, nei periodi successivi alla messa in regola delle proprietà, non è cresciuta.

Tuttavia l'argomento più valido, per giustificare l'esistenza dei programmi di messa in regola della proprietà, continua ad essere il suo carattere di strumento fondamentale di lotta contro la povertà urbana. Per mezzo di questo strumento, infatti, porzioni di suolo urbano rivalutato diventa accessibile alle fasce disagiate della società. La limitatezza del suolo urbanizzato o urbanizzabile, causata in parte dalla concentrazione della proprietà ed in parte dalla assenza di meccanismi di controllo della speculazione immobiliare, porta ad un aumento costante dei prezzi dei terreni. Ciò rende sempre più difficile localizzare case a basso prezzo e incentiva processi di urbanizzazione periferica o la localizzazione dei più poveri in terreni non ancora

urbanizzati o non urbanizzabili. Si dimostra, ancora una volta, che la speculazione immobiliare costituisce un fattore in più di povertà ed ineguaglianza.

È generalmente riconosciuto che è sempre più il mercato a regolare i processi di crescita e sviluppo urbani, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, e che gli interventi pubblici non sono stati in generale capaci di contrastare le forze che lasciano i poveri sempre più fuori dal gioco del mercato del suolo. In questo contesto la ricerca di meccanismi che invertano la tendenza, e tra questi i programmi di messa in regola della proprietà del suolo, continuano ad avere il loro senso. **(14)**

Nel contesto di questa analisi è importante sottolineare e precisare che i processi di espulsione e sradicamento sono, nel campo delle azioni urbane, le risposte meno eque all'esigenza di integrazione dei poveri nello sviluppo urbano. In questi casi, infatti, coloro che non sono capaci di rispondere alle regole di mercato sono reclusi nelle zone di basso interesse immobiliare. Molte volte, in questi processi, la controparte pubblica si fa promotrice di una politica di appoggio ai settori in cui si concentra il capitale urbano e finanziario. Allo stesso tempo alcuni studi considerano che la messa in regola delle proprietà immobiliari non riduce la povertà e di conseguenza non incide in maniera significativa nella promozione della giustizia sociale. Quindi giudicano che tali azioni hanno un ruolo di sola compensazione non essendo finalizzate all'eliminazione delle cause del problema.

Una risposta interessante sono le ZEIS (Zonas de Especial Interés Social, vedere la scheda 33a) che, per varie giurisdizioni brasiliane, si sono rivelate uno strumento, di discreto successo, per facilitare la messa in regola di insediamenti informali esistenti e progettare aree per l'occupazione popolare. Oltre ad essere un mezzo conveniente per incrementare il potere di negoziazione delle entità pubbliche rispetto agli agenti privati sull'uso del suolo, queste zone effettivamente funzionano da calmieri dei prezzi giacché generano, nel mercato, aspettative sull'offerta di terreni ad uso residenziale per la popolazione a basso reddito (Clichevsky, 2003).

Altro esempio di strumento di controllo della speculazione immobiliare è lo "Impuesto Predial Progresivo" (Vedere la scheda 34), che si basa nell'applicazione di una imposta sui terreni urbani non occupati o sotto utilizzati. Attraverso questo meccanismo si può stabilire un termine temporale per la realizzazione della parcellizzazione e la edificazione delle aree non occupate, o sotto utilizzate, per evitarne l'uso speculativo. Alcuni sistemi normativi stabiliscono che il proprietario che non rispetti il termine per la parcellizzazione e la edificazione delle aree non occupate, o sotto occupate, possa essere penalizzato con il pagamento di una tassa progressiva che gli permetta di ottenere un nuovo termine. Qualora questo nuovo termine dovesse scadere senza che l'edificazione sia avvenuta il terreno può essere espropriato dietro pagamento con titoli statali a lungo termine.

Altro caso è quello della legge colombiana N.9/89 (Vedere la scheda 39) che, per favorire i settori più poveri della società, prevede la creazione di banche della terra, stabilisce gli strumenti finanziari per la riqualificazione urbana e istituisce la estinzione del diritto di proprietà sui beni immobili che non assolvano ad alcuna funzione sociale (Clichevsky, 2003). In tutta la America Latina, se si riuscisse a riportare nel mercato questi immobili, soprattutto quando si tratta di terre incolte dalla buona accessibilità e dotazione di servizi, la offerta di suolo crescerebbe al punto tale da avere ripercussioni immediate sul mercato riducendo i prezzi del terreno. Tutto ciò avrebbe comunque senso solo nel quadro di una politica articolata e coerente di gestione della terra.

Anche le politiche fiscali, se non sono basate su criteri di equità sociale, possono arrivare a provocare la espulsione della popolazione. Ad esempio nella parte est della città di Bogotá le imposte di valorizzazione – utilizzate per captare gli aumenti di valore del suolo derivanti da un progetto di sviluppo attuato negli anni '80 – hanno rischiato di provocare la espulsione della stessa popolazione che il governo stava teoricamente aiutando con il progetto (Clichevsky, 2003).

Nella città di Rosario in Argentina (vedere la scheda 32) si sono portate avanti azioni i cui obiettivi sono: la riduzione delle situazioni di abuso del suolo urbanizzato per l'integrazione sociale della popolazione più povera nella struttura sociale e in quella urbana legale, per rendere possibile la costruzione di case popolari e l'accesso ad un habitat dignitoso agli strati sociali più deboli. Il programma consiste nella costruzione di infrastrutture di base, nella suddivisione dei lotti, nella legalizzazione della proprietà e nella dotazione di attrezzature di base (salute, sociale, istruzione) per il consolidamento fisico e legale dei quartieri di origine abusiva. In alcuni casi si aggiungono finanziamenti per il miglioramento delle residenze esistenti o per l'auto costruzione.

Si valuta che la esperienza di Rosario nel miglioramento dell'habitat di vita e nella messa in regola del suolo, promuove la redistribuzione della ricchezza a intervenire sulla accessibilità al suolo per le famiglie con basso reddito. L'obiettivo è dare una risposta ad un mercato unico e regolamentato della terra, non differenziato, in termini di accessibilità e capacità di acquisizione. In questo modo si dà anche risposta ad un mercato della terra unico e segmentato, non separato, sposando una strategia della continuità in termini accesso e potere di acquisto.

Altro strumento da evidenziare é quello che promuove la redistribuzione attraverso la vendita di lotti a prezzi sociali. Si tratta di facilitare l'accesso a terreni per residenze unifamiliari agli strati più bassi della società attraverso la creazione di un regime speciale su aree che fanno parte del demanio pubblico (vedere la scheda 33b). La normativa autorizza il Potere Esecutivo a sbloccare la vendita di parti del demanio pubblico sotto la unica condizione che queste aree vengano cedute solo a gruppi familiari che non posseggano altri beni e che non abbiano già beneficiato di altri interventi pubblici per la casa. Il prezzo di vendita viene stabilito tramite una stima effettuata da soggetti definiti per legge, attualmente l'ente incaricato delle stime è il "Banco de la Provincia de Buenos Aires".

3. Conclusioni generali del libro

Il lavoro svolto congiuntamente permette di concludere che sì, esistono strumenti per la captazione ed il reinvestimento degli incrementi di valore del suolo generati dai processi di urbanizzazione, che sono di base locale. Questi incrementi di valore si traducono tanto in forme di rendita urbana, quando sono generati da investimenti, quanto in forme di plusvalore, quando non ci sono investimenti. Si conclude, inoltre, che la gestione ed il reinvestimento di tali rendite o plusvalore permettono di indirizzare il processo generale di urbanizzazione verso un più ampio sviluppo sociale. Inoltre si può sottolineare che questi meccanismi sono analoghi nei due continenti esaminati, per quanto ci siano molte differenze nei livelli e nella quantità di risorse legali, normative, istituzionali, culturali che sostengono la gestione degli investimenti in ciascuna città. Si reclama, comunque, una visione positiva del tema. Ci sono potenzialità su cui si può lavorare guardando le esperienze degli altri non come modello da copiare ma come fonte di ispirazione per le proprie strategie.

Si possono riportare le differenze più significative. In America Latina gran parte degli strumenti descritti pongono l'attenzione sulle opere pubbliche per generare miglioramenti o incrementi di valore, piuttosto che porre l'attenzione su cambiamenti nella normativa urbana capaci di incidere sul processo di urbanizzazione. Si può comunque affermare che in America Latina ci sono pochi esempi di plusvalore, generato da investimenti pubblici, captato in maniera pesante dai governi (in particolare da quelli locali) attraverso imposte o attraverso processi di gestione o mediante negoziazione. Però ci sono strumenti concreti per il recupero di parte di questo valore.

Allo stesso modo ci sono altre esperienze di nicchia ma molto interessanti, e sempre di base locale, che operano sul trasferimento dei diritti o valori urbani tra diverse zone. Il modello brasiliano del valore di base o valore tipo che permette di recuperare gli eccessi, ne è una buona prova. In questo quadro di esperienze si inseriscono gli strumenti riportati in questa pubblicazione che offre una buon ventaglio di possibilità di differenti tipi: urbanistiche, fiscali, di partecipazione, di regolamentazione della terra, e di altri tipi.

D'altro canto si può affermare che, in Europa, il plusvalore e i costi del processo di urbanizzazione si ripartiscono attraverso processi regolati per legge, sia nelle zone di nuova edificazione che in quelle di recupero e riqualificazione. In quasi tutti i casi, tali norme di regolazione, sono definite all'interno dello stesso strumento urbanistico. La normativa urbanistica, dunque, regola la gestione urbana in modo tale che tutta o una parte della rendita e del plusvalore ritornino ai cittadini. La regola comune è che la proprietà privata del suolo, e dei benefici immobiliari, ha limiti ed oneri che derivano dal concetto globale della funzione sociale della proprietà. Ciascuno stato, ma anche ciascuna regione o provincia, possono avere regole differenti nei dettagli ma non nell'impostazione. Questa formula è più verticale e gerarchica ed i suoi dettagli sono definiti, in ambito locale, attraverso lo strumento urbanistico. Ci sono, comunque, delle potenzialità.

In fine non bisogna dimenticare che oltre agli strumenti che permettono di captare la rendita urbana o plusvalore, è molto importante nella gestione della politica urbana, pensare come queste risorse possano essere reinvestite. Perché l'obiettivo ultimo di tutta queste riflessioni è convertire un processo di tipo socio-economico e culturale, in un processo di sviluppo endogeno locale. Costruire la città come mezzo per costruire una società più giusta ed equilibrata. Augurandosi che gli spunti di riflessione proposti siano utili nell'orientare le scelte di ogni lettore, in ciascuna città, in ciascun paese ed in ciascun continente, si rimane in attesa di commenti e utili critiche frutto dell'esperienza di ciascuno.

Instrumentos de redistribuição da renda urbana

Índice

Introdução	117
Origem e finalidade do livro	117
Suas divisões e conteúdos	117
Pertinências do tema e seu enfoque	117
Beneficiários e destinatários	118
1. Antecedentes	119
1.1 O programa URB-AL e o projeto comum	119
1.2 Objetivo, metodologia e desenvolvimento do projeto	120
1.3 América Latina e Europa do sul: aspectos comuns e diferenciais	121
1.4 As cidades participantes: seus contextos institucionais y normativos = QUADRO 1	124
1.5 O trabalho em equipe para o diagnóstico (as oficinas participativas) = QUADRO 2	125
2. Descrição dos instrumentos por grupos	126
2.1 Reflexões metodológicas e conceituais	126
2.1.1 Os conceitos de rendas e de mais-valias urbanas	126
2.1.2 Recuperação e redistribuição de rendas e/ou mais-valias urbanas	127
2.2 Considerações gerais sobre os grupos de instrumentos	128
2.2.1 As leis e disposições locais	128
2.2.2 As tipologias de planejamento urbano	129
2.2.3 A fiscalização geral e urbana local	131
2.2.4 Os Instrumentos econômicos	135
2.2.5 Os Instrumentos de gestão urbana	138
2.2.6 Os Instrumentos de urbanização e patrimônios de terras	142
2.2.7 Os Instrumentos de democratização e de participação social	143
2.2.8 Hábitat e regularização de terras, e a revalorização da área	144
3. Conclusões	146

Introdução

Origem e finalidade do livro

Este livro é um dos resultados tangíveis, do esforço coletivo, do projeto comum “Instrumentos de Redistribuição da Renda Urbana”, parte do Programa URB-AL e da Rede número 7 deste programa, “Controle e gestão da urbanização”. Subvencionado pela União Europeia, participaram cinco cidades sócias (Ferrara-Itália, Lleida-Espanha, Malvinas Argentinas-Argentina, Rio Claro-Brasil y Rosario) e pela CEPAL (da ONU), com o apoio de consultores internacionais e “expertos” locais.

Projetou-se como resultado final do projeto um livro, com caráter de registro analítico que é resultando de um trabalho profissional sério, coletivo, e operativo. Que, além disso, se constitui em uma referencia de informação aberta, mais que um catálogo de soluções pontuais. Aberto à leitura de muitas outras cidades e pessoas para que com ela lhe dêem sua própria dimensão.

Suas divisões e conteúdos

O livro estruturou-se nas seguintes partes:

- Inicialmente, aprofunda-se na motivação e enfoque no tema de captação e redistribuição da renda urbana e “mais-valias”; depois, definem-se seus destinatários e beneficiários.
- Posteriormente, apresentam-se um conjunto de antecedentes sobre o contexto em que está inserido o livro, além dos objetivos, a metodologia e o desenvolvimento do projeto, tanto quanto é resultado de um projeto comum da URB-AL. Descreve-se a situação das cinco cidades intermédias participantes, em dois subcontinentes: América Latina e o sul da Europa. Fazendo menção especial a suas condições de cidades intermédias, além de estar baseado em informações específicas destas cidades (ver anexo C1).
- Prosseguem as reflexões metodológicas e conceituais, que fundamentam a posterior organização e apresentação de um conjunto de instrumentos identificados, agrupados por conjuntos temáticos.
- Continua com as bibliografias e os documentos complementários dos Anexos. Nos anexos se apresentam os instrumentos, tanto os gerados nas cidades participantes (ver Anexo A.1), e outros, desenvolvidos em diversos lugares do mundo, apresentados pelos consultores internacionais (ver Anexo A.2).

Pertinência do tema e seu enfoque

Desde o início do projeto, foi intencional orientar-lo ao reforço do âmbito local do governo das cidades e enfatizar o tema da urbanização como fonte de desenvolvimento pelas seguintes premissas:

1. **Os processos de descentralização impulsionados a partir das duas últimas décadas do século XX abrem possibilidades de consolidar o desenvolvimento local**, aproximando a tomada de decisões aos cidadãos e, com isso, fortalecendo potencialmente a democratização e a promoção da justiça social. No entanto, tais processos também deram origem a desafios e problemas críticos, ao devolver ou transferir atribuições às administrações locais, sem suas correspondentes fontes de financiamento ou, o que é mais grave ainda, sem possibilidades de gerar novas fontes e incluindo o reajuste das existentes. Dado que os recursos econômicos é a questão neste tema.
As cidades costumam ser o espaço privilegiado para concentrar e combinar (ou comparar) as estratégias de desenvolvimento local e territorial. Apesar das grandes cidades, particularmente as capitais, tenderem a fixar normas, uma visão ampliada para e desde as cidades intermédias e intermediárias permite coletar suas propostas articuladas a partir de sua base, capazes de funcionar sem contar com grandes meios.
2. **A urbanização é uma atividade econômica local, existe em todas as cidades do mundo (1) além de ser básico para seu governo** (JM. LLOP 2004). Nas sociedades modernas, gera mais um incremento do valor da terra e das propriedades urbanas. A redistribuição de tal incremento, seja este renda (com inversão) ou a “mais-valia” (sem inversão¹), pode potencializar processos urbanos desejáveis para a cidade e seu território, além de reverter os processos que geram injustiça social.

¹ O capítulo 2 trata das definições de renda e das “mais-valias” urbanas.

3. **Os instrumentos de gestão urbanística ou fiscal de captação de rendas urbanas, pensados ou definidos geralmente para sua posterior redistribuição, alteram os resultados que o mercado realiza**, através da concessão preliminar das tais rendas e se convertem em um elemento fundamental para o financiamento da cidade, para buscar o equilíbrio necessário entre os bens urbanos de apropriação individual (por exemplo, a moradia) e os de apropriação coletiva (sistemas e serviços públicos). O mercado por si só não produziria todos aqueles produtos que não podem ser alterados dentro dele mesmo e, portanto é o setor público, através da administração atuante, o que tem o papel de produzir-los, e seu custo deve ser financiado, precisamente, através das rendas que se geram pelo trabalho produtivo de todos os setores, de todos/as cidadãos/as. Tais financiamentos se conseguem através de colocarem-se em prática os instrumentos de redistribuição da renda urbana, que, como vasos comunicantes, atuam entre o ponto de origem da renda e do gasto ou investimento público, nos pontos de destino de redistribuição.
4. **Quanto ao enfoque metodológico, os amplos conceitos de instrumentos utilizados priorizaram seu diagnóstico e sua descrição, não sua catalogação e definição detalhada.** Sendo que se considerou indispensável complementar o trabalho de pesquisa, sobre os instrumentos de captação e redistribuição, com uma análise posterior mais detalhada da utilização dos fundos captados, e muito especialmente de como se revertem os mesmos. Temas chaves quando à redistribuição pretende consolidar a igualdade e promover o desenvolvimento.

Devido a isto, tanto a captação como a mobilização e/ou redistribuição de rendas urbanas são temas válidos e pertinentes na agenda de desenvolvimento local **(2)**, embora normalmente ausentes (M. Samolka e F. Furtado, 2001). Sua ausência vincula-se com a falta de informação sobre o estado de ação dos gestores públicos, daí o objetivo de prover-lhes com esta informação através deste livro. E se relaciona também com a presença de atuantes onde se torna conflituosa tal abordagem, incluindo os mesmos líderes políticos, funcionários locais, promotores imobiliários, cidadãos em geral e potenciais beneficiários em particular. Com este livro, como livro aberto a todos, se pretende colaborar em ampliar as possibilidades de desenvolvimento local.

Seus beneficiários e destinatários

Em relação a seus destinatários e beneficiários, segundo o que se destacou na formulação do projeto, são funcionários e técnicos de governos locais ou regionais, que exercem funções em áreas vinculadas com o tema. Os beneficiários diretos são todos os gestores públicos e privados urbanos, legisladores, gestores imobiliários privados, oficinas de planejamento estratégico, programas urbanos específicos, empresas de urbanização e oficinas de gestão metropolitana das cidades intermédias, entre outros. Os beneficiários indiretos são a população de menores recursos das cidades, além das entidades acadêmicas, organizações não governamentais, organizações comunitárias, atuantes e gestores urbanos -tanto públicos como privados- de outras cidades que identifiquem com os produtos do projeto.

Como conclusão desta seção, é importante destacar que o principal valor deste projeto é formar um espaço de debate, intercambio de experiências de gestão, difusão de instrumentos y mecanismos de gestão. Assim como de argumentação da legitimidade de processos de difícil aceitação, como são os referentes à recuperação de rendas e mais-valias urbanas. Por sua vez, este espaço de debate, devido à forma de cooperação descentralizada, fortaleceu as relações diretas entre os municípios participantes. Mas pensamos nos beneficiários e destinatários posteriores, já que com a publicação e distribuição do livro, este esforço pode chegar a constituir-se em uma ferramenta válida que induza à reflexão em torno das propostas de novos instrumentos e, se correspondem, a uma adequação dos instrumentos existentes, em função que lhe dêem os leitores. Insistimos na consideração dos documentos como um livro aberto a todos. A todos aqueles que vejam no fortalecimento do governo de escala regional e local, mediante o uso de instrumentos de gestão, fiscalização e planejamento urbano, um dos caminhos de ampliação das oportunidades de desenvolvimento, especialmente na América Latina.

I. Antecedentes

Para compreender o contexto que está inserido o livro, neste capítulo se abordará sua vinculação como projeto comum de URB-AL, e se abordaram as generalizações que aproximam ou diferenciam a América Latina e o sul da Europa, os dois continentes onde se encontram as cidades sócias do projeto.

I.1 O programa URB-AL e o projeto comum

O programa URB-AL² é um programa de cooperação descentralizada³, de apoio às políticas urbanas, dirigido principalmente às comunidades locais da União Europeia e da América Latina, e a outros atuantes urbanos, como Associações, Fundações, Empresas públicas e privadas, Universidades, Colégios Profissionais, Sindicatos, ONG, entre outros organismos que intervêm a nível local.

O objetivo geral de URB AL é desenvolver relações diretas e duradouras entre as comunidades locais europeias e latinas americano, mediante a difusão, aquisição e aplicação das melhores práticas no âmbito de políticas urbanas.

Os objetivos particulares são:

- Reforçar as capacidades de ação das comunidades locais.
- Desenvolver as capacidades estruturais das autoridades locais, especialmente através da formação dos recursos humanos.
- Promover a participação das comunidades locais e representantes da sociedade civil.
- Desenvolver a capacidade de atuação das pequenas e médias cidades (PMC), dentro do contexto de internacionalização de suas relações.
- Promover as "boas práticas" de desenvolvimento local europeu e latino americanos, respeitando as especificidades.

O programa URB-AL funciona através de redes temáticas. Estas se formam em torno de um tema prioritário, de problemática urbana, estão lideradas por uma cidade, e tem como objetivos:

- Identificar problemas comuns,
- Permitir o intercambio de experiências,
- Articular mecanismos e instrumentos de ação,
- Difundir as boas práticas sobre essa temática,
- Dar continuidade aos projetos comuns selecionados.

Em cada rede temática se concebem e executam projetos comuns⁴, que se aprofunda em aspectos específicos do tema que convoca a rede. Os projetos comuns estão dirigidos principalmente aos membros da Rede, que formam os grupos chamados sub-redes⁵.

A Rede N°7 se criou com a finalidade de realizar intercâmbios de conhecimentos, experiências e técnicas sobre o tema de "Gestão e Controle da Urbanização", onde se fortalecem e desenvolvem capacidades a nível local, que respondam aos problemas derivados da urbanização acelerada destas últimas décadas. Espera-se também que as respostas gerem aplicações concretas e integrais, capazes de estimular novas ações, ampliar e diversificar o conjunto de instrumentos.

2 Ver o site = <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal>

3 O programa foi criado pela Comissão Europeia no 1995. A primeira fase do programa se organizou em torno de 8 temas: Droga e cidade. Conservação dos contextos históricos Urbanos. A democracia na cidade. A cidade como promotora do desenvolvimento económico. Políticas sociais urbanas. Meio ambiente urbano. Gestão e controle da urbanização. Controle da mobilidade urbana. A segunda fase está composta por 5 novos temas: Financiamento local e o orçamento participativo. A luta contra a pobreza urbana. Promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais. Cidade e sociedade da informação. Segurança da cidadania na cidade. O programa é descentralizado dado que todas as atividades são elaboradas, propostas e colocadas em prática pelas mesmas cidades participantes.

4 Existem dois tipos de Projetos Comuns do tipo A que se relacionam diretamente com o tema básico da Rede e provocam ações para implementar soluções concretas em resposta à situações específicas, que se identificaram nos encontros anuais ou se propuseram posteriormente. Os Projetos Comuns de Tipo B, novos no Programa URB-AL, buscam concretizar, mediante realizações tangíveis em benefício de uma ou várias comunidades locais, os resultados dos intercâmbios de suas experiências. Envolvem uma forte dimensão de visibilidade para as populações locais.

5 Na primeira convocatória (2001) de projetos comuns para a Rede N. 7, selecionaram-se 3 projetos: Gestão da urbanização em cidades turísticas; Organização de áreas metropolitanas e instrumentos de intervenção; Poder local e quadro jurídico para a planificação e gestão urbana. Na segunda convocatória (2002) se selecionaram 5 projetos comuns: Impacto do crescimento do setor industrial químico e petroquímico na gestão urbana de cidades portuárias; Âmbitos Inter. comunais para o ordenamento territorial em pequenas e médias localidades; Estratégias de transformação das áreas urbanas portuárias abandonadas interfaces ou intermeios entre a cidade e o porto; Identificação de instrumentos de planeamento da urbanização: o enfoque multidisciplinar e integrado; o projeto "Instrumentos de Redistribuição da Renda Urbana".

Desde a formulação do projeto comum⁶, subvencionado pela União Europeia, se tomaram em conta importante antecedentes sobre a redistribuição da renda urbana nas cidades da América Latina, do Caribe e da União Europeia, que serão objeto de uma síntese a continuar (ver o ponto 1.3) e complementar com informação específica sobre as cidades sócias participantes (ver o ponto 1.4).

Especificamente, se priorizou a escala das cidades chamadas intermédias, é dizer, cidades de tamanho mediano que tem uma funcionalidade de intermediação entre os processos de globalização e os de promoção dos territórios onde estão situadas (Ver www.paeria.es/cimes). Em grande sintonia com o tamanho e função territorial das cidades sócias do projeto comum de URB-AL. Onde há uma cidade intermédia de uma escala metropolitana, Rosário, que se complementam muito bem com as outras três de escala mediana, situadas nos entorno de outras metrópoles, mas com uma clara função de centro territorial (Ferrara, Lleida y Río Claro), e por último há a contribuição de uma cidade media situada na conturbação metropolitana da grande Buenos Aires, com as especiais circunstancias dessa periferia. Esta combinação de situações, experiências e práticas, configuram um conjunto suficientemente diverso de problemas e soluções, e constituiu um bom observatório, europeu e americano, do amplo tema do trabalho. O qual foi complementado com a visão global e específica de América Latina e Caribe da CEPAL.

Esta escala intermédia, territorial e urbana, se deve também no tratamento dos problemas de urbanização é pertinente com a hipótese inicial de reforçar a nível local, de governo e de capacidades de desenvolvimento endógeno. Além de que, particularmente, era interessante revisar as condições desde o ponto de vista da administração local, onde é evidente sua diversidade e localidade.

1.2 Objetivos, metodología e desenvolvimento do projeto

O "Projeto Instrumentos de Redistribuição da Renda Urbana"⁷ teve como objetivo geral "melhorar a distribuição social da renda urbana em cidades da América Latina, Caribe e da União Europeia, através da utilização de instrumentos legais, planejamento e de gestão urbanística ou territorial que promovam um desenvolvimento urbano igualitário". Os objetivos específicos foram:

- Prover às cidades de um registro analítico de instrumentos⁸ legais e de gestão urbanística e territorial que possibilitem a captação, por parte do sector público, de incrementos no valor da terra gerados por intervenções governamentais, com a finalidade de orientar-los à aplicação na solução das carências e desigualdades tanto territoriais quanto urbanas.
- A partir de este registro analítico, entregar aos administradores locais uma ferramenta que facilite a proposta de instrumentos e replanejar ou modificar os já existentes, ao modelo das experiências implantadas de maneira satisfatória em outras realidades territoriais.

Para alcançar tais objetivos, analisaram-se instrumentos (meios) de captação de renda urbana –direta ou indireta– em e a partir das cinco cidades sócias participantes (ANEXO A.1); identificando seu objetivo, características, forma em que captam suas rendas e, se fosse possível, o mecanismo de redistribuição. Enfatizou-se na procura das dificuldades para sua aplicação, aspecto chave para a discussão a respeito da aplicação do instrumento apresentado. Como complemento, houve uma pesquisa teórica de instrumentos similares existentes em outros países e em outras regiões do mundo, feita pelos consultores internacionais apoiados pela CEPAL (ANEXO A.2).

Para uma total compreensão de cada instrumento, considera-se necessária referência ao contexto legislativo de cada país, assim como seus aspectos políticos e culturais. Uma aproximação deste tipo excede os limites do trabalho deste projeto, embora, sua menção serve para adotar com precaução às análises e descrições dos Instrumentos e para poder aprofundar mais adiante sobre suas características contextuais. Também se destaca o método que todos os instrumentos analisados estão compostos tanto por elementos bem sucedidos quanto por dificuldades, que ajudaram ao aprendizado e ambas as características constituem elementos enriquecedores da reflexão.

Com respeito à redistribuição da renda urbana, se constataram grandes dificuldades para identificar se existia ou não redistribuição para setores urbanos mais desfavorecidos e o montante desta. Na Lei ou regulamentação de alguns instrumentos explicita-se que o produto da recuperação de rendas urbanas deverá ser investido em outras obras,

6 Impreso de solicitação de subvención no contexto de uma convocatória de propostas para a coordenação de proyectos comuns de tipo A e de tipo B.

7 A informação que se apresenta e comenta a continuação obtida de Impreso de solicitação de subvención À União Europeia, no contexto de uma convocatória de propostas para a coordenação de projetos comuns (de tipo A e de tipo B).

8 Os instrumentos se referem àqueles "que possibilitam a captação, por parte do setor público, de incrementos do valor da terra originados por intervenções governamentais, com a finalidade de orientar-los para o investimento na solução das carências e desigualdades urbanas". Em Impreso de solicitação de subvención do Projeto.

especificando quais são. Em outros casos, dado o caráter e o procedimento de aplicação do instrumento, é possível deduzir onde serão investidos os recursos recuperados, por exemplo, na recuperação em espécimes e de terrenos. E em outros casos, dado que os recursos vão a contas maiores ou ao orçamento geral, não é possível seguir seu trajeto até serem reinvestidos. No entanto, geralmente é muito difícil encontrar referências para o investimento dos recursos recuperados. Surge desta constatação a necessidade de uma investigação de campo adicional para as fontes documentais ou bibliográficas, que permita dar seguimento aos recursos recuperados, para avaliar em que medida a aplicação de um instrumento de captação de mais-valias é realmente um instrumento a favor da igualdade. Medir a redistribuição da renda urbana requiere instrumentos metodológicos específicos, distintos aos orientados a medir captação de mais-valias, e também um esforço especial de identificação, por exemplo, em que momento se redistribui, como e a quem vão os benefícios. Este último é importante, já que em muitos casos a recuperação por obras em sectores de altos ingressos é reinvestida no mesmo território, produzindo-se um fenômeno regressivo.

Em relação à metodologia, se tomou a opção de gerar um processo participativo, aonde a cidade coordenadora (Lleida = Lérida, Espanha) conduziu à produção coletiva⁹. Isto se refletiu em um diálogo permanente entre a equipe do projeto, que permitiu o intercambio de idéias e experiências. Além disso, comprometeu as cidades sócias em um processo simultâneo de produção e recepção de informação. Menção especial às oficinas participantes, os quais examinaram toda a documentação recebida e analisaram o tema dos atuantes locais, aspecto chave para a avaliação da viabilidade das propostas e aplicação dos aprendizados.

Em resumo, foi importante para o êxito de o projeto manter presentes os seguintes aspectos metodológicos:

- processo de produção coletiva, e diálogo permanente, entre os participantes e os “expertos”.
- processo simultâneo de produção de informação, e “teste” pelos atuantes locais.
- análise local detalhada e descrição sempre com um horizonte mais geral que local.

O projeto se desenvolveu da seguinte maneira: inicialmente, os participantes das cidades sócias realizaram uma identificação preliminar de instrumentos em suas cidades ou de cobertura nacional. Posteriormente, os consultores internacionais do projeto formularam observações, destacando-se, em primeiro lugar, que a diversidade de instrumentos e contextos remetia à necessidade de haver uma linguagem comum e o estabelecimento de uma operação definitiva que permitiria o avanço. As definições acordadas, sem exclusões, deviam permitir classificar as formas nas quais os instrumentos incidem na recuperação de rendas urbanas e como estas se redistribuem.

Uma segunda observação refere-se à atenção especial que devia prestar-se a redistribuição, pois se corria o risco de esquecê-la. Logo foi solicitado à equipe de “expertos” a realização de um relatório que analisava as práticas bem sucedidas, ou experiências que tiveram êxito ou adequadas à aplicação de instrumentos de captação e redistribuição de rendas urbanas. Tudo isso foi submetido à discussão com todos os membros do grupo, especialmente nas reuniões conjuntas de trabalho. A primeira em Lleida-Espanha (setembro de 2003) e a segunda em CEPAL, Santiago de Chile (maio 2004). Fruto da discussão nestas reuniões e do trabalho comum se elaborou um índice de pesquisa, chegando a se estruturar de maneira geral o livro, baseado nos diagnósticos locais, nas práticas bem sucedidas e nos instrumentos adequados identificados, nas conclusões das duas Reuniões de Trabalho dos sócios e das Oficinas Locais Participativas, realizados em cada cidade sócia.

1.3 América Latina e sul da Europa. Aspectos comuns e diferenciais

I. As características comuns:

Entre os fatores comuns, embora não iguais, em ambos continentes estão: o papel do Estado; sua descentralização e graus de estabilidade do contexto político; o mercado; a sociedade civil e os processos de globalização nas transformações dos territórios; a influência da legislação relativa ao direito de propriedade, além da informação cadastral, sistemas de avaliação e arrecadação.

O papel do estado. A estabilidade do contexto político pode atribuir solidez e continuidade na aplicação de ações orientadas à captação ou recuperação de “mais-valias”. Mais precisamente, a instabilidade política, partidária e as alterações de orientação com respeito às políticas imobiliárias (incluindo dentro do mesmo partido) repercutem em mudanças ou abandonos de instrumentos aplicados, o qual debilita a validade das ações e mesmo a sua credibilidade. A confiança dos proprietários na fragilidade do sistema, que finalmente opera em seu favor, tem sido uma conduta que se traduz no não-

⁹ As atividades do projeto são: informes preliminares, primeiras oficinas locais participantes, documento de consolidação dos informes preliminares, primeira reunião de trabalho, segundas oficinas locais participantes, elaboração de diagnósticos locais, elaboração de um documento de identificação, análise e sistematização de instrumentos idôneos e/ou boas práticas em AL e na UE que promovam um desenvolvimento urbano equitativo através da redistribuição da renda urbana, segunda reunião de trabalho, terceiras oficinas locais participantes, documento final do projeto.

pagamento, em negociações ou outras ações orientadas a postergar os pagamentos na espera de uma mudança. Por exemplo, na Inglaterra depois da segunda guerra mundial, as tentativas de desenvolver a intervenção imobiliária por parte da sociedade pública se frustraram porque a alternância entre governos de direita e esquerda conduziu a uma política de avanço e retrocesso. As tentativas eram simplesmente suprimidas, sem haver mostrado realmente fracassos nem haver alcançado suficiente maturidade. (Comby y Renard 1996).

A descentralização pode também ser utilizada no campo de reversão dos valores urbanos à cidadania. Citemos alguns exemplos. No caso da Bolívia, a descentralização da administração e gestão do imposto sobre a propriedade imobiliária esteve acompanhada de modernizações no processo de arrecadação como informatização do sistema de fiscalização. Eliminou-se a participação direta do governo central na sua manipulação, assumindo os municípios diretamente sua administração e arrecadação. Deu-se importância especial à modernização do sistema, o que se traduziu em um significativo aumento dos respectivos ingressos. Mesmo assim, a descentralização requiere de capacidades técnicas a nível local. No México o imposto predial ou imobiliário é a fonte principal do financiamento local, situação atualmente em recuperação seguida de uma crise que iniciou em 1983. Dois fatos motivaram o início da crise, primeiro a reforma do artículo 115 da Constituição Federal, que transferiu do estado aos municípios o poder de administrar suas propriedades locais, e a desvalorização com relação a níveis de inflação inusitados. A falta de experiência e capacitação das equipes técnicas municipais em fiscalização imobiliária motivou a desatualização dos cadastros locais, o que combinado aos índices de inflação separou a realidade dos registros das tributações fiscais; quer dizer, o valor cadastral (Marmolejo C). Pelo contrario nos municípios europeus o imposto cadastral ou imobiliário é a chave dos recursos econômicos locais, podendo ser quase 40% destes na Espanha. Apesar disso, a descentralização é positiva, em relação às transformações urbanas, e sua gestão com atuantes locais (que combinam mercado e sociedade civil, além da inserção nos processos globais, especialmente em alguns exemplos europeus).

O papel do mercado. O contexto neoliberal supõe em alguns casos a marginalização gradativa das funções de controle e gestão do Estado, para que cumpra uma função reguladora e subsidiária. Dentro desse contexto, pode-se consolidar o investimento imobiliário como um investimento especulativo, o que dificulta progressivamente que a sociedade recupere os aumentos de valor gerados por ela mesma. A igualdade se subordina às regras com orientação de livre mercado, com um crescente peso da privatização, aceitas implicitamente pela comunidade. Isto incide -entre outros fatores- na baixa disposição política em pagar o custo do início e operação de instrumentos de captação de mais-valias. Embora também existam experiências em outros sentidos positivos. Que permitem articular fórmulas legais, normativas e/ou de gestão tanto na Europa como muito especialmente nas cidades latino-americanas.

O papel da sociedade civil. A necessidade de transparência e informação como mecanismos base da democracia local participativa permitem consolidar os processos de captação de rendas, e, além disso, evitam abusos e casos de corrupção. Ao mesmo tempo, a tendência ao uso de métodos participativos durante as reformas da arrecadação se baseia na probabilidade de que a aceitação do público facilite o processo. A auto-avaliação (Colômbia) melhorou a carga tributária e diminuiu a inadimplência. Em Santa Fé de Bogotá, a grande diferença entre a avaliação fiscal e o valor comercial dos imóveis levava a uma deterioração constante da arrecadação do imposto predial e conduz a definição de um novo quadro legal que permitia reformas ao regime fiscal da cidade. Em 1994 se adotou a figura da auto-avaliação, sendo o resultado mais visível o aumento considerável na arrecadação do imposto predial. No primeiro ano de aplicação, duplicaram-se os ingressos por este conceito. O aumento foi devido mais ao crescimento do número de prédios que pagaram impostos que a alta dos pagamentos, produzindo uma "melhor distribuição da carga tributária e uma significativa diminuição da inadimplência". Estas experiências em AL se relacionam muito bem com as fórmulas de coesão local do imposto imobiliário ou cadastral assim como em outros impostos que são à base da arrecadação das propriedades locais. Em ambos os casos devem citar-se os orçamentos participativos como exemplo de responsabilizar a população das decisões táticas, que logo revertem a favor de uma maior implicação nas estratégias, do governo local.

Os processos de globalização. Se por um lado oferecem oportunidades, seu caráter ampliação do intercambio de produtos e capitais, favorecem às grandes corporações multinacionais. Estas localizam a produção em função de seus interesses econômicos, por exemplo, as Maquilas em AL. Também geram outros processos onde se compartilham experiências alternativas. Citemos por exemplo os Fóruns Sociais, com o da cidade de Porto Alegre como referência. Especificamente o das Autoridades Locais. Neles se cruzam as informações de gestão urbana alternativa. Abrem-se campos de solidariedade internacional e de novos caminhos do governo local mais igualitário, mais solidário, mais participativo e mais sustentável. Estamos em um processo de forte dialética onde deixar visíveis os instrumentos e as boas práticas locais é muito pertinente para ampliar as possibilidades de outros em sua aplicação localizada nos campos apropriados.

A legislação de cada país incide claramente no tipo de instrumentos adequados e eficientes para a recuperação de "mais-valias", em particular aquelas leis que regulam o direito de propriedade e que incidem na redistribuição das "mais-valias" imobiliárias de maneira radicalmente diferenciada.

Os cadastros, sistemas de avaliação e arrecadação de impostos, taxas e contribuições são a base da maioria dos instrumentos para captar rendas urbanas; sua qualidade determina as possibilidades de aplicar um ou outro instrumento ou a impossibilidade de aplicar de maneira eficiente qualquer forma de recuperação. Desde esta perspectiva, indicou-se repetidamente que uma condição previa para aplicar a maioria dos instrumentos de captação de “mais-valias” é contar com cadastros atualizados a valores de mercado, especialmente considerando que este valor reflete de maneira específica os aumentos no valor dos imóveis. Para a maioria de países e municipalidades o alto custo de formação e manutenção dos cadastros lhes faz desistir do investimento, apesar de existir consenso a respeito de melhorar a informação imobiliária para melhorar as finanças associadas a recursos provenientes de impostos ou outras cobranças sobre a propriedade imobiliária. Onde houve melhorias, estas contaram com um forte respaldo político que motivou aos funcionários públicos responsáveis (exemplo disso é o caso do Brasil). Como resultado global positivo aumentou a arrecadação dos distintos impostos territoriais locais.

II. Particularidades da América Latina:

1. **As cidades latino-americanas, em um processo de crescimento, apresentam um agudo nível de segregação sócio-espacial.** Por um lado está a população pobre, habitando em condições de precariedade, com um conjunto de carências respeito de seu acesso aos serviços e bens urbanos; e por outro, a população de maiores recursos que vê suas necessidades satisfeitas e concentra a riqueza patrimonial. A tradição de prover de infra-estrutura e serviços com recursos públicos para os setores sociais de alta arrecadação é forte, e a captação das valorizações geradas por estas ações tende a concentrar-se nos mesmos setores, especialmente nas mãos dos proprietários imobiliários. A escassez de recursos de investimentos dificulta a reversão da situação acima descrita de tornar mais igualitário o acesso aos bens e serviços urbanos. Frente a esta escassez se necessita aplicar instrumentos que contribuam com o aumento dos recursos locais, entre estes a captação de “mais-valias” por parte do setor público, a fim de melhorar a igualdade em sua redistribuição. Quase 45% da população em AL vive em condições de informalidade e os frágeis regulamentos existentes de mercado da terra explicam, em grande parte, a impossibilidade dos setores populares de chegarem ao solo urbanizado formal. O círculo mercado livre da terra – informalidade - aumento da pobreza é essencial para explicar a realidade.
2. **Na América Latina é mais freqüente partir de propostas locais para legislações de maior cobertura, incluso nacional.** Nos casos em que frutificam geram processos criativos e flexíveis, e também de rápida implementação. Mesmo assim, estes processos também correm o risco de estar sujeitos as constantes alterações políticas e podem terminar em tentativas legais frustradas. Ao depender majoritariamente da economia local, funcionam de forma precária e pontual apoiando-se em negociações, que podem gerar praticas de abuso e corrupção. Não são muitos os exemplos de mais-valia gerados por investimentos públicos que é captada pelo governo (especialmente local) mediante impostos, ou gestões ou negociações. No entanto, a maioria dos instrumentos tem dado ênfase na obra pública que provoca melhorias ou incremento através da valorização, mais que os gerados por alterações na normativa urbana capazes de incidir no processo de urbanização. Outro fator que tem debilitado a aplicação de instrumentos é que a necessidade de recuperar “mais-valias” não se encontra legitimada e é culturalmente rejeitada. A recuperação dos aumentos no valor da propriedade privada, devido a recursos públicos investidos, é vista como uma “intervenção à propriedade privada e ao livre mercado” e não como valorizações que pertencem a toda a comunidade.
3. **Pode-se dizer também que há outras experiências, não muito maiores, mas muito interessantes, e sempre de base local, em que se transferem os direitos ou “valores” urbanos.** Desde prática dos orçamentos participativos, como método de redistribuição democrática, até as novas formulas de participação no governo local. Ou também experiências de políticas no âmbito local muito criativas. Como por exemplo, a experiência das “Esculturas urbanas”, da cidade argentina de Resistência, que amplia o direito da arte para todos os cidadãos, e é controlada por uma instituição da sociedade civil, a Fundação Urunday em sintonia com o governo municipal.
4. **Em todos os países se observa a incidência –embora de maneira diferenciada– das políticas ditadas por organismos de cooperação multilateral e agencias internacionais,** implementadas desde o final dos anos 80: tendendo a redução do estado, privatização eliminação de subsídios, reformas fiscais, etc. Geralmente, tais políticas impostas ou conduzidas com inclinações externos, tem tido impactos duros na administração pública e particularmente nos impostos, sobre tudo no que se refere à redistribuição com fins eqüitativos. Mesmo assim, também potencializaram uma modernização do aparato estatal e os governos locais que, ao ser bem aproveitado, levaram a uma melhor administração, e na criação de formas de financiamento local. Em termos de políticas urbanas, a tendência a outorgar-se ao mercado um crescente papel de protagonista na regulação dos processos de urbanização vem modificando profundamente as características de tais processos.

III. Particularidades da Europa:

1. **A Europa tem um esquema normativo legal mais hierárquico ou vertical, em relação às leis estatais ou regionais e da ação local;** o que por um lado representa maior estabilidade, impede, limita ou dificulta o surgimento de novos esquemas ou instrumentos alternativos, desde a base local. As situações são diversas, ainda que afirmemos que as economias urbanas, nacionais e regionais, tem maior estabilidade econômica e política. Na União Européia, com certa

tradição de redistribuição social mais estabelecida, vive uma mudança pelo motivo da reconversão econômica, as cidades europeias são um espaço de transformação por consolidação, mais que por crescimento populacional, por efeito de atração de migrantes de regiões e culturas mais distantes, e com novas necessidades de reversão de renda e de “mais-valias”.

No entanto, pode-se dizer que, em todas as normas, se repartem as “mais-valias” e as “cargas”, custos do processo de urbanização, tanto nas zonas de extensão urbana como em sua transformação urbana interna, mediante procedimentos regulados por lei. E em quase todos os casos definidos pelo plano urbano. Isso permite processos de gestão urbana em que toda ou parte da renda e/ou da “mais-valia” se reverte à cidadania. A regra comum é que a propriedade privada do solo, e dos benefícios imobiliários, tem limites e cargas, que se derivam do conceito global da função social da propriedade. Cada governo, incluso de cada região ou província, dentro dele mesmo, pode ter regras diferenciadas nos detalhes, mas não no básico do tema.

2. **A legitimidade social da captação e redistribuição das rendas e das “mais-valias” e um processo histórico consolidado, embora também modificável e vulnerável.** Porque ainda que os processos de reconversão econômica, tanto são dirigidos com maior autonomia interna e tradição de promoção da justiça social, também estão orientados a reformas fiscais tendentes à redução do estado e a diminuição de benefícios sociais. As formas que vêm tomando a urbanização esta produzindo uma concentração espacial da pobreza a pouca distância da concentração escassa de riqueza.

Nos países do sul da Europa a propriedade estatal da terra é exercida de maneira muito mais fraca que nos países do norte. Isto evidentemente influi na política imobiliária e no controle da especulação. Por sua vez, a possibilidade de limitar o direito de propriedade da terra, separando-o do direito de construir nela, permite aplicar instrumentos de recuperação de “mais-valias” amparados neste princípio. Por exemplo, em um contexto de perfeita transparência dos mercados, a partir de um sistema sofisticado de taxações de terrenos e imobiliárias, a Dinamarca aplica há 10 anos o método de “site value taxation”, onde somente o terreno é taxado, estando construído ou não, baseando-se em seu “valor de localização”; que quer dizer segundo seria seu preço de mercado em o “melhor” uso possível tendo em conta as regras de urbanismo.

Este sistema incita a ocupar ao máximo as possibilidades estabelecidas pelas regras de urbanismo, mas este mecanismo requiera de transparência de mercado, coordenação entre administrações, etc. Poucos países contam com as condições para aplicar-lo. (Comby e Renard 1996).

Na Alemanha o proprietário de um imóvel deve pagar um imposto imobiliário anual. A base de cálculo consiste em um valor unificado do bem imobiliário, estandardizado, determinado por via administrativa. Na antiga RFA representa em geral 1/4 do valor de venda. A taxa mais frequentemente imposta é de 1,5%. A relutância dos agentes políticos para aplicar novos instrumentos ou modifica-los é devido ao temor de ver diminuída sua popularidade por este tipo de ações.

I.4. As cidades participantes: seus contextos institucional e normativo

Como se descreveu na introdução, a equipe de trabalho se baseou nos técnicos e “expertos” locais, das cinco cidades sócias, mais os consultores internacionais, junto com CEPAL, como sócio externo, segundo a denominação do Programa URB-AL. As cinco cidades sócias compuseram uma equipe mista e diversificada, mas com visões complementarias. Elas constituem cidades de escala intermédia no processo mundial de globalização e de urbanização e se complementam bem em padrões territoriais.

Desde a escala metropolitana de Rosario, passando por uma situação periférica dentro de uma megalópole de Malvinas, até posições de centros intermédios de serviços de regiões urbanas e territoriais, sendo estas a maioria, Rio Claro, Ferrara e Lleida (Lérida em espanhol). São situações institucionais diversas, mas com muitas características comuns entre estas cidades de tamanho médio e de função intermédia, tanto as europeias até as cidades latino-americanas. Embora fossemos conscientes de que suas condições econômicas são totalmente diversas, as capacidades e as leis singulares também, assim como seus contextos sociais, culturais, e políticos. Sem mencionar evidentemente, os diferentes graus de urbanização de cada uma. Os dados que se podem comparar, por meio de seus valores numéricos e dos instrumentos específicos que utilizam em cada gestão local, estão no QUADRO (ver Anexo C), respectivamente.

Mas não queremos focar no tema das diferenças, uma vez que não representa o que o grupo de trabalho se propôs. O interesse foi de identificar os denominadores comuns, da escala de cidades intermédias, que possam somar experiências em diferentes processos, mas ao mesmo tempo similares. A urbanização e suas rendas são diferentes, em quantia e origem, mas muito similares em sua formação e as regras que as constituem. Todas necessitam da terra como elemento básico, e das obras de urbanização, infra-estrutura, construção, como processo de transformação. Sendo por último a habitação, no final do processo. Todas estas peças sempre estão em todas as cidades, e sua combinação geram rendas e “mais-valias”.

Como trabalhar nelas para que se possam reverter a favor da maior parte dos cidadãos, de residentes e de usuários, das cidades ou dos assentamentos humanos, esta é a chave do projeto. Desta maneira as características comuns e diversas dos contextos institucionais e normativos são usadas como referências, mas não como dados finais. O trabalho está em encontrar o denominador comum de todas elas, o urbanismo como fator de desenvolvimento local endógeno.

Estando conscientes das grandes diferenças entre as cidades, todas estão ao sul de ambos os continentes. No QUADRO (ver Anexo C) estão suficientemente descritos. Destaca-se que a não existência de quadros legais equivalentes, mas sim os processos de urbanização similares, as reflexões podem se complementar. E destacando que os recursos, e também as características, do nível do governo local são também muito pouco comparáveis. Mas existem fatores comuns (a base territorial da fiscalização da propriedade urbana, por exemplo), e estão em um contexto cultural, da residência e da habitação como base da sociedade em comum. Por isso o denominador comum está no processo, ou melhor, dizendo os processos, de urbanização já antes citada. De aqui partimos para chegar a conclusões em forma de instrumentos.

I.5. O trabalho em equipe para o diagnóstico e as oficinas participativas

Este grupo institucional formado por uma pessoa de cada cidade sócia, apoiado pelos “expertos” locais, e pelos consultores internacionais, constituiu o que chamamos equipe de trabalho. Cuja composição detalha-se nos créditos do QUADRO.

Mas para ampliar e melhorar as contribuições ao Projeto comum se desenvolveu três Oficinas Participativas, em cada uma das seguintes fases: O primeiro, no momento da redação dos denominados “Informes preliminares”, que cada uma das cinco cidades redatou; O segundo, depois da análise destes informes por parte dos consultores internacionais, que redataram o chamado “Primeiro Informe consolidado”, em que se compararam os dados das cidades e suas experiências de trabalho com instrumentos de planificação e de gestão urbanas e fiscais; e o terceiro das Oficinas, tiveram lugar na fase final, com os materiais do segundo “Informe consolidado” dos consultores internacionais.

A composição das Oficinas Participativas foi variada. Em cada uma das cidades se formaram essas oficinas, através do formato de seminários de trabalho ou de jornadas abertas a outras pessoas. Com uma ampla participação, entre uma dúzia e umas cinquenta pessoas, em cada oficina, e em função do formato adotado. Esse conjunto amplo e diverso de pessoas esteve constituído por especialistas de urbanismo e da fiscalização urbana, além de governantes locais. Tanto a nível político como a nível técnico ou profissional. Esta diversidade e, por sua vez, especialidades permitiram aperfeiçoar os materiais de base do trabalho elaborados desde as equipes das cidades e da CEPAL. Cabe destacar a combinação de trabalho e de crítica e debate na elaboração do livro. Este estilo de trabalho, próprio da Rede URB-AL apoiada pela União Europeia, é o maior potencial. Por isso na introdução se afirma o sentido de um livro aberto, do presente documento, para facilitar a melhoria da informação elaborada que possa resultar na sua utilização por parte de profissionais da cidade, assim como dos políticos e dos habitantes das nossas cidades.

Além das três oficinas, para refinar os resultados da pesquisa, uni-las, e definir os diversos instrumentos, realizaram-se duas reuniões presenciais da chamada Equipe de Trabalho. Composto pelos representantes das cinco cidades sócias, mais CEPAL, e os consultores internacionais. A Primeira reunião conjunta foi realizada na cidade de Lleida (Lérida, Espanha) em setembro de 2003. A segunda reunião conjunta foi na sede da CEPAL, na cidade de Santiago de Chile, no mês de maio de 2004.

2. Descrição dos instrumentos por grupos

Neste capítulo se abordam inicialmente as reflexões metodológicas e conceituais, que fundamentam uma descrição analítica e operativa, facilitando a posterior definição conceitual dos grupos de instrumentos, cujo detalhe se desenvolve nos anexos, mediante cada uma das fichas concretas.

2.1 Reflexões metodológicas e conceituais

2.1.1 Os conceitos de renda e de “mais-valias” urbanas

Uma diferença conceitual deve estabelecer-se entre rendas e “mais-valias”. Genericamente, renda identifica qualquer ingresso que recebe um fator de produção por sua participação no processo produtivo, qualquer geração de renda leva implícito o aumento dos bens e serviços, é dizer do PIB. Por sua vez, as “mais-valias” pertencem ao grupo das rendas especulativas, ou seja, aqueles ingressos que se percebem por parte dos titulares de bens sem que se incremente o PIB, o número de bens ou serviços existentes no mercado.

As rendas especulativas ou “mais-valias” são próprias dos mercados secundários, que incorporam as relações de intercambio entre bens que já foram previamente objeto de compra venda. De todos os modos, as cidades não só são espaços onde se manifestam estes mercados secundários, como também são as que geram rendas especulativas resultantes do esforço produtivo de toda a cidade, não unicamente do proprietário do imóvel objeto desta revalorização.

Os processos de transformação territorial e urbana, seu planejamento, urbanização e edificação implicam normalmente na geração de rendas e/ou “mais-valias” urbanas. No entanto, adverte-se que há poucos casos de decrementos. As “externalidades”, ou os custos e benefícios que o mercado não valoriza ou atribui sem a participação previa do beneficiário, na fase de investimento são normais no âmbito urbano.

O aumento do valor da terra tem causas têm distintas, mas geralmente é uma combinação de dois ou mais delas segundo Vicent Renard (2003) (5):

- A evolução geral, que inclui tanto a econômica, em particular a entrada de recursos, como o de urbanização. Neste caso é difícil isolar uma causa específica do aumento.
- A execução de infra-estrutura e/ou equipamento geralmente pelo investimento público. Neste caso a causa do aumento do valor pode ser de alguma maneira claramente identificada.
- Alterações na regulamentação urbanística ou normas aplicadas a um terreno, por modificação ou por nova qualificação da zona, onde também é possível isolar a causa do aumento.

Assim mesmo há muitos outros processos que criam as que vamos chamar rendas diferenciais. Como, por exemplo, são: a transformação do espaço devida à modificação de atividades e relações sociais, por parte dos usuários da cidade; Novas atividades de luxo ou de entretenimento, com novos serviços terciários; A implantação do setor de comércio informal / ilegal; Os processos positivos em função de conflitos resolvidos (Manifestações, delinquência, ataques, guerras, por exemplo),... etc. Além das causas citadas no terceiro ponto de V. Renard, como são o surgimento ou constatação de informação técnica que modifique as características de um lugar, ou a falta de uma informação técnica detalhada para a percepção de suas condições físicas, por exemplo o aumento da vulnerabilidade a determinados riscos urbanos ambientais (terremotos, deslizamentos, inundações, etc.); entre outros.

Mas vamos incluir outras causas, além dos investimentos de todos os níveis do governo. As promoções imobiliárias privadas com investimentos urbanísticos, que embora repercutam no cliente final da promoção, geram “mais-valias”. Derivadas de tais investimentos permitem a apropriação total do aumento de valor, pelo proprietário da terra.

O que queremos destacar é que os próprios processos de urbanização são uma fonte ativa de geração de rendas urbanas. E estes mesmos processos de urbanização se pode dirigir ou criar ou canalizar desde as instancias locais de governo. Assim há causas gerais de “mobilização” ou de “geração” de rendas e de “mais-valias” urbanas que sempre tem que serem trabalhadas, como uma das atividades base do governo local.

Nos capítulos anteriores evidenciam-se a dificuldade para isolar o único motivo que provoca o aumento, o peso e a inter-relação das causas que intervieram. Isso se reflete nas dificuldades que apresentam o desenvolvimento e a operação de instrumentos de recuperação de renda urbana, especialmente em relação à valorização dos aumentos e na individualização dos pagamentos que devem fazer os distintos proprietários segundo Fernanda Furtado, 2000 (6).

Por tudo isso neste trabalho se adotou um conceito amplo de renda urbana, que inclui tanto as rendas como as “mais-valias”, para pensar mais em sua manipulação posterior, ou seja, em como recuperar tudo ou parte do aumento do valor da terra fruto do processo de urbanização, como mecanismo de desenvolvimento social e econômico, especialmente mediante sua reversão ou redistribuição como investimento geral ou local.

2.1.2 Recuperação e redistribuição das rendas e/ou “mais-valias” urbanas:

Em geral, existe um consenso a respeito da definição de recuperação da renda urbana ou “mais-valias”. Martin Smolka e Fernanda Furtado o sintetizam (7) como que “se entende por mobilização de parte (ou ao limite a totalidade) daqueles incrementos do valor da terra, atribuídos aos esforços da comunidade, para converter-lhes em arrecadação pública por via fiscal (através de impostos, taxas, contribuições e outras formas) ou mais diretamente através de melhorias da terra in loco ou “em situ” para benefício dos ocupantes ou da comunidade em geral”.

Se é evidente que há um objetivo comum, também há uma condição básica, a recuperação e redistribuição das rendas e/ou mais-valias geradas por intervenção pública requerem de uma intervenção explícita das comunidades, tanto na aplicação dos instrumentos de captação, com um claro sentido de redistribuição, e, como uma forma de restabelecer uma igualdade social que o mercado não resguarda. Mas, além disso, oferece a oportunidade adicional de obtenção baseando-se neste processo de investimento e de transformação da urbanização como um mecanismo de desenvolvimento local.

No caso oposto, um termo usado e bastante descritivo do que significa a apropriação por privados dos incrementos de valor produzidos por ações públicas é o de “enriquecimento sem causa”. Exemplos deste enriquecimento ocorrem de maneira contínua e, em sua maioria, são percebidos pelos proprietários como um direito que lhes da possuir um bem imóvel localizado em um lugar de geração de mais-valias. Esta percepção é ainda mais forte em países onde se considera que o mercado regula perfeitamente o valor dos imóveis e qualquer ação e percebida como uma intervenção no funcionamento deste. Sem saber que o mercado do solo não é um mercado perfeito, livre ou de concorrência, ao ser um bem econômico, não só escasso, se não também rígido, que não pode ser produzido ou transportado a mercados fora do lugar concreto de onde esta essa terra.

Infelizmente, não apenas os proprietários privados vêm na apropriação da renda urbana um direito “de por si”. Em muitos países a postura dos agentes públicos e políticos, refletida nas políticas imobiliárias que promovem, têm conduzido a uma atitude “permissiva” e de “laissez faire” do mercado na direção dos processos de urbanização o que, em termos de redistribuição da renda urbana, se traduz em sua apropriação indiscriminada por parte dos proprietários imobiliários.

A escassez de terra urbanizada ou urbanizável, produto em parte da concentração de propriedade e da carência de mecanismos controladores da especulação imobiliária, conduz a um aumento constante dos preços de terrenos. Isto dificulta cada vez mais a localização de habitação para a população de baixa renda, ampliando os processos de urbanização periférica ou localizando mais pobres em terrenos não urbanizados. Com isso se mostra claramente como a falta de urbanização e a especulação imobiliária constituem um fator a mais de pobreza e desigualdade.

As políticas imobiliárias devem ter então como principal desafio a recuperação, controle ou divisão das “mais-valias”, além de administrar e controlar a urbanização. Requerendo um setor público ativo no gerenciamento do desenvolvimento urbano e com capacidade para fixar limites aos efeitos negativos do mercado. Isto permitiria prevenir efeitos como a ganância sem causa, que impedem exercer à comunidade os direitos a recuperar o produto das ações que ela mesma financia.

Quando recuperar as “mais-valias” é uma pergunta que forma parte de todas as reflexões ao respeito. Em vários países da União Europeia se realiza durante a transação de um bem imóvel, ao aplicar um imposto ao aumento de valor efetuado nestas transações. Em uma primeira aproximação, esta ação parece ser a maneira mais evidente de responder esta pergunta. O jeito de que em muitos países tal imposto seja permanente e adequado para sua continuidade valida a reflexão sobre sua aplicabilidade na América Latina. Os instrumentos aplicados para capturar aumentos de valor dos imóveis por intervenções urbanas públicas parecem a maneira mais legítima para que as populações recuperem seus investimentos.

Mesmo assim este tipo de instrumento enfrenta importantes dificuldades de implantação. Entre estas as valorizações, as áreas de influência, as formas de cobrança e pagamentos, os grandes prazos de cobrança. Isto implica em uma aplicação frágil e de difícil sustentabilidade ao longo do tempo.

Como antes dizíamos, além da via fiscal há também outros caminhos de administração, incluindo de planejamento e democracia e outros, que permitem que os habitantes e usuários das cidades exerçam seus direitos de cidadania. Através de formas de recuperação dos valores acrescentados do urbano como a própria cidadania, além das rendas econômicas. Desde a básica compreensão da cidade, sua forma, seu modelo, seu futuro, até sua participação em tudo isso. Falamos

então de formas de conhecimento, que oferecem a todos mais oportunidades de ser ativos nesse espaço comum que é a cidade (o assentamento urbano, vila, ou a metrópole) ou seja que haja mais igualdade de oportunidades para todos.

Mas também falaremos de várias fórmulas de recuperação de parte dos custos e/ou das rendas mediante a gestão urbanística, como fórmula de reinvestimento e/ou redistribuição das rendas e/ou “mais-valias” a favor da comunidade.

2.2 Considerações gerais sobre os conjuntos de instrumentos

Vamos a descrever alguns destes instrumentos já existentes, que permitem dizer que o governo local tem bases para avançar no tema planejado e trabalhado. Esses foram divididos em conjuntos, que foram classificados e definidos baseando-se nos debates da equipe de trabalho.

- As leis e capacidades locais.
- O Planejamento urbanístico-tipos.
- A fiscalização geral e urbana local.
- Os Instrumentos econômicos.
- Os Instrumentos de administração urbana.
- Os Instrumentos de urbanização e patrimônios de terras.
- Os Instrumentos de democratização e de participação social.
- Habitação e regularização de terras, e a revalorização da área.

2.2.1 As leis e disposições locais

O sistema legislativo é evidentemente -desde o nível constitucional até as leis e estatutos que regulam a propriedade privada e as administrações- elemento básico do tema, sem que exista um padrão ou uma plataforma legal comum. Nem entre os dois continentes (Europa e América Latina), nem também entre os próprios países de cada um deles. Em um livro de caráter operativo, não científico, é difícil entrar na definição dessas plataformas legais, dos pontos coincidentes e suas grandes diferenças, mas mencionam-se os lugares mais comuns para deixar claro o básico.

O processo de urbanização se apóia sempre, por sua própria natureza, em direitos de propriedade e/ou de posse da terra e nas condições legais que determinam que tudo ou parte dos valores que gera, sejam privados ou públicos. Por isso as rendas urbanas, mediante a especulação, e/ou as “mais-valias” geradas pela urbanização vão parar nas mãos de uns e outros. As leis são as regras do jogo, definido os perfis concretos de cada nação, ou também a níveis regionais e/ou locais; em função do esquema de organização do estado, das formas de posse da propriedade urbana, e a condições administrativas dos processos de urbanização. Estes últimos de base local, porque estão em lugares concretos onde estão as cidades, as vilas e outros tipos de assentamento urbano.

O essencial é que o sistema legislativo reconheça e defina a “função social” da propriedade, quer dizer, seus limites e deveres com o conjunto da sociedade que tem a propriedade individual. Há uma grande diferença entre as constituições e suas respectivas leis nos países europeus, onde o urbanismo tem uma raiz social evidente, e nos países latino americanos, que definem o conceito quase inviolável da propriedade privada.

Dentro dessa grande diferença destacou-se o essencial, que os processos de urbanização, incluindo os de suburbanização da terra, sua transformação de áreas rurais em urbanas, geram acréscimos de valor que não são frutos do investimento de seus proprietários. Incluso aqueles casos em que a urbanização é realizada por privados, mediante importantes processos de investimento urbanístico e/ou de tipo imobiliário, há redes de serviços e outros elementos da formação da cidade que são de base pública. Sempre há uma parte do acréscimo do valor das terras gerado pelo conjunto da urbanização coletiva. Sempre há umas rendas ou umas “mais-valias” que deveria reverter-se para o contexto social. Por isso a função social da propriedade pode e deve estar definida em relação a essas limitações e encargos, como se chamam na legislação urbanística espanhola. Limitações da propriedade e encargos urbanísticos, como subordinação coletivas do individual, isso definidas pelo plano, como lei local, porque a urbanização sempre está localizada em um lugar concreto.

Além das limitações, as taxas ou custos do processo de urbanização também se devem reverter. As formas mais habituais dessa reversão, em forma de taxas, são os pagamentos dos custos da urbanização, incluso da conexão exterior às redes de serviços públicos, a concessão das áreas destinadas aos elementos públicos e/ou comunitários, essencialmente vias, zonas verdes e equipamentos. Em alguma legislação, também se incluem nessas taxas a concessão de parte do aproveitamento, que constitui uma parte da área edificável cuja venda ou uso, como elemento base da promoção imobiliária, da como resultado umas rendas urbanas. Esse esquema, referindo-se em grande parte à legislação da terra do estado espanhol, define o quadro desejável. Que os processos de urbanização possam oferecer uma rentabilidade à propriedade

ou posse privada da terra, mas com umas limitações e umas taxas de base coletiva; que permitam que parte das rendas urbanas se recupere pela comunidade e que se possam reinvestir nesse mesmo entorno ou em outros mais necessitados. Neste último caso, o processo de reversão será muito mais importante desde o ponto de vista social.

Mas também, uma constatação positiva é que as diversas legislações da América latina avançam nesta direção. Como exemplos mais recentes citamos os processos de gestão de algumas cidades no Brasil (Claudia De Cesare, 1999) **(8)**, além do quadro geral do “Estatuto da Cidade” no Brasil (Lei No. - 10.257 de 2001) e também a recente Legislação Colombiana (Carolina Barco de Botero e Martin Smolka, 2000) **(9)**.

No primeiro caso citado, a definição da função social da propriedade deve estar regulada de acordo com os conteúdos concretos do “Plano Regulador”. Ou seja, é o plano o que determina como se aplicam as limitações e os deveres que operaram sobre a propriedade privada da terra e sobre outras formas de posse da mesma. A partir desse instrumento de planificação, obrigatório em municípios de mais de 20.000 habitantes, determinam-se fórmulas de administração urbanística dos preços ou custos e captação de rendas que possibilitem o processo reverso. Os instrumentos citados nas fichas 04 (Operações urbanas consorciadas e ligadas), 05 (transferência do direito de construir) e 07 (Concessão onerosa do direito de construir) constituem as fórmulas concretas destes instrumentos. Logo há possibilidades de ir mais além da situação generalizada de captação das rendas e das “mais-valias” pelos privados. Com seu conteúdo social evidente, objeto de fundo deste trabalho, estes instrumentos de base legal é muito pertinente. Ao centrar-se no plano local podem-se ajustar melhor as condições locais o nível e o lugar da captação ou administração destas rendas. Esse exemplo do Brasil não só abrem muitas possibilidades de atuação a estados, nações e regiões, mas também às cidades, para que, a nível local ou municipal, criem estatutos, normativas ou instrumentos de base legal para definir as regras dessa função social da propriedade como recurso local direto e básico.

Há exemplos incorporados às fichas do Anexo A1 em que se descrevem instrumentos legais, fiscais ou de outro tipo, para intervir nessa direção da captação de “mais-valias” e das rendas urbanas. No continente europeu o sistema legal é mais vertical, desde as constituições a leis de importância nacional, passando aos níveis territoriais, regionais e/ou locais. Há uma hierarquia mais clara destas definições que pautam ou limitam a autonomia local. Pelo outro lado, como situação menos hierarquizada no tema legislativo da função social da propriedade, no continente americano há mais possibilidades de que iniciativas locais ou regionais ou territoriais ganhem corpo. Que se pode articular desde o plano, como exemplo concreto e positivo neste campo do “Estatuto da Cidade” do Brasil. Que se pode localizar melhor o tema do reconhecimento da formação das rendas e/ou das “mais-valias” urbanas; e, em consequência, como aplicar, limitar ou dirigir sua formação e sua captação. E ainda mais, poder dirigir mais diretamente os processos de reversão das mesmas às zonas da cidade mais necessitadas.

Concluindo, a situação de fragilidade aparente da hierarquia dos instrumentos legais na América Latina, com respeito à da situação europeia, deve converter-se em fonte de inspiração para fórmulas mais justas de intervenção. Fazer evoluir o estatuto da propriedade a través de estatuto de cidadania, com todas as limitações, deveres, encargos e também impostos, nos casos reais. Pertinentes a situações diversas a partir das distintas condições das cidades, os assentamentos humanos e também dentro das diferentes situações dos mesmos. Pensar as leis urbanas e de orientação do território desde uma perspectiva de ajuste às condições locais e territoriais concretas, para que os conceitos de justiça igualitária da propriedade e de sua função social sejam, por sua vez, ajustados às condições de diversos lugares do mundo.

2.2.2 O planejamento urbanístico-tipos

Os planos de desenvolvimento urbano, reguladores, urbanísticos, ou como se lhe denomine nos distintos países, são também considerados instrumentos, de formação e reversão das rendas urbanas, neste trabalho. Pois geram, desde sua redação, a formação de valores da terra, elemento base no processo de urbanização das cidades. Tanto nas rendas com perspectivas urbanas como nas rendas diferenciadas (aquelas que discriminam e diferenciam entre as diversas partes de cada cidade).

Também permitem sua redistribuição que, quanto menos burocráticos e mais transparentes sejam, mais compreensível apresenta-se ao conjunto da cidadania as linhas de desenvolvimento e evolução urbana: os espaços, as estratégias, os processos e os lugares concretos da urbanização. Isto é em si própria uma fonte de redistribuição, pois abre a muitos a possibilidade de decisão e/ou intervenção neste processo de urbanização como fonte de renda e de “mais-valias” urbanas. Contra esse modelo, os planejamentos negociados em âmbitos fechados ou próximos ao poder (seja local, regional ou nacional) ocultam à maioria os conhecimentos do modelo de cidade e das linhas de trabalho definidas para sua aplicação.

Entretanto, os planejamentos são instrumentos de desenvolvimento que devem ser diversos por dois motivos básicos. O primeiro é que a legislação e a cultura urbanística de cada país são muito diferenciadas. O segundo é que os planejamentos

são instrumentos de ordenação, planificação, projeção, regularização, e outros objetivos, que sempre respondem à esfera local ou territorial. A base da diversidade do mundo, das cidades, das vilas, dos territórios, e das regiões está em sua geografia, topografia, clima, cultura, lugares e espaços monumentais, tipos de possessão da terra, cultivos, vegetação, entre outros muitos elementos de configuração das paisagens. Devem poder planejar ou projetar algo específico em algum lugar concreto diferente, com a diversidade como um elemento positivo.

Apesar disso há elementos comuns em todos os planejamentos que estão nas referências citadas e estudadas neste projeto. Tanto os Planos urbanísticos (de cultura europeia) como os Planos Diretores, ou Diretores Ambientais ou de Desenvolvimento urbano, ou outros nomes similares (da América latina) compartilham como elemento comum a dimensão do planejamento físico e mesmo assim diferenciam-se pela diversidade técnica.

Há duas fichas de referência. Uma descreve um Plano Diretor Municipal desde a cidade brasileira de Rio Claro (ficha 1b Anexo A.1), um plano físico, mas com objetivos de desenvolvimento urbano, que desenvolve as determinações de planejamento e de gestão que habilita a legislação estatal, com uma ampla gama de possibilidades de gestão urbanística definida na Lei denominada "Estatuto de Cidade". Incluso com uma visão de planejamento integral, em suas dimensões físicas. Este tipo de planos pode incorporar elementos de planejamento ambiental, como nas propostas do Plano Diretor Ambiental de Assunção do Paraguai (ver o Plano Diretor Urbano Ambiental na Cidade Sustentável, no Artigo sobre as "Experiências recentes na América Latina" de Ruben Pesci, Arquiteto-Urbanista; revista URBAN 3 da Escola Técnica Superior de Arquitetura de Madrid 1999), ou no "Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental" de Porto Alegre - Brasil (Livro editado pela prefeitura de Porto Alegre - Brasil, março 2000). Ou ter uma dimensão a mais da ordem urbana, como nos excelentes exemplos do Plano Diretor Territorial de Montevidéu - Uruguai (Documento de discussão, livro editado pela Intendência Municipal de Montevidéu para o VI Congresso Ibero-americano de Urbanismo, Montevidéu, Agosto 1994) ou do Plano de Ordenamento Territorial de Bogotá - Colômbia (Documento editado pela Alcaldía Mayor de Bogotá; Colômbia; 2001). Há uma grande riqueza de tipos de planejamentos no contexto Latino-americano, desde planos com muitas propostas e de objetivo ambiental, até planos quase normativos, com conteúdos de propostas de atuações concretas de políticas urbanas. Neste amplo campo de planos está a base experimental de planejamentos locais que foram criados, em muitos casos, sem um conjunto legal estatal detalhado, surgindo do local aos outros níveis da administração do estado.

É um processo muito diferente dos planos europeus que são mais regulamentados, sendo esta sua fórmula de qualidade. Podem ver com mais detalhe o local, as condições particulares de cada lugar, priorizando alguns dos eixos dessa intervenção ou planificação: elementos ambientais, fatores de desenvolvimento ou disposição territorial. Planos diversos para lugares mais diversos que explicitam a forma e o modelo urbano territorial de cada lugar. Instrumentos úteis de socialização da renda que gera o próprio plano vinculado a um lugar, que não tem na sua base os processos de globalização.

A outra ficha está destinada aos Planos urbanísticos físicos de Espanha e Europa em geral (ficha 1ª Anexo A.1) redatada desde a cidade de Lleida sobre o "Plano General de Lleida 1995-2015". Constitui um plano urbano clássico, reconhecido com o Primeiro Premio de Urbanismo da Catalunha em 1999, e ordena o espaço tanto urbano como rural da cidade, até 2015. Um plano de objetivos físicos e conteúdos normativos e de propostas projetuais, que contem definições da estrutura urbana, os sistemas dos espaços livres e dos equipamentos comunitários, das redes de infra-estrutura e serviços, com seu zoneamento e os outros elementos de normativa habituais, além da programação das atuações por duas etapas ou períodos de quatro anos. É um tipo de plano urbano muito físico, plano projeto, que se desenvolve mediante projetos e processos de gestão apoiados nas regulamentações legais de plataforma comum nos países europeus (Ver o site deste planejamento geral <http://pglleida.paeria.es> ou sua publicação na revista AMBIENTE número 86, Fundação CEPA, La Plata- Argentina, 2001).

A informação aberta a todos procura que se entenda não só o planejamento, mas também a própria cidade; distribuindo a renda da urbanização e gerando-a também através de contribuições todo tipo, críticas ou sugestões, de alternativas e/ou de correções ao modelo "técnico do plano". Gera mais renda urbanística porque ao detalhar e concretizar as grandes linhas se ganha em "ajustar" o planejamento ao "lugar". Somente nesta dupla relação, que se baseia na diversidade local e na necessidade de "localização" dos planejamentos, está já clara a função de redistribuição. Porque a função do conhecimento do detalhe não tem somente um efeito individual como também coletivo, fazer do planejamento local um planejamento de todos.

Em resumo, os planos são instrumentos de desenvolvimento, geradores de riqueza, pela diversidade local e por se adequar às condições de cada cidade. E complementando, os planejamentos que são mais físicos têm uma maior oportunidade de realização. Por isso o planejamento urbano é considerado instrumento chave da redistribuição. Embora em algum caso haja que indicar que os planejamentos devem superar uma função "normativa", em geral está baseada na determinação dos elementos reguladores da propriedade urbana e de seus componentes técnicos, para abrir um amplo campo de trabalho mediante os elementos de definição dos projetos e processos de desenvolvimento, transformação, e intervenção nos

problemas e nas oportunidades de cada região. Métodos e projetos, com muito mais ideais de gerar recursos, propostas e ações nos campos de intervenção de cada cidade, em função das necessidades de essa localidade.

Assim devem ser utilizados e também superados os temas clássicos que se teve em conta no planejamento urbano: o esquema básico de zoneamentos segundo o uso do solo; os direcionamentos de crescimento da densidade; o sistema viário fundamental; e diversidade das intensidades de zoneamento e suas respectivas áreas de conflito. Estes elementos são descritos na visão crítica do planejamento urbano na zona de Rio Negro e Neuquén na Argentina (Planejamento comunal no Alto Vale do Rio Negro e Neuquén, Argentina; Livro de Christoph Albers, para a Beliner Geographische Studien; Redação: Michael Wiesemann-Wagenhuber; Editado pela Universidade de Berlim, 1996).

Uma reflexão das dimensões as quais podem ser ampliadas no urbanismo, mesmo que através de referências singulares, foram comentadas neste capítulo. Ir mais além do zoneamento para definir e projetar ações e processos de desenvolvimento, onde a dimensão física, local e territorial, é essencial, e os métodos são instrumentos chave.

2.2.3 A fiscalização geral e urbana local

Os conceitos sobre o financiamento da atividade pública

A intervenção pública não é gratuita. Pode-se executar uma obra pública sem cobrar diretamente dos usuários, mas sempre tem um custo econômico. A parte mais evidente disto, mesmo que não totalmente, é o financiamento da própria atuação pública. É necessário captar recursos no setor privado da economia para que o setor público funcione. Quando uma família paga seu imposto de renda cede ao Estado, através da sua contribuição fiscal, parte de seu capital, que possivelmente se pudesse destinar a aquisição de uma moradia maior ou, por exemplo, de uma semana a mais de férias fora de casa. Os recursos que se liberam com a moradia menor ou de menor custo, ou pelo menor uso de serviços de hotelaria, se transformam no trabalho de um juiz ou uma estrada em que transitam para sair de férias.

A dimensão do financiamento público é grandiosa. Na União Europeia (UE), por exemplo, a arrecadação pública em impostos supera, em média, 40 por cento do PIB, isso quer dizer, de cada 100 unidades monetárias de bens e serviços produzidos anualmente em um país, mais de 40 são descontados como impostos e vão para as Administrações Públicas. Este nível de pagamentos obrigatórios não pode deixar de afetar a economia e a sociedade. Ainda que nem toda a arrecadação pública tenha origem nos impostos. Os Estados se financiam de maneiras diversas. Podem receber subvenções, por exemplo, dos fundos comunitários da UE, ou doações, através de programas de ajuda internacional. Obtém dividendos das empresas públicas, juros dos empréstimos que realiza ou aluguéis de propriedades públicas. Geram recursos financeiros com a venda de ativos públicos, como ocorre no caso de privatizações. Endividam-se, inclusive alcançando limites dificilmente sustentáveis e, possivelmente, traspassando a carga dessa dívida, às gerações futuras. Ou, em outras ocasiões, vendem bens e serviços cobrando um preço.

Todos os ingressos públicos relatados apresentam características contratuais e de voluntariedade. Mas o Estado tem em sua capacidade coativa um elemento fundamental e, por tanto, os ingressos desse caráter serão os principais. É verdade que existem ingressos coativos, como as multas, que não são importantes, mas a possibilidade, ainda que limitada, de desapropriação já é um assunto diferente. É, sobre tudo, o poder fiscal do Estado para impor ao setor privado tributos que geram a maior parte da arrecadação pública. A pesar disso, esse poder fiscal não se limita ao sistema tributário. Os Estados podem colocar forçosamente dívida pública em títulos com valores inferiores aos de mercado (por exemplo, mediante coeficientes obrigatórios de investimento para as entidades financeiras), o coeficiente bancário de caixa proporciona financiamento barato, ou, se emitem dinheiro, obtém os ingressos derivados desse monopólio de emissão, denominados ingressos de “señoreaje”.

Impostos, direto e indireto, as taxas e as contribuições especiais

Entre os tributos que incluem também a taxa e a contribuição especial, o imposto é o elemento arrecadatório mais importante. O imposto é uma transferência econômica de um agente privado ao setor público, exigida coativamente, sem contraprestação direta, e estabelecida mediante lei. É interessante a classificação dos impostos em diretos e indiretos. Os impostos diretos são, normalmente, pessoais e recaem sobre uma renda ou um patrimônio, cuja titularidade está referida a uma pessoa física ou jurídica, sendo um elemento essencial à capacidade de pagamento da mesma. Como impostos diretos que recaem sobre os salários se podem considerar as cotas ao Seguro Social. Os impostos indiretos se estabelecem geralmente sobre bens e serviços, por sua utilização ou consumo, e também se aplicam em outros atos ou operações diversas. A arrecadação por impostos diretos, sem ter em conta a correspondente às cotas sociais, tendem a ser, aproximadamente, igual à base que se obtém pela tributação indireta.

Como exemplo de impostos diretos temos os que recaem sobre a renda das pessoas físicas, ou sobrecarregam os benefícios societários. A riqueza é o termo de referência de impostos sobre o patrimônio ou capital e dos que podem recair

sobre heranças e doações, sem esquecer dos imóveis, que pagam neste caso separadamente, são a base imposta do Imposto sobre Bens Imóveis, fonte importante do financiamento municipal espanhol.

A imposição indireta sobre bens e serviços se centra, ao menos no âmbito europeu, no Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Os impostos especiais sobre consumos determinados, por exemplo, tabaco, alcoólicos e combustíveis, se aplicam adicionalmente ao IVA, no contexto comunitário, representando uma tributação reforçada de alguns consumos. Nas importações arrecada-se através dos direitos tarifários da Alfândega, que na U.E. se aplica aos que procedem de terceiros países e são fonte de financiamento do orçamento dela mesma. A tributação indireta ainda é mais ampla e variada. Arrecada-se em determinadas transmissões patrimoniais que não são realizadas dentro do mercado (a compra e venda de um imóvel entre dois particulares), certas operações societárias (a constituição, aumento de capital ou dissolução de uma sociedade) ou diversos documentos mercantis ou legais (a letra de câmbio, ou o registro de uma escritura), se aplicam impostos sobre o jogo, a utilização da energia, para a proteção do meio ambiente, etc.

Um imposto configura-se por um conjunto de elementos que, em parte, nos interessa conhecer. A base de cálculo é, por exemplo, a valorização monetária a qual origina a obrigação tributária. Assim, a base dos impostos sobre a renda das pessoas é o valor monetário da renda obtida em um exercício, enquanto que o fato impositivo deste imposto é a obtenção de renda. A base atribuída dos impostos de renda das pessoas é o valor monetário da renda obtida em um período, e uma porcentagem determina a cota tributária, podendo ser fixa ou única, ou crescente que varia a medida do que cria esta base. Neste último caso, o habitual é estabelecer uma tarifa ou escalas de tipologias de imposição que, normalmente, se elabora para ser aplicada por artifícios ou escalões de base, resultando uma cota, e uma dívida contribuinte, que é a pessoa, física ou jurídica, a quem a lei fiscal impõe a carga tributária. O interesse neste ponto é que o sujeito passivo-contribuinte, ainda que pague imposto, não tem necessariamente que suportá-lo economicamente. Os impostos imobiliários geralmente se transferem ao comprador final.

Devemos separar as taxas dos impostos por ser pagos que total ou parcialmente compensam o particular benefício que um sujeito extrai do consumo de um serviço público determinado, quer dizer a obrigação tributária, unicamente nasce a partir do momento que o sujeito passivo usa tal bem ou serviço público. Os impostos, como vimos, se fundamentam sobre a capacidade geral de ingressos e/ou pagamentos do sujeito passivo e não são discerníveis as vantagens específicas que obtém ou procura os diferentes bens e serviços públicos. A natureza universal e genérica dos impostos se contrapõe a particular e específica das taxas.

As contribuições pela melhoria ou valorização, também chamadas de contribuições especiais, ao menos com esta denominação, são mais modernas que as taxas e os impostos. Representam recurso financeiro que compensam as vantagens que, com motivo de um serviço público benéfico para toda comunidade, obtém certo grupo de pessoas. Por exemplo, os proprietários de um imóvel em uma rua da cidade são beneficiados diretamente pelo asfalto colocado pela prefeitura. As contribuições especiais, também conhecidas com o nome de contribuições de ou para melhorias, são claros exemplos de financiamento de obras públicas municipais considerando os efeitos externos que estas produzem.

Quem paga efetivamente um imposto?

O impacto formal ou legal de um imposto não implica que, necessariamente, se mantém o ônus de maneira efetiva, ao cem por cento. A carga tributária pode trasladar a outra pessoa, já que consumidores e produtores alteraram suas decisões frente a um câmbio fiscal, gerando uma incidência impositiva diferente da legal. Como consequência desses reajustes, o contribuinte pode escapar de parte, ou da totalidade, do imposto e passá-lo a outra pessoa, produzindo uma pauta distributiva diferente da legal.

Os casos de transferência de impostos são variados. A contratação internacional, por exemplo, costuma-se realizar livre de impostos do país de destino do bem ou serviço, e de origem, por tanto, da renda. Se quisermos informar do rendimento dos empréstimos internacionais recebidos em uma economia aberta, o tipo de crédito nacional se elevará, ficando o rendimento líquido de impostos do investidor internacional ao nível do tipo de crédito exterior, já que, em outro caso, o investidor emprestaria a outro país com impostos nulos sobre o rendimento do capital, ou mais baixos. Aumentará a arrecadação e se originará uma redistribuição de renda dos cobradores nacionais aos devedores, alterando muito pouco, ou nada, o rendimento líquido do devedor internacional, embora pague seu imposto.

Em geral, a carga tributária tende a repartir-se entre consumidores e produtores, ou entre o trabalho e o capital, de acordo com a rigidez, ou flexibilidade, da oferta e a demanda de alterações nos preços ou remunerações. Se, utilizando outro exemplo simples, se aplica um imposto à fabricação de cigarros, o fabricante entrará com dinheiro na Fazenda, mas não pagará realmente a maior parte do imposto. Isso repercute nos preços de cigarros e assim o imposto se passa adiante. Mas, ao mesmo tempo, o maior preço, depois do imposto, diminuirá a procura (ainda tendo em consideração que o consumidor tende a ser viciado) e o fabricante receberá um preço líquido menor que ele receberia se não existisse o imposto.

Neste caso, a maior parte do imposto que paga é o consumidor e uma parte menor o produtor, que, por sua vez, ao reduzir a demanda de folha de tabaco pode passar, para trás, aos agricultores. Para isso, os riscos de incidência distributiva da imposição são independentes de seu impacto legal, porque os agentes econômicos reagem nos mercados diante do sistema tributário. A reação dependerá da forma das funções de oferta e procura. Um imposto tenderá a ser trasladado pelos agentes cujas ofertas ou demandas sejam mais flexíveis e se manterá por quem tenha oferta ou procura fixa diante das mudanças nos preços.

Outro aspecto bem diferente ao da transferência é a capitalização tributária. Se, por exemplo, se arrecada mais, e de uma maneira permanente, os dividendos que os lucros das ações, o público tenderá a valorizar melhor as ações das companhias que destinem mais benefícios a reservas e repartam menos dividendos, gerando assim lucros latentes. O imposto se pode “capitalizar”, o que se refletiria em uma redução do preço das ações das empresas que distribuem relativamente mais dividendos, já que seus donos pagam maiores impostos.

A capitalização tributária também é produzida na área dos benefícios fiscais. Tomamos o caso de uma dedução no imposto que onere a renda das pessoas físicas pelos juros dos empréstimos hipotecários contratados para adquirir a moradia habitual. Quem se beneficia dessa vantagem fiscal? Se o mercado hipotecário fosse competitivo, com uma oferta de fundos flexível ao tipo de juros, não há dúvida de que o beneficiário seria o adquirente da moradia. Os bancos e poupanças competiriam para oferecer as hipotecas mais baratas, e a dedução rebaixaria ainda mais os juros em forma de uma redução na quota a pagar. Se não se cumprirem essas condições, o resultado não é tão claro. A dedução fiscal aumentará a procura de empréstimos hipotecários, mas, se o mercado não é competitivo ou os fundos de empréstimos são escassos (oferta fixa), é provável que o benefício acabe, ao menos parcialmente, nas contas das entidades financeiras que haverão aumentado os juros para essa classe de empréstimos. O mesmo racionamento, e o mesmo resultado da capitalização de um benefício fiscal, é aplicável a muitas outras aparentes vantagens fiscais. Tudo isso explica, ao mesmo tempo, que seja difícil eliminar um benefício fiscal. A decisão que se leva ao político é complicada. Pode querer evitar que, a causa da “capitalização”, se beneficiem da vantagem fiscal aqueles os quais não está dirigida, fazendo desaparecer tal vantagem. Mas, neste caso, prejudicará aos contribuintes que desfrutavam deste benefício, que estarão pagando um preço mais alto que o que lhes haveria correspondido. O razoável, conseqüentemente, é não incluir “benefícios” no sistema fiscal ou limitá-los seriamente.

O progresso obrigatório e a redistribuição

O sistema tributário tem que ser justo. Todo mundo parece estar de acordo com esta afirmação, mas a dificuldade está em que a justiça e a equivalência são conceitos que não tem uma definição precisa e amplamente aceita. A idéia de justiça forma parte do consenso social, mas muitos dos diversos critérios que lhe dão forma não atraem um consentimento geral.

Dois princípios de justiça obrigatória que nos podem servir de marco referencial inicial são os de Equivalência Vertical e Equivalência Horizontal. Este último requer que as pessoas cujos aspectos fiscais relevantes são iguais sejam tratadas igualmente em seus pagamentos tributários. Este princípio é a mesma ordem que a igualdade das pessoas perante a lei, mas sua aplicação prática não é simples. Ao final deste capítulo se tratará da Equivalência Horizontal.

A Equivalência Vertical é, em definição, a outra cara de uma mesma moeda. Com este princípio impositivo se tenta estabelecer que as pessoas que se encontram em situações diferentes sejam tratadas, fiscalmente, de uma maneira distinta, de acordo com suas diferenças. Para dar maior conteúdo a esta noção (como a de igualdade horizontal) se utilizam normalmente dois critérios: o do benefício e o da capacidade de pagamento. Com os mesmos se pretende estabelecer uma norma que consiga uma divisão justa da carga tributaria entre os membros de uma comunidade.

O “critério de benefício” prevê um intercambio igual entre o cidadão e o Estado. O contribuinte deve pagar em impostos uma quantidade equivalente aos benefícios que recebe do investimento público. Estabelece-se, portanto, uma relação de intercambio ou de “quase mercado” entre o sector público e os contribuintes. Este critério incorpora argumentos de racionalidade econômica. Aplicando-se a distribuição dos impostos entre as pessoas se obtém uma boa aproximação entre o que se está disposto a pagar por um bem ou serviço público e seu custe, melhorando o bem-estar e racionalizando os recursos. É a lógica do valor público e de certos tributos, fundamentalmente taxas e contribuições especiais que tem uma aplicação muito intensa no âmbito da fazenda municipal.

No entanto, a noção de igualdade impositiva deste critério de benefício impede que o sistema tributário tenha um objetivo de redistribuir, ou sequer, de distribuição proporcional dos impostos segundo a renda, por exemplo. Neste sentido, não é um critério que se use muito mais que nos casos indicados ao final do parágrafo anterior. De outro lado, o critério do benefício só pode aplicar-se se identificados aos beneficiários do investimento público e se lhes atribui uma valorização do que se obtém da mesma, o qual é muito difícil, ou impossível, em boa parte dos serviços públicos por sua própria natureza coletiva.

O critério de capacidade de pagamento supõe que a carga fiscal deve recair com maior intensidade e proporção nos grupos sociais de rendas altas que não nos de rendas baixas, incorporando, pois, elementos de redistribuição através da noção de progresso. A medida da capacidade de pagamento, por outro lado, é aproximada, tradicionalmente, com três índices: a renda, o património e o consumo. Estas são as fontes de arrecadação mais importantes, ainda que em realidade se utilize uma maior variedade de figuras impositivas.

Por outra lado, o grau de Equivalência Horizontal e também o nível de fraude fiscal são dois fatores que influem consideravelmente na progressividade do imposto e nos efeitos desta sobre a redistribuição da renda. A aparente simplicidade da Equivalência Horizontal é enganosa, já que, por exemplo, um tratamento fiscal diferenciado de distintas classes de renda, do trabalho e capital, pode debilitar a igualdade dos semelhantes em termos de renda obtida e imposto pago, à vez que distorce seriamente a pauta de progressividade. De todas as maneiras, se tem conta na Equivalência Horizontal discriminações positivas no tratamento fiscal das diferentes rendas, como podem ser, no caso que cabe dentro do âmbito urbanístico, as que procedem de um investimento ou as que surgem simplesmente de uma operação especulativa. Quer dizer, se queremos que os impostos tenham resultados operativos na redistribuição das rendas não podem ser tratados igualmente aqueles com uma repercussão direta sobre o aumento do PIB com as que unicamente geram um aumento da massa monetária, por haver gerado uma renda (“mais-valia”) sem nenhuma correspondência no aumento dos bens e serviços disponíveis no sistema económico.

A fraude fiscal é outra causa real de não equivalência horizontal, já que quebra a justiça do sistema. Além disso, a falta de arrecadação que a evasão fiscal ocasiona significa tipos impositivos mais elevados sobre quem paga os impostos, com efeitos de ineficiência correspondentes e uma redistribuição peculiar desde quem contribui honradamente para os que fraudam.

Os impostos e o financiamento territorial do Estado

Na prática, em um Estado existem distintos níveis territoriais de governo que devem financiar-se adequadamente. Se poderia pensar, inicialmente, em centralizar a arrecadação e posteriormente ceder-la aos diversos níveis de governo por meio de transferências. É certo que as subvenções têm importância no financiamento territorial do Estado, mas basear o sistema principalmente nas subvenções leva ao problema de que as diversas administrações territoriais contam com o poder de gastar sem a responsabilidade de arrecadar, o que conduz, inevitavelmente, a um gasto excessivo e ao endividamento. A responsabilidade do financiamento dos gastos deve recair, ao menos em boa parte, a quem gasta, já que qualquer controle do gasto é impossível e ineficiente sem o custe político, frente ao eleitorado, de financiar-lo.

A dificuldade do tema está em que não existem suficientes fontes impositivas, com capacidade de arrecadação forte, como para repartir os impostos entre os diversos níveis de governo, de forma que cada nível tenha seus próprios tributos. Faz-se necessário, portanto, compartilhar os impostos que tem capacidade de arrecadação com uma participação coordenada que evite cargas excessivas e um mau funcionamento do sistema.

Que impostos se podem descentralizar?

Um critério essencial para que um imposto se aplique descentralizadamente, dentro de uma jurisdição política mais ampla, é que não produza barreiras ou discriminações fiscais, nem repercute essencialmente em outros territórios da mesma jurisdição. Desta maneira se cumpre o requisito de eficiência económica: evitar que a tributação altere o comportamento dos agentes e gere, portanto, movimentos de fatores económicos (do mais flutuante, o capital) ou de atividades como a produção ou o consumo.

Se tenta, por um lado, impedir que as cargas fiscais de um território se exportem a outros, direta ou indiretamente, e, ao mesmo tempo, se pretende eliminar a possibilidade de competência fiscal entre territórios. Este último supõe a utilização pelos governos territoriais das reduções nos impostos para atrair a sua jurisdição os fatores mais produtivos, as atividades mais rentáveis ou o consumo que se produziria em outros lugares. A competência fiscal conduz a níveis de tributação ineficientemente baixos, e, em definitivo, a que os fatores mais flutuantes suportem menor carga impositiva, com efeitos contrários à equivalência que já descrevemos.

Desde a perspectiva da eficiência um imposto é descentralizável se a diferença de sua carga tributaria entre territórios não conduzem a alterações importantes do comportamento económico. Isto explica que um fator imóvel, como a terra e as edificações já construídas, seja uma boa base tributaria do financiamento municipal. Mesmo a construção de novos edifícios poderia ver-se alterada por diferenças importantes em tal imposto em municípios próximos, parece claro que, em geral, os imóveis são uma fonte razoável de arrecadação municipal. O que os preços públicos, as taxas e as contribuições especiais são, também, bons instrumentos de financiamento local, já que sua maior, ou menor, carga supõe um nível maior, ou menor, de serviços públicos.

A dificuldade à que se enfrentam as administrações locais com estes instrumentos de financiamento é que sua capacidade de arrecadação é limitada. O uso dos preços públicos, ou de tributos como a taxa e a contribuição especial, restringe-se por razões de equivalência, fundamentalmente, ou a causa de que se tente proporcionar serviços a baixo preço para combater efeitos externos negativos. Um exemplo deste último é o do transporte municipal, com tarifas reduzidas para compensar os efeitos indesejáveis de tráfego privado. Também o imposto imobiliário contém determinados problemas de equivalência, se si pretende que seja uma fonte de arrecadação rigorosa: a população de baixa renda gasta uma maior proporção de sua renda na moradia que as de altas, por isso que o imposto tende a ser regressivo. O mesmo tempo, o valor de uma moradia não está necessariamente bem relacionado com a renda atual de seu usuário, já que pode haver subido por razões urbanísticas, por exemplo, ou refletir uma renda anterior mais alta, dada a duração da propriedade imóvel.

As particularidades das Fazendas Locais

A prefeitura tem que fazer frente a uma expansão contínua das cidades, não sempre ligada nem ao crescimento econômico nem ao demográfico. De outro lado, as necessidades financeiras derivadas desta têm uma dupla vertente: a da manutenção, revisão e modernização do existente e a construção das infra-estruturas que acolheram o novo. Não obstante, o problema do financiamento das Fazendas Locais é um problema ainda não resolvido. A discussão sobre um modelo descentralizado, ou dependente do sistema fiscal geral do Estado, continua pendente. Conscientes da importância que uma suficiência financeira que as prefeituras têm que obter, desde própria perspectiva fiscal, uns resultados positivos na redistribuição da renda em geral da urbana em particular, detalhamos a continuação de alguns dos principais problemas que historicamente vem afetando aos nossos municípios e que ainda na atualidade persistem:

- 1) Pouca autonomia financeira e de gestão. A falta de uma ampla autonomia nestas duas dimensões impossibilita uma maior independência política e econômica das prefeituras. Esta fase inicial se traduz na capacidade ou não dos governos locais de governar seus respectivos recursos. Ele envolve às mesmas Fazendas Locais no processo de obtenção e uso dos recursos financeiros e permite incidir na determinação da quantidade e na livre organização de seus gastos correntes e de investimentos.
- 2) Baixo nível de suficiência financeira. A autonomia de gestão não se pode conseguir, na maior parte, pela escassa suficiência financeira. Esta marca as possibilidades reais da autonomia local, já que sem meios econômicos suficientes, o princípio de autonomia não deixa de ser uma simples declaração formal. Ocorre, em muitas ocasiões, que os sistemas tributários municipais são inalteráveis, quer dizer que se apóiam em tributações (por exemplo, imóveis) fixas, que dão certa estabilidade na obtenção dos recursos, mas não permitem uma adaptação a momentos do ciclo econômico onde há necessidade de um maior investimento público local.
- 3) Dispersão de tipologias tributaria. Um terceiro problema é o excessivo número de tributações, principalmente em relação às taxas, que recordamos, uma vez mais, não têm a capacidade de redistribuição dos impostos. Esta excessiva proliferação corresponde, por uma parte, à inflexibilidade dos ingressos de recursos municipais já comentados no capítulo anterior. Por outro lado a variedade de tipologias tributárias é também conseqüência do jeito que, com o tempo, e para resolver os momentos mais críticos de liquidez, vão sendo aplicados novos impostos que não correspondem a um projeto sistemático e global. Os efeitos de um número excessivo de tributos se traduzem em maiores custos de gestão, liquidação e arrecadação.

2.2.4 Os instrumentos de tipo econômico

a) Conceitos gerais

Os instrumentos de redistribuição da renda de tipo econômico apresentam uma particularidade, que acaba convertido em vantagem frente aos seus concorrentes, e é que não põem cotas, limites nem condições à redistribuição, quer dizer, com os recursos que se obtém, basicamente via fiscalização, se podem programar os investimentos desejados; priorizados os déficits destinam-se os recursos necessários para cobri-los. Esta possibilidade de dirigir os recursos para qualquer infra-estrutura ou serviço público que a cidade não tenha devidamente coberto, é fazer desta um produto de consumo homogêneo para todos os grupos sociais, não a tem os outros instrumentos que, como ocorre, por exemplo, com os derivados do planejamento urbanístico tem que ser utilizados na atividade ou atividades, setor ou setores, marcados normativamente. Esta vantagem ainda aumenta, como se explicou no capítulo anterior, quando os recursos monetários se obtém através da figura clássica do imposto, não através da taxa.

O efeito mais importante do gasto público, inclui-se aqui o dos Recursos Locais, é incidir diretamente sobre a distribuição da renda. A atividade financeira da Administração, em todos os níveis, deveria ser a de substituir a lógica das mudanças pela da solidariedade e da prestação gratuita. De todas as maneiras, é interessante ajustar o que se entende de redistribuição.

Antes de tudo deve abster-se da primeira visão da redistribuição: aquela que consiste em buscar, para estabelecer sua comparação, a origem (por grupos sociais ou níveis de renda) de todos os fundos desviados pelo setor público e seu destino. Deste modo, se determinam a distribuição das cobranças entre rendas do trabalho, rendas do capital, rendas mistas e a

formação de rendas de cada categoria. Esta concepção leva em conta a natureza dos diversos gastos públicos e que dá ao conjunto da ação redistribuidora uma visão totalmente superficial, por ser meramente contável.

Também é certo que o conjunto dos fundos cobrados das rendas dos contribuintes é efetivamente postos de novo em circulação e não se coloca no mesmo plano a compra por parte da administração, setor público, dos serviços produtivos que se traduz na distribuição das rendas dos fatores produtivos e a distribuição de subsídios ou de subvenções que não comporta nenhuma contrapartida produtiva. A redistribuição não é, assim, o da formação das rendas pela via do setor público, ainda que em alguns casos se possa entender como salário indireto a oferta pública de bens e serviços; se não o da correção por meio do conjunto de mecanismos financeiros da distribuição inicial das rendas. Interessa, agora, fazer uma breve descrição sobre o que devemos entender como distribuição inicial.

b) Distribuição inicial

A medida do investimento corretor das finanças públicas supõe a referencia a uma situação em que o Estado não exerce nenhuma ação sobre a distribuição de rendas. Mas esta distribuição inicial, independente de toda influencia da administração pública, é dificilmente concebível. A redistribuição tem que ser medida em relação a um sistema financeiro neutro. Este sistema neutro se define por sua vez, como aquele que confere seu pleno efeito às preferências dos cidadãos, quer dizer, como aquele sistema fiscal que compensa exatamente os efeitos distributivos do gasto público, igualando as cobranças e os benefícios. Assim quando um indivíduo paga em conceito de imposto uma quantidade equivalente aos benefícios que obtém do recurso público aplicado, deveremos admitir que não ocorra redistribuição alguma. Por conseqüência, a redistribuição para um indivíduo ou um grupo pode definir-se como a diferença, positiva ou negativa, entre o que paga ao Estado e o que obtém dele.

Desde esta perspectiva, e se tomamos em conta a natureza do trabalho que estamos desenvolvendo, não há duvida que nos interessem uma redistribuição que nessa a ação e influencia da Fazenda Local sobre a distribuição das rendas por sua magnitude e natureza, quer dizer uma redistribuição dos grupos sócios com mais altas rendas aos de rendas mais baixas, e, além disso, dentro do âmbito urbano, das rendas urbanas.

Este tipo de redistribuição é a que se conhece através do nome de redistribuição vertical.

c) A incidência das cobranças

O estabelecimento de cobranças, impostos, taxas ou contribuições especiais, que ao final suportam um grupo de contribuintes supõe a adoção de determinadas hipótese de partida. Há certas atribuições que não apresentam problema. De acordo com as estatísticas fiscais se pode fazer facilmente o desconto dos impostos diretos sobre a renda pagos por um determinado grupo social ou por contribuintes de uma determinada categoria de renda. Sem embargo, frente à fácil "divisibilidade" que em nível de beneficiários ou usuários privados tem muitos bens e serviços públicos, com o que também é fácil atribuir o custo a diretamente estes beneficiários, nos encontramos frente a uns bens e serviços públicos onde é totalmente "indivisível" a atribuição aos futuros usuários o custo derivado de sua utilização. É muito importante, fiscalmente, considerar esta "divisibilidade ou não" em o uso e pagamento da prestação pública para decidir finalmente a aplicação de impostos, taxas e contribuições especiais. Nos quais seja muito fácil esta "divisibilidade" poderemos utilizar taxas e/ou contribuições especiais, à medida que as dificuldades para manter-la vão crescendo nos teremos que obter pelos impostos, tudo isso a margem da opção política e social que se adote para alcançar uma maior ou menor redistribuição das rendas, em nosso caso particular das urbanas.

d) Resultados da redistribuição

Os resultados da redistribuição se apreciam, em primeiro lugar, na ação combinada das cobranças, em todas suas categorias, e o gasto das Fazendas Locais. Este é um efeito direto e como assinalamos, primário. Mas a modificação da distribuição da renda a partir dos mecanismos de mercado, distribuição primaria, afeta, altera, as condutas econômicas e provoca, por sua vez, conseqüências no quadro macroeconômico geral e urbano em particular. Assim a propensão ao consumo dos/as cidadãos/as se verá afetada e a demanda agregada poderá aumentar ou diminuir. O efeito multiplicador também se verá modificado por esta variação inicial. Embora alguém possa classificar estes efeitos de indiretos ou secundários sua importância é determinante, porque pode, em última instancia levar-nos a uma diminuição da renda total e a uma limitação, portanto, de poder continuar com esta política social redistribuidora.

Para não nos estendermos demais neste ponto resumiremos em dois pontos os resultados da redistribuição:

- 1) A redistribuição se implantou com a idéia preconcebida de chegar a uma igualdade das rendas e dos níveis de vida. Em prática, no entanto, seus resultados mostram que os maiores êxitos conseguiu-se na redefinição de quantidades importantes a empregos que se consideram socialmente prioritários. Ao mesmo tempo, a concepção liberal da redistribuição em modelos políticos social-democrata, parece ceder sua importância a uma concepção mais autoritária em que é o Estado quem se encarrega da definição das quantidades redistribuídas. A redistribuição provoca, portanto,

em grande parte, a substituição do consumo ou de poupanças privadas por um consumo público e o aumento das atribuições do Estado.

- 2) Os mecanismos de redistribuição inerentes à existência de cobranças fiscais e dos gastos públicos podem ter, em ausência de políticas deliberadas e cuidadosamente estabelecidas, conseqüências muito diferentes daquelas nas quais se pensa conseguir previamente, já que não devemos esquecer o que se descreveu nas linhas anteriores sobre o efeito multiplicador que o investimento social tem sobre a geração de futuras rendas, efeito multiplicador que ficará condicionado pela propensão ao consumo que terão os contribuintes depois da redução que se produzem na sua renda disponível uma vez pago os impostos e demais cobranças.

e) Os limites da redistribuição

A redistribuição, meio de correção da distribuição das rendas provocada pelo mercado, trata de impor uma estrutura de remunerações indiretas inspirada em motivos sociais. Mas existe uma lógica interna, uma coerência necessária em todo sistema econômico, e particularmente entre a estrutura das remunerações e a lógica da produção. Assim haverá de se levar em conta que a redistribuição consiste nesta alteração das forças que movem ao sistema, com o que é fácil prever o encontro com resistências e resto de limitações derivadas do funcionamento da economia.

A eficácia da redistribuição depende, em primeiro lugar, da distribuição das rendas à que aquela se aplica. Em países onde há uma forte desigualdade entre as rendas dos diferentes grupos sociais os efeitos positivos da redistribuição são, de entrada, muito maiores que os que podem conseguir em países com uma maior igualdade na distribuição da renda, onde um predomínio, em volume e número, das rendas médias pode limitar a amplitude da redistribuição, com o que esta ao levar-se em conta rendas médias e baixas, altera sua incidência e repercussões.

Outro aspecto a considerar é o que faz referência aos efeitos que a redistribuição pode exercer sobre o produto total pela influência dos tipos impositivos. Em algumas ocasiões se diz que os tipos impositivos elevados demais contribuem a diminuir o estímulo ao trabalho e a economizar e que, por conseqüência, conduzem a uma diminuição do produto total. Este argumento é falso já que não se pode falar exclusivamente de fiscalização sem fazer também de investimento público e, por tanto, do uso econômico e social que a administração faz dos recursos monetários que obtém através das diferentes sentenças. Devemos recordar aqui que o investimento público gera um aumento da renda total, a causa do efeito multiplicador, maior que o do investimento inicial da administração, o qual significa que o aumento do PIB é superior ao da inversão. Mas não só isso se cumpre, senão que também um aumento maior na renda se consegue com o aumento do investimento público mais que com a redução dos impostos. Quer dizer, para aumentar em uma unidade monetária a renda haverá que reduzir os impostos em um 0,6 ou, ou por outro lado, aumentar o gasto público em só um 0,4.

E em todo caso nunca deve se esquecer que os efeitos da redistribuição supõem sempre, o aumento do consumo, quando a redistribuição se leva em conta, por exemplo, através de transferências monetárias, ou melhor, do investimento quando, por exemplo, no caso das rendas urbanas, há uma melhora dos sistemas urbanísticos, das infra-estruturas em geral, ou um aumento dos serviços públicos nas zonas urbanas mais degradadas e com maiores déficits. Não existe, assim, uma correlação direta e inequívoca entre aumento da fiscalização e diminuição da renda ou PIB, o problema, em última instância está no tipo de política investidora que a administração realiza com o montante dos recursos públicos arrecadados. Há que ter em conta, também, que os impostos têm uns fortes efeitos dissuasivos. Tanto, por exemplo, podemos utilizar-los para incentivar certos setores da economia como também provocara uma reação oposta. No caso concreto das rendas urbanas não unicamente a cidade recupera, com a captação de "mais-valias", parte das que seu crescimento e urbanização geram, senão que também tem muito a ver com a flexibilidade do mercado de terras e contra as rigidezes que pode mostrar sua oferta.

Em definitivo, toda política fiscal fica mais que justificada em função da imprescindível intervenção pública centrada na correção das insuficiências e deficiências do mercado e na obtenção de um maior bem-estar social para o conjunto das sociedades modernas. O objetivo geral é obter dividendos da eficiência no sistema econômico que beneficiaram de forma global aos cidadãos/as e particular às classes mais desfavorecidas. É claro que os bens e serviços públicos serão sempre motivo e conseqüência da ação concreta da administração. Estes têm uma natureza totalmente distinta aos que oferece o mercado através da oferta da iniciativa privada. Os bens e serviços públicos não são excludentes, ninguém deve ficar a margem de seu consumo, nem concorrentes. Seu consumo por parte de um indivíduo não condiciona nem impede o de outros.

f) A natureza dos Instrumentos Econômicos

De acordo com a terminologia utilizada ao largo do documento, como tais devem entender todos aqueles que obtêm, diretamente, recursos monetários, tanto por via de estabelecimento das correspondentes tipologias de impostos como pelos que se obtêm via tipos de gestão urbanística contempladas no planejamento municipal e/ou as ordens e normas municipais.

A vigência, em todos os países, da unidade de mercado comporta também uma unidade fiscal no nível de impostos, quer dizer, estes se aplicam em todos os municípios. Não se leva em consideração, em um mesmo país, de que uma prefeitura

aplique um imposto que outro não possa ter também como implantado. Outra característica também muito comum nos impostos locais é a dependência, em maior ou menor escala que estes têm do nível superior da administração, ou seja, do Estado. Por exemplo, na Espanha a dispersão é muito grande e vai desde a fixação de bases tributáveis, por exemplo, no imposto atribuído aos imóveis baseados no valor destes por parte da administração central com a participação ou não das Fazendas Locais, até a arrecadação do tributo com posterior transferência de seu importe, ou uma porcentagem alta do mesmo, às cidades.

Um exame rápido aos instrumentos econômicos, que, de outro lado, se explicam convenientemente em cada uma das fichas, manifesta-se no caso dos impostos predomina mais o princípio de prover às prefeituras de meios tributários que cumpram o princípio de suficiência fiscal que não o de incidir diretamente na captação de rendas urbanas. De todas as maneiras, isso não supõe nenhum tipo de obstáculo para que através da arrecadação obtida não se consigam objetivos redistribuidores, se assim o define, os critérios fiscais estabelecidos politicamente pelas prefeituras.

Historicamente, e seguimos sob o rótulo dos impostos, estes no âmbito da Fazenda Local se centram mais a través de uma imposição sobre o capital, patrimônio ou atividade, que não no de rendas geradas. O princípio fiscal dominante é o de abrigar àquilo que se encontra sobre o território municipal, tudo aquilo que se coloca, situa, sobre termo municipal a margem de título de propriedade, privada ou público, da área correspondente. Também, ao optar por atribuir mais valores e não tanto renda ocorre para facilitar a aplicação de tributos posteriores por parte da prefeitura, mas não podemos deixar de constatar a evolução que nestes últimos tempos se está dando na esfera fiscal das Fazendas Locais de implantar impostos reais sobre os de produto.

Podemos dizer que “*Strictus sensu*” é todo imposto dirigido à captação de “mais-valias”, em nosso caso urbanas, devido aos processos de crescimento, planificação e urbanização das cidades, teria que basear-se na definição dos valores do objeto taxado, o de aquisição e venda, para submeter ao pagamento da diferença ponderada pelo tempo em que tenha permanecido em mãos do atual transmissor o recurso real correspondente. A consideração deste tempo, a pesar disso, pode ser de diferentes ordens segundo se queira penalizar a especulação ou o atesouramento. Esta fiscalização direta sobre a geração de “mais-valias” urbanas deveria também ter em conta os possíveis aumentos de valor que o recurso que agora se vende poderia haver passado ao longo do tempo que pertenceu nas mãos do proprietário que se converteu em sujeito passivo do imposto.

A destacar que de todos os Instrumentos Econômicos que se aplicam nas cidades sócias do prometo o único que realmente se ajusta a estas características é o assinalado com o código 15 “Imposto sobre maior valor. Captação e redistribuição de mais-valias” do município de Malvinas na Argentina, que mesmo ainda não aplicado está previsto se por em prática nas duas áreas urbanas objeto de urbanização e mudança de planejamento respectivamente. É importante ressaltar este feito porque implantar impostos deste tipo implica na ampliação das dificuldades de gestão as prefeituras, e, o que poderia resultar em algo ainda mais prejudicial, encarecer excessivamente o tramite da liquidação e arrecadação, já que não resulta nada fácil determinar as bases determinadas tal qual assinalamos.

No suposto município de Malvinas a questão de ser um imposto de alcance somente local regulado pelas próprias ordens fiscais municipais acrescenta, talvez, mais dificuldades a iniciativa, que, repetimos, deve ser valorizada positivamente em certa forma. Não resulta, pois, casual que dentre o grupo de Instrumentos Econômicos, aparte do clássico e tradicional imposto sobre a propriedade imobiliária e os que derivam da própria legislação urbanística (“Quotas de Urbanização”. Código 16), existam também um bom número de taxas e contribuições especiais que atuam sobre os proprietários que diretamente se beneficiam dos serviços ou obras públicas realizadas pela prefeitura. É uma forma justa de atribuir aos proprietários que vem aumentar o valor de seus ativos reais a custo do investimento municipal.

2.2.5 Instrumentos de gestão urbanística

Este parte contém as referencias base do conjunto de instrumentos de gestão de planejamento, de projeto urbano ou dos processos de urbanização em geral. É um dos conjuntos de maior amplitude e pertinência dos instrumentos de redistribuição das rendas e “mais-valias” urbanas. Dado que permitem em parte ou, em algum caso mais limitado, todo o aumento de valor da terra se recupere, e incluso se pode reverter a favor de objetivos urbanos globais. E são pertinentes porque constituem um grupo de instrumentos de governo local e/ou de trabalho a nível territorial dos processos da urbanização. Que podem gerar um claro reforço a estas instituições. Sendo uma das premissas que é o desenvolvimento da urbanização tem uma base local, ainda que os planos sejam de âmbitos supra locais (metropolitanos ou de outras escalas) não há dúvida que estamos frente a uma das partes chave do livro.

Nesta parte vamos considerar umas bases gerais e uma divisão em grupos dos instrumentos. Essas bases são as seguintes: os processos de urbanização, incluindo os processos de suburbanização, de ocupação de terras, e/ou de regulação das

mesmas, geram aumento de valor do solo. Estes aumentos ou rendimentos e lucros se apóiam nem grande parte das redes y serviços públicos existentes, e também nas redes e na infra-estrutura projetada, o qual se prevê a sua realização. Sempre mais em relação com a centralidade simbólica e funcional da cidade ou assentamento humano de que se trate. Portanto não se criam nunca por si mesmas, e por isso deveriam reverter, em tudo ou parte, a favor da comunidade. As regras e maneiras mais generalizadas dessa possível reversão são de três tipos:

- Limitações normativas ao direito de propriedade urbana e de construção;
- Tributações urbanísticas de custo das infra-estruturas, serviços urbanos e elementos da urbanização.
- Concessões de áreas para que se destinem a vias, equipamentos ou serviços públicos ou comunitários e zonas verdes, em geral.

Esta é a regra de três, a legislação permite que os rendimentos e lucros urbanos, gerados pela urbanização, podem ser privatizados ou apropriados pelo promotor ou construtor. Mas com os limites, das cargas ou pagamento dos custos e as concessões, que a legislação ou o planejamento obriguem a materializar, como forma concreta de definir a função social dessa propriedade urbana.

Essa regra de três, com variantes, se encontra sempre nos diversos e diferenciados instrumentos das cidades européias. De fato é a base da gestão urbanística da legislação do estado espanhol. Com suas variantes em cada uma de suas regiões autônomas, e com novidades nos outros países europeus. Mas nem sempre se pode privatizar o rendimento na sua integridade. Há considerações ao lucro geral. Fiscais mas também de gestão urbanística. Dessas se podem obter os recursos para que os acréscimos de valor da terra gerem mais terras, custos das infra-estruturas e/ou os elementos da urbanização, ou incluso fundos públicos a reinvestir, nessa mesma zona ou em outras zonas urbanas. Nas diferenças entre estes estará grande parte das reflexões da divisão dos instrumentos em grupos.

Os instrumentos de gestão urbanística nas cidades latino americanas também se baseiam na mesma regra de três. Mesmo que em muitos casos surgem mais claramente as necessidades locais de desenvolvimento, sem uma base legal tão esclarecida como na Europa. É um comentário muito parecido ao feito sobre o grupo de instrumentos dos planos e de leis, ordens e outras formas de programação local. Por isso as semelhanças, assim como as diferenças, nos ilustram como a regra de que a renda-"mais-valia" gera tributos, custos e investimentos a favor dos interesses gerais, pode gerar uma ampla gama de opções. Inclusive estariam pensar formas combinadas, como formas de ampliar os instrumentos de gestão urbana.

Efetuada estas reflexões de bases gerais prosseguimos com a divisão em grupos, dos instrumentos de gestão urbanística, segundo o seguinte esquema:

- **Instrumentos que obrigam a efetuar concessões de terra a favor dos interesses gerais, normalmente para sua administração local.** Com estes se obtém terrenos para o sistema viário ou espaços de circulação, para os equipamentos e os serviços públicos, e as zonas verdes. Podemos citar os exemplos europeus, onde por lei os planos determinam esses espaços de concessão obrigatória e gratuita. Mas muito mais ilustrativos são os exemplos latinos americanos, da Lei e Ordem Geral de Urbanismo e Construção do Chile, e da Lei de 1979 no Brasil, ambas obrigam a umas porcentagens de concessão obrigatória das terras em proporções entre 44% e 35%.

A fórmula das concessões de terras, determinadas normalmente pelos planos urbanísticos, permite recuperar gratuitamente para a comunidade os espaços de destino público. A proporção destas concessões se costuma determinar mediante o conceito de estandartes urbanísticos, porcentagem ou regras de relação entre os m² destinados aos espaços comunitários ou públicos e às quantidades de edificação ou de população residente na área. Esses estandartes estão na base de muitas das culturas urbanísticas. Há um exemplo muito interessante de instrumentação, a possibilidade de transformar as concessões de terra, que não podem se efetivar (por exemplo, em centros históricos, ou em áreas urbanas muito consolidadas e em transformação) porque não há terras disponíveis ou suficientes, em dinheiro ou tributos em outras matérias. Trata-se do que podemos chamar processo de "monetarização" na Itália, ver a ficha 8. Em que a diferença de concessão de terras se paga com dinheiro ou em investimentos a favor do município, para as finalidades gerais do processo de urbanização ou desenvolvimento urbano local. Com toda sua complexidade e particularidades, para isso estão os casos individuais que cada ficha descreve, a concessão de terra ou sua conversão em dinheiro ou em investimento são todas as formas de reinvestir no município, ou ao menos de reduzir custos gerais do processo de urbanização.

Em principio, podemos acrescentar que não redistribuem renda, mas sim se obtém essas áreas a custo zero. O que é certo que não gera um custo adicional para o conjunto da sociedade. Reduzem os custos para todos das urbanizações de uma região e geram um maior valor global dessa cidade ou núcleo. Por isso que tem um efeito positivo duplo, economizam do orçamento público geral, e melhora o valor global de todo assentamento humano. Essa é uma dupla fórmula de reversão. Ver a ficha A.2.4 (Concessões obrigatórias - Chile, com exemplo) e os comentários relativos em todas as outras fichas referentes à concessão obrigatória de áreas públicas.

- **Instrumentos que permitem recuperar tudo ou parte da carga urbanística ou dos custos da urbanização, das obras de infra-estrutura e dos serviços públicos.** Constituem-se por normativas legais que obrigam ao pagamento de cotas de urbanização (ver a ficha 16 Cotas de urbanização através da lei urbanística Espanhola) a todos os proprietários da zona, em processo de desenvolvimento ou de transformação urbana. Geralmente se instrumentam nos planos e de se tratam de processos regulando detalhadamente as formas de pagamento e distribuição equitativa, aos aproveitamentos ou os coeficientes de edificação de cada propriedade urbana. Há vários métodos técnicos muito desenvolvidos como o da “reparcelamento” do urbanismo espanhol, assim como em outros países europeus.

Essas cotas ou custos também são cobrados em forma de contribuições especiais, ou de melhorias ou por valorização ou nomes similares, que tem tido forte implantação em diversos países latinos americanos. Ver os comentários derivados das fichas 17 e 18 (Contribuições especiais e/ou por melhorias, respectivamente) ou da ficha A.2.5 (Contribuições por melhoria no Peru). Incluindo um exemplo muito mais específico, para o caso de uma grande infra-estrutura de metro da Cidade de Buenos Aires (ver a ficha 10). Todos estes são instrumentos que regulam, em diversas formas, que os beneficiários das melhorias ou aumentos de valor, fruto da obra ou investimento (basicamente público), devem custear parte da mesma. Também neste capítulo pode-se fazer uma reflexão ao anterior, que não geram em si mesmos redistribuição. Mas também a dupla função de economia geral e de repercussão direta nos custos, que tem um benefício mais coletivo, ou mais amplo que sobre a zona em que se implantam, são os dois efeitos de redistribuição que podemos chamar indiretos. Além disso, queremos incluir que ambos não são instrumentos de caráter econômico, porque também promovem a recuperação de custos e tem uma finalidade física ou de gestão. Viabilizar a distribuição dos custos permitirá gerar novos elementos urbanos e melhoram toda a cidade em que estão inseridos.

- **Instrumentos que administram os potenciais derivados dos aumentos de coeficientes de edificação sobre um índice básico ou inclusão dos potenciais edificáveis, dentro de uma zona urbana.** Trata-se de controlar os processos de edificação, ou de transformação ou de aumento na densidade de partes da cidade, que geraram renda e/ou “mais-valias”, por esse potencial construtivo, para obter recursos públicos. Articulando formulas de captar o acréscimo de valor, baseando-se em um coeficiente ou índice de aproveitamento básico (ou também chamado aproveitamento médio, nas leis espanholas), sobre seu potencial. Em todos eles, ainda que de diversos tipos e de diversas origens, há referencias ao Aproveitamento básico, tipo ou médio. Que podem referir-se ao conceito, da legislação francesa dos anos 70, do chamado “Plafond legal de densité” ou Teto legal de densidade. Que constitui uma base sobre a qual se podem articular dois processos de gestão e de concepções diversas.

No primeiro caso europeu, se trata de diferenciar os direitos de propriedade da terra e de construção, tendendo a sua socialização. Assim as leis inglesas, francesas e italianas, dos anos da pós-guerra articularam estas formulas. Ver a excelente descrição da ficha A.2.2 sobre estes tipos de instrumentos, assim como os motivos de seu abandono. A diferenciação de ambos direitos permitia não só instrumentos fiscais ou impostos sobre o direito de construção, como também a aplicação de formulas de obtenção da terra para a propriedade pública, como base de sua gestão posterior. Desde o direito que chamaremos de analítico e/ou representativo, que no caso francês, denominado “Droit de Préemption” que se descreve em detalhe na ficha A.2.7. Até outras formulas de compra de áreas ou de terrenos, mediante formulas de valor da terra fixado por lei, para a expansão das cidades, nos casos inglês e muito especialmente na Holanda. Mesmo estas formas de controle da terra, que se articulam sobre a divisão dos dois direitos, não foram aplicadas no contexto latino americano. Exceto no caso brasileiro que com o “solo criado” tem um mecanismo muito similar (ver a ficha 7).

Mesmo diferentes no destino da compra ou tributos ao direito de edificar, nos casos europeus, o este tinha um destino público. No caso do Brasil o “solo criado” era e é geralmente um titulo privado. Trata-se de pagar o valor do potencial construtivo por cima desse nível básico, antes comentado. Os instrumentos que se combinam é o coeficiente de aproveitamento básico (ver a ficha 36), e o instrumentos de como adquirir e/ou transferir os direitos de construção, por cima desse valor básico. Isto abre dois grandes campos ou grupos de instrumentos de gestão urbanística. Aqueles que transferem, dos quais falaremos logo, e os que administram esses potenciais, na mesma zona. Vamos explicar esses dois instrumentos.

No primeiro subgrupo, podemos relatar os procedimentos das chamadas operações urbanas, “interligadas ou consorciadas” no Brasil, que são similares à aplicação do conceito de aproveitamento médio do urbanismo espanhol. No interior de uma área se administra os valores derivados do excesso ou potencial de edificação ou de aproveitamento urbanístico, sobre uma base. Que se pode repartir com outros proprietários da área (no caso espanhol) para a obtenção de terras de concessão pública e também para cobrir os custos de infra-estrutura e de elementos de urbanização, entre outros. Ou também mediante o pagamento desse excesso ou potencial, em dinheiro, em obras ou a través de “Certificados de potencial adicional de construção” o CEPAC, no Brasil. Estas operações em sua origem poderiam ser “descontínuas”, lote a lote, as chamadas Interligadas, que tem um precedente nos impostos parcela a parcela por maior

edificabilidade da cidade de Boston (USA) denominadas “LinKage”. Mas fruto do processo de sua gestão e derivado de conseqüências legais hoje se aplicaram em áreas fechadas, constituindo as chamadas “operações urbanas interligadas” (ver a ficha 4). Atualmente estão previstas na Legislação do Estatuto da Cidade do Brasil de 2001 e articulam-se de acordo ao que está previsto no Plano Diretor. Essas são todas as formas de gestão de áreas de grandes potenciais. Ver as fichas 4 e 7. Mas não há, como dizíamos ao principio, transferência dos direitos. Podemos falar em gestão fechadas, em áreas, polígonos ou unidades similares, que permite tributar esse potencial com custos sociais.

- **Instrumentos que transferem os direitos potenciais de construção entre zonas urbanas da própria cidade. São complementarias do conceito de “solo criado” ou da divisão do direito de construir e do direito de propriedade.** Devem-se articular sobre a base do coeficiente de aproveitamento, onde se evidencia um potencial. Este potencial se pode transferir de diversos modos, que logo vamos detalhar, para se obter valores, terras (por compra ou por outras formulas de gestão) para destino público, e incluindo a venda ou tributação a outros lotes da cidade. Essas transferências se articulam de diversos métodos.

No caso italiano, mediante a formula de “Trasferimenti” e especialmente de “Perequazione” que podemos traduzir como transferência e igualdade urbanística. Trata-se de fixar índices ou coeficientes diversos, entre as partes da ciudad que se podem construir ou densificar ou transformar e as partes que se destinaram a usos não edificáveis. Porque estão protegidos ou destinados aos usos de caráter público, como os equipamentos, zonas verdes, parques e similares. A fixação de uma relação de igualdade (Perequazione) entre tais obriga à venda e a compra dos direitos das terras não edificáveis, por parte das que são edificáveis. Essa equação que permite uma transferência de valor entre ambos, faz que os lucros ou valorizações das zonas edificáveis se revertam a favor de todos com a obtenção gratuita dos espaços comuns.

No Brasil é onde mais se fez uso de formas similares de transferências dentro da América Latina. O conceito de “solo criado” ou “outorga onerosa do direito de construir”, segundo a recente denominação do Estatuto de Cidade de 2001. Ou o conceito mais claro e direto de transferência desses direitos, que se chama “transferência do direito de construir”. Estas formulas que já vem sendo aplicadas há vários anos em diversas cidades do Brasil, como São Paulo, Porto Alegre, Recife e outras, se consolidaram como instrumentos de gestão urbana na Lei antes citada. Podem ser aplicadas somente nos municípios que tem um Plano Diretor e se podem transferir coeficientes de edificações entre diversas zonas. Não todas, mas aquelas que fixe o plano, depois de um processo de estudo e diagnostico detalhado. Seu valor está na possibilidade de reversão em objetivos como a moradia para a população de baixa renda (como o caso de Porto Alegre) ou da construção de obras de infra-estruturas e serviços públicos gerais, nos outros casos. Revertem e redistribuem as rendas porque captam um excesso de valor da propriedade urbana. Que logo se encaminham a destinos fixados por um plano como lei local de ordenamento e gestão urbana. Há uma descrição detalhada de todos eles nas fichas 4, 5, 6, 36, e 38.

- **Instrumentos que permitem obter uma parte da renda ou “mais-valia” urbana por concessão de uma porção da própria edificabilidade ou aproveitamento.** Trata-se de uma formula de concessão de 10% da área edificável, nas áreas de expansão urbana, e em alguns casos nas áreas urbanas ainda não consolidadas, e em processos de transformação ou melhoria urbana, prevista na legislação espanhola (ver a ficha 19). Com variantes nas leis de âmbito regional autônomo esta formula é bastante direta. Supõe uma captação de propriedade urbana a favor do governo local. Sendo que tal concessão se efetua a favor das prefeituras ou das administrações atuantes. Uma parte dos solos edificáveis, com a contra parte do pagamento do custo de 10% por parte das administrações atuantes ou não segundo o caso, passa a propriedade pública. Dessas áreas se podem obter recursos por venda das mesmas, com determinadas condições de destino destes fundos, ou em muitas leis se destinaram à construção de casas populares. Pelo que o aumento de valor da terra gerado pela urbanização tanto de extensão urbana quanto de transformação ou reforma ou melhorias, é reinvestido dentro dele mesmo ou em destinos sociais da gestão. Trata-se de uma forma direta de recuperação e de reinvestimento dos recursos e lucros urbanos, já prevista pela lei de 1976. Que combinada ao tema dos patrimônios municipais de terra que se comenta na parte seguinte.
- **Instrumentos que organizam a gestão pública e privada, mediante acordos ou regras que combinam a contribuição dos terrenos e do investimento, nos custes das infra-estruturas e de los elementos de urbanização.** Trata-se dos acordos, sobre como complementar com investimentos privados algumas obras ou atuações na Inglaterra (ver a ficha 37 sobre Intervenções Urbanas). Pode articular-se também, em alguns casos, mediante os Convênios urbanísticos. Ver suas duas vertentes na Europa e na América Latina nas fichas 23a y 23b, respectivamente.

No entanto há formas muito mais regulamentadas como a figura da Empresa Urbanizadora, dentro dos Juntas de Compensação, do urbanismo espanhol. Assim como o modelo similar do Consorcio Imobiliário ou a Urbanização Associada (ver a ficha 35) na América Latina. Nesses casos, se trata de que um contribuinte entre com a terra, de sua propriedade, e o outro contribua nos custos da urbanização, repartindo entre ambos o produto do processo, que são os

terrenos edificáveis. Podem-se criar dúvidas que fórmulas deste tipo captem recursos ou lucros. Mas pensem em que sempre estes processos geram um aumento no valor da terra, recurso e lucro, interna à área mas também externa nas zonas limítrofes. E além disso se há uma estratégia urbana e um plano físico claros, as partes dessa cidade que se melhoram ou ampliam podem contribuir com a estrutura global dos mesmos elementos base. São exemplos, uma via geral de continuidade melhorando as conexões entre partes da cidade. Ou o desenvolvimento de atividades produtivas, logísticas ou terciárias, a favor da função global econômica de toda a cidade. Ou a construção da trama urbana entre partes desconectadas de bairros dessa cidade. Existem muitos exemplos. Mas sempre há que pensar na escala local da urbanização. E por isso todo instrumento que melhora uma parte do todo, se esta inserido em um planejamento desse todo, gera recursos e lucros à cidade. Que pode reverter-se a favor de todos. Melhorar uma parte da cidade deve melhorar toda a cidade. Superando as atuações isoladas na estrutura urbana geral. Por isso é necessário um plano.

Este conjunto amplo de instrumentos de gestão urbanística poderia ampliar-se com uma explicação detalhada dos procedimentos de base. Que podemos resumir nas formulas seguintes : obtenção de concessões de solo, a favor dos interesses gerais, normalmente para a administração local; recuperação de todo ou parte do custo da urbanização; controle do potencial ou excesso de construção como recurso, transferindo estes direitos ou não; acordos convenientes ou controles de investimentos mistos na terra, gerando maior grau de urbanização; e por último, aqueles que permitem captar diretamente parte do valor dos recursos urbanos, em forma de proporções de edificação (o exemplo de 10%). Apresentada esta ampla gama de instrumentos, devemos comentar se deveram ajustar-se às condiciones regionais e locais de cada um dos processos de urbanização. Mas nos permite afirmar que há muitos caminhos abertos em ambos continentes, em especial na América Latina. Não para copiar automaticamente, mas sim para adequar as formulas de outros à cada condição individual, para melhorar as formas de redistribuição dos recursos e lucros, que geram a urbanização.

2.2.6 Os instrumentos de urbanização e patrimônios de terras

A constituição de um conjunto de propriedades de terrenos urbanos, ou em áreas de expansão urbana, é o que podemos chamar patrimônios municipais de terra ou também bancos de terras. Este instrumento, muito ligado ao urbanismo espanhol, que já está previsto desde a Lei de 1956 (ver a ficha 21) é um mecanismo de redistribuição dos recursos, e incluso algum caso pode ser um mecanismo de captação de mais recursos e lucros urbanos, se si combina com a gestão direta municipal, da urbanização. Como exemplo disso é o caso da Cidade de Lleida (Lérida, na Espanha) descrito sinteticamente na ficha 22, mediante a constituição de uma Empresa Municipal de Urbanismo. Entendida como uma empresa urbanizadora, de regime privado mas com 100% de seu capital de propriedade municipal, formado por terras de propriedade pública. Que investe, mediante crédito hipotecário sobre o valor do solo, para urbanizar em solos majoritariamente de propriedade pública. Uma vez urbanizados os terrenos resultantes, são destinados, à construção de casas ou atividades econômicas, a través de investimentos privados, que adquirem o solo mediante concorrência de venda. Evidentemente além de produzir uma melhor urbanização na extensão dessa cidade, se obtém gratuitamente as áreas viárias, calçamentos, zonas verdes, e os equipamentos públicos e/ou comunitários do setor (escolas, centros de saúde, e outros) sempre previstos no plano de urbanismo que o controla.

Este processo permite captar recursos específicos de valor dos terrenos, que se compraram uns anos antes, e que ao serem urbanizados aumentam seu valor ao serem transformados em terrenos em áreas urbanizadas. Além disso, também há lucros para a cidade, fruto do investimento na urbanização, do valor da venda desses terrenos. Esses recursos e lucros se diretos se complementam em que a cidade gera mais atividade econômica, nos processos de urbanização e posteriormente na construção, tanto de moradias ou atividades (oficinas, fábricas e outras), como dos equipamentos públicos, que o solo urbanizado permite que se realizem com maior agilidade. Ou seja, se geram recursos urbanos específicos ao mesmo processo.

Além disso, uma parte do lucro se reverter para a comunidade (proprietária da empresa) que logo de pode ser reinvestido em objetivos urbanísticos e sociais. No caso de Lleida, os importantes benefícios obtidos na venda de terras, se reinvestiram em 50% nas intervenções urbanas nos processos de reabilitação do centro histórico. Todos os investimentos de grande destinação social, já que é onde se concentram os problemas de marginalidade. Os outros 50% se destinaram à compra de mais área para manter vivo o ciclo gestor da empresa municipal de urbanismo. Este é um bom exemplo da combinação dos dois instrumentos deste grupo. Patrimônios municipais de terras e empresas ou sociedades de urbanização.

Os patrimônios de terra de propriedade pública, também chamadas terras fiscais ou de modos similares na América Latina, permitem obter parte do aumento de valor do solo, ou dos de crescimento, transformação ou desenvolvimento das cidades. Mas dentro de si mesmos tem um valor econômico e de controle. Uma vez que podem ser objeto de mudanças, mediante acordos ou convênios ou permutas, que podem permitir reinvestir na urbanização. Por exemplo, alterar o valor da terra por obras de urbanização nesse setor, e obter terra urbanizada para a construção de casas populares nela mesma. Ou diretamente para essa finalidade. Mas também, como o exemplo da empresa de urbanismo de Lleida, estas terras ao ter

um valor econômico podem constituir o capital da empresa, que gera o investimento direto no processo de urbanização, com todos os benefícios econômicos e de controle antes citados. Os patrimônios territoriais, ou a gestão das propriedades públicas de terra, são um dos instrumentos mais evidentes da redistribuição de recursos e lucros urbanos.

Além de poder aperfeiçoar-se e ampliar-se com a incorporação ao processo de sociedades ou empresas urbanísticas. Desde a tradição das empresas mistas de urbanismo francês, até as empresas de gestão de serviços urbanos, como os exemplos de MUNITEL em Colômbia, passando por exemplos de Sociedades que operam sobre o processo de urbanização e moradia como METROVIVIENDA, também em Bogotá - Colômbia. Com certeza há muitos outros exemplos. Aqui não estamos realizando um catálogo completo dos mesmos. Citamos alguns exemplos somente para ilustrar a tese, de que além da titularidade pública de solo, em forma de patrimônios ou outras formas similares, a gestão mediante empresas, públicas ou mistas, ou incluso com acordos ou convênios com empresas privadas, são instrumentos de gestão urbana que devem ser explorados. Não só porque constituem as novas formas teóricas de combinação público-privada, senão porque são elementos de instrumentação da gestão combinada da propriedade de terra e do investimento sobre essa terra para urbanizar-la. A tese de fundo é que uma das maiores fontes de gerar rendimentos urbanos é precisamente o processo de sua urbanização. E por isso, dado que esse processo tem lugar em um sítio concreto, sobre unos solos concretos, ligados a esse lugar, são as administrações locais as mais interessadas em que se produzam essas combinações de gestão urbana. Este é um dos conjuntos de instrumentos a serem estudados com maior detalhe, com maior aproximação às condições legais e de como são os processo de urbanização., ou de sub urbanização, ou similares de cada uma das regiões. Há um campo específico de que o diagnóstico das condições locais, há de ser a base da instrumentação de fatores de gestão urbana, como base do desenvolvimento local. O controle de títulos de terra e as formas de sociedades ou empresariais, dentro da área de planejamento e de definição legal de cada estado, e as normas locais, são uma combinação clara de como se pode redistribuir os rendimentos e lucros urbanos a favor de todos.

2.2.7 Os instrumentos de democratização e de participação social

Como introdução a esta parte formulamos uma reflexão genérica. Pode ser que nos perguntemos por que os elementos e formas de governo, basicamente local, baseado na democracia participativa devem ser vistos como instrumento de redistribuição da renda urbana.

Na segunda parte quando falamos de planejamento, de planos e projetos dávamos a primeira pista. Sendo a urbanização uma das atividades básicas do mundo local, a contribuição de todos e cada um dos que vamos a chamar “usuários expertos” de uma cidade, seus residentes e os visitantes, é chave não só para a planificação como também para a gestão. Estes conhecem ao menos seus próprios problemas melhor que ninguém. Mas além disso podem dar informações precisas das particularidades e das condições individuais dos espaços, suas condições de propriedade e/ou de aquisição de terras, assim como um amplo conjunto de dados e detalhes que determinam os processos de urbanização. Dizíamos que permitem ajustar melhor o plano, agora dizemos o mesmo da gestão da urbanização, as condições do lugar de cada uma das regiões que compõem esse lugar comum que é a cidade.

A planificação e a gestão da cidade, seu governo em si, são mais redistributivos, se aproximam mais propostas às necessidades concretas. E para isso damos a palavra aos que chamamos de usuários expertos. Nada mais claro que a força de uma proposta de urbanização que é mais ampla quando se ajusta às necessidades ou demandas, mas também quanto mais pessoas conheçam essa proposta maior será a sua força. Além de que quanto maior seja o número de pessoas envolvidas maior será a difusão da proposta, maior será o número de pessoas que conheçam o modelo adotado de urbanização mais transparente será seu desenlimento. Quanto mais transparente, mais democrático e com muito mais possibilidades de que em sua aplicação não dê privilégios a poucos.

A gestão da política urbana baseada na democracia participativa, se tem um campo onde pode se fazer mais eficiente é no campo do urbanismo, e em todos os processos da que temos chamado urbanização. Ainda que estejamos em estados da sub urbanização ou em fases mais básicas de acumulação e concentração de população nas cidades, núcleos e assentamentos humanos. Eles, todos, são em parte os atuantes da cidade. A participação e democratização da vida local são básicas. Nas fichas encontramos exemplos de diversos instrumentos, mesmo existindo muitos mais e somente são uma breve referência para deixar este capítulo, como mais aberto que outros, às atribuições de tantas e tantas experiências positivas. Ver as fichas 27, 28a, 28b e 31 dos anexos.

Por último, neste capítulo não podemos deixar de citar as importantes experiências dos “Orçamentos participativos”. Tema monográfico que é muito mais que como administrar os recursos públicos, ou como reverter os rendimentos e recursos econômicos. Há que citar-lo por sua importância no tema do contexto americano e mais recentemente também europeu. Um bom resumo e descrição estão em “Orçamentos Participativos” na Revista La Era Urbana, La Revista da Cidade Global, edição especial de março 2004, editada pelo PGU-ALC, que se transformará em CIGU, com sede em Quito, Equador.

Desde esta prática dos Orçamentos participativos, como método de redistribuição democrática, podemos ampliar as possibilidades até as novas fórmulas de participação no governo local, ou experiências de políticas no âmbito local muito criativas. Por exemplo, a experiência da cidade argentina de Resistência das “Esculturas urbanas”, que amplia o direito de arte a todos os cidadãos e se gestiona com uma instituição da sociedade civil, a Fundação Urunday, em sintonia com o município.

2.2.8 Hábitat e regularização de terras, (revalorização de área)

Na grande maioria dos países em desenvolvimento requerem-se e ainda necessitam de políticas de regularização da posse de terra que permitam tratar as formas irregulares e ilegais de ocupação do solo urbano **(10)**. No entanto é indispensável levar em conta que a ocupação irregular de terrenos tem uma raiz histórica e que por sua vez, é causada principalmente pelas escassas oportunidades que tem os setores pobres de acesso ao solo urbanizado. Smolka e Iracheta **(11)** indicam que “entre 60 e 70 por cento das terras das cidades latino americanas estão ocupadas de maneira irregular, ilegal ou incluso clandestina, e que a maior parte do inventario de casas consiste em edificações auto-construídas e que só aumentam com o passar do tempo”. Estas ocupações antecedem à instalação de obras de infra-estrutura e não correspondem a um padrão organizado de instalação no lugar. Isto torna mais difícil e encarece os processos de regularização e urbanização.

Os programas de regularização da posse da terra em países em desenvolvimento tiveram como objetivos centrais integrar os assentamentos informais e não autorizados ao sistema legal e administrativo da gestão do solo; dotar de infra-estrutura urbana e proporcionar uma segurança de título sobre a terra a seus ocupantes; reconhecer os títulos de propriedade ou outros direitos de ocupação.

Nos anos 70 os organismos internacionais, em especial o Banco Mundial e o BID através do financiamento dos programas, e as Nações Unidas através de campanhas que sustentam até hoje, começam de maneira sistemática a influir nos governos para a aplicação de programas de regularização, enquadrando-se a uma parte das políticas mundiais de luta contra a pobreza e por outra do funcionamento das cidades em um contexto de urbanização acelerada.

A Campanha Mundial por Posse Segura, adotada em 1999 pela Comissão sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas é considerada um instrumento desenhado para promover formas seguras de posse para as populações mais pobres, quem vive em assentamentos precários e informais. Através da aplicação desta campanha se promove a negociação com os ocupantes como alternativa para evitar a desocupação forçada, e o uso de sistemas inovadores de posse para minimizar o deslocamento pelas forças do mercado.

Os processos de regularização da posse da terra é um dos conjuntos obrigados quando se trata de abordar a geração de “mais-valias” urbanas e a redistribuição da renda urbana. Apesar de que a ocupação irregular tem sua base na incapacidade do setor público de abrir mecanismos de acesso à terra para os mais pobres, a posterior regularização da posse e a realização de infra-estrutura por parte deste entrega a setores economicamente desfavorecidos um capital valorizado com fundos públicos e valoriza (ou da valor a) os investimentos realizados pelas famílias.

Por outro lado, contribuições de informações e estudos mais completos e detalhados realizados por Nora Clichevsky, **(12)** argumentam que nos programas executados nas últimas décadas, revelam que a regularização da propriedade da terra é um processo de lato custo. Destaca-se que não impediu recuperar os custos na forma projetada pelos organismos de financiamento, o qual afetou negativamente sua reaplicação e sustentabilidade, e que finalmente os impactos dos projetos de lotes e serviços sobre a reforma institucional e política dos países foram mínimos ou inexistentes.

A pertinência de considerar os programas de regularização da posse da terra, como instrumento que redistribuem as rendas urbanas, é ampla e também podem ser discutidas. Hernando de Soto **(13)** argumentou, e aplicou em muitos lugares, o princípio que a apropriação individual da terra permite às famílias pobres adquirirem um capital que lhes facilita a acessar os sistemas de créditos e por isso se incorpora ao mercado um novo capital. No entanto, muitos estudos argumentam que isso não se sucedeu, que os setores pobres não hipotecam sua propriedade e que a solicitação de créditos nestes setores, no período posterior às regularizações de posse não aumentou.

No entanto a maior justificativa para a manutenção dos programas de regularização da tendência segue sendo seu caráter de instrumento fundamental de luta contra a pobreza urbana, através dos qual o solo urbano valorizado torna-se acessível. A escassez de terra urbanizada ou urbanizável, produto em parte da concentração da propriedade e da carência de mecanismos reguladores da especulação imobiliária, conduz a um aumento constante dos preços dos terrenos o que dificulta cada vez mais a localização de moradias para a população carente, aumentando os processos de urbanização periférica ou a localização dos mais pobres em terrenos não urbanizados ou não urbanizáveis, e demonstrando que a especulação imobiliária constitui um fator a mais de pobreza e desigualdade.

Reconhece-se que cada vez mais é o mercado quem regula os processos de crescimento e desenvolvimento urbano, especialmente nos países em desenvolvimento, e que as ações públicas não tiveram em geral, capacidade de reverter as tendências que deixam aos mais pobres fora do jogo do mercado da terra. Neste contexto a procura de mecanismos de acesso à terra e entre eles os programas de regularização mantiveram sua vigência (14).

No contexto desta análise não é possível deixar de destacar que os processos de expulsão e erradicação representam, no campo das ações urbanas, as respostas menos eqüitativas de integração dos pobres ao desenvolvimento urbano, onde aqueles que não são capazes de responder às exigências do mercado são excluídos à aqueles lugares de baixo interesses imobiliário. Muitas vezes a contraparte pública destas ações faz parte de uma política de apoio aos setores mais concentrados do capital imobiliário e financeiro. Juntamente, algumas análises concluem que a regularização não diminui a pobreza e por conseqüência não incidem diretamente na promoção da justiça social, pois são ações de compensação não dirigidas a eliminar a causa do problema.

Uma resposta interessante são as ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social, ver ficha código 33a), onde varias jurisdições brasileiras implementaram um instrumento, com relativo êxito, que permitiu facilitar a regularização de assentamentos informais existentes e prever áreas para ocupação popular. Aparte de ser um conveniente instrumentos que incrementam o poder de negociação sobre o uso do solo das entidades públicas com agentes privados, estas zonas efetivamente impactam os preços à diminuir, na medida em que geram expectativas do mercado em relação à oferta de terras para uso residencial da população de baixa renda (Clichevsky, 2003).

Outro exemplo de instrumento de controle da especulação imobiliária é o Imposto Predial Progressivo (Ver Ficha código 34), o qual se baseia na aplicação de um imposto aos terrenos urbanos desocupados ou subutilizados. Através deste mecanismo se pode estabelecer um prazo para o parcelamento ou a construção das áreas desocupadas ou subutilizadas e evitar o uso especulativo do solo urbano. Algumas legislações estabelecem que o proprietário que não cumpra com este prazo, poderá ser penalizado com a aplicação progressiva do imposto predial urbano e terá um novo prazo. Quando este prazo finalizar, se o terreno ainda estiver desocupado ou ocioso, poderá ser desapropriado e o pagamento deito com títulos da dívida pública de longo prazo.

Outro caso é a Lei N.9/89 na Colômbia (Ver Ficha código 39), que para favorecer aos setores de menores recursos mantém bancos de terra, estabelece os instrumentos financeiros para a reforma urbana e a extinção de domínio sobre aqueles imóveis que não cumprem uma função social. (Clichevsky, 2003). Estes últimos em toda América Latina, especialmente quando são terrenos baldios com boa acessibilidade e dotação de serviços, se entram no mercado ampliariam a oferta de terras, com possíveis efeitos imediatos sobre os preços vigentes dos terrenos se si implementassem políticas de gestão de terra coerentes (Clichevsky, 2003).

Também as políticas tributarias podem chegar a provocar a expulsão de população, ao não contar com critérios de igualdade social. Por exemplo, ao leste de Bogotá, os impostos de valorização –utilizados para captar os aumentos de valor de terra resultantes de um projeto de desenvolvimento executado nos anos oitenta– ameaçaram provocar a expulsão da mesma população que o governo estava supostamente ajudando com o projeto (Clichevsky, 2003).

Na cidade de Rosário Argentina (ver Ficha código 32) se levaram a sério ações cujos objetivos eram reduzir a informalidade urbana a fim de alcançar a integração social da população de baixas renda à estrutura social e urbana formal para possibilitar a construção de casas populares e o acesso a uma habitação digna à essa população. O programa consiste na execução de infra-estrutura básica, o ordenamento do loteamento, a legalização da propriedade e a dotação de equipamentos básicos (saúde, social, educação) para a consolidação física e legal de bairros de origem "ilegal". Em alguns casos se inclui financiamento para a melhoria das casas existentes ou para autoconstrução.

Considera-se que a experiência de Rosário no melhoramento de habitação e regularização promoveram a redistribuição de rendas a incidir no acesso à terra urbanizada para famílias de escassos recursos. Para dar resposta a um mercado único e regulado da terra, não separado, em termos de aceso e capacidade de aquisição. Isto responde a um mercado único e segmentado da terra, não separado, ao largo de uma continuidade em termos de acesso e capacidade de aquisição.

Outro instrumento a destacar é aquele que promove a redistribuição na venda de lotes a preço popular, e que busca facilitar o aceso a lotes para residência familiar em setores humildes criando um regime especial sobre prédios que ingressam ao domínio privado do Estado (ver ficha código 33b). A legislação autoriza ao Poder Executivo a dispor a venda dos imóveis de domínio privado do Estado cuja condição é que estes podem ser vendidos unicamente a grupos familiares que não possuam outros bens e que não se sejam beneficiado com outros programas de moradia. O preço de venda se estabelece por avaliação dos órgãos que estabelece a legislação vigente para o Estado, atualmente o Banco da Província de Buenos Aires.

3. Conclusões gerais do livro

O Trabalho em comum nos permitiu concluir que sim, há instrumentos para fazer que os processos de urbanização, que são a base local, e que geram aumentos de valor na terra, os capturem e reinvestam. Tanto em formas de rendimentos urbanos, quanto há investimentos ligados a esses aumentos, ou de “mais-valias”, quando não existem. E que seu controle e recuperação, em tudo ou em parte, pode permitir dirigir os processos gerais de urbanização para processos de desenvolvimento local. Além disso queremos destacar que estes são muito semelhantes no básico nos dois continentes. Ainda que muito diferentes os estados e os recursos, de todos os tipos, legal, normativo, institucional, cultural, e outros que permitem controlar sua reversão em cada cidade. Mas procuramos uma visão positiva de todo o tema. Há oportunidades a serem trabalhadas. Olhando para as experiências de outros para não copiar, mas sim inspirar as próprias.

Podemos citar as diferenças essenciais. Assim na América Latina a maioria dos instrumentos descritos enfatizaram as obras públicas, que provocam melhoras ou incrementos para a valorização, mais que o incremento gerado por mudanças na normativa urbana capazes de incidir no processo de urbanização. Mesmo podendo afirmar que na América Latina existem poucos exemplos de rendimento gerado por investimentos públicos que são adaptados amplamente pelos governos (especialmente o local) mediante os impostos ou os processos de gestão ou mediante negociações. Porém existem instrumentos concretos de recuperação de parte desses valores.

Mesmo assim existem outras experiências, não a maioria, mas muito interessantes e sempre de base local, em que se transferem os direitos ou valores urbanos, entre diversas zonas. O modelo de direito básico ou que permite recuperar os excessos, no Brasil, é uma boa prova. Nesta área de experiência se inscrevem os instrumentos citados no livro. Que oferecem uma boa perspectiva das possibilidades de diversos tipos: urbanísticas, fiscais, de participação, de regularização de terras, etc.

Por outro lado pode-se dizer que na Europa se dividem os rendimentos e os custos do processo de urbanização, tanto nas zonas de extensão urbana como nas de transformação, mediante procedimentos regulamentados por lei. E em quase todos os casos, estão definidos pelo plano de urbanismo, que permite processo de gestão urbana onde toda ou parte toda ou parte do rendimento se reverte à cidadania. A regra comum é que a propriedade privada de terra, e dos benefícios imobiliários tem limites e tributos que derivam do conceito global da função social da propriedade. Cada estado, incluindo regiões ou províncias, dentro dele mesmo, pode ter regras diferentes nos detalhes, mas não no básico. Essa fórmula é mais radical ou hierárquica, e deve definir-se no âmbito local, mediante um plano, seus termos. Mas há também possibilidades.

Por último, há de se considerar que além dos instrumentos permitirem captar rendimentos e lucros, é muito importante na gestão de políticas urbanas como reinvesti-los. Porque o objetivo de toda reflexão é converter um processo de base socioeconômica e cultural, como é a urbanização, em um processo de desenvolvimento endógeno local. “Fazer cidade” como forma de construir uma sociedade mais justa e equilibrada. Esperamos que os elementos de reflexão abordados sejam úteis no caminho de cada um, em cada uma de suas cidades, em cada país e cada continente. Esperamos comentários e críticas frutos das suas experiências.

Anexos

Código: 01a **Instrumento:** Planes de Urbanismo y Programas de Actuación

Equipo: Lleida

Objetivos

Planes de urbanismo:

- Definir modelo de ciudad y las acciones para su desarrollo.
- Definir la estructura general urbanística y la red de infraestructuras; la estructura de reservas de suelo para equipamiento público y el espacio libre para el esparcimiento ciudadano.
- Determinar los suelos urbanos, los suelos urbanizables y los suelos no urbanizables protegidos o no.

Los Programas de actuación:

- Definir las políticas de suelo y de vivienda;
- Definir la programación temporal y económica de las actuaciones respecto de la reforma urbana
- Definir el desarrollo del suelo urbanizable, de los equipamientos y la generación de actividad económica.

Descripción

Planes de urbanismo:

La elaboración de los planes se centra en resolver las necesidades de ordenar y orientar el crecimiento y reformas de las ciudades. Establece mecanismos jurídicos y económicos para regular el desarrollo de estos procesos.

La aprobación de los planes de urbanismo requiere un acuerdo de aprobación inicial, exposición pública con participación, aprobación provisional y aprobación definitiva. Su vigencia es indefinida hasta su nueva revisión.

El plan se compone de: la memoria, que es el documento descriptivo y justificativo de las soluciones adoptadas; de las normas urbanísticas, que es el conjunto de reglas relativas al ordenamiento territorial, a la urbanización y al uso de los terrenos y edificaciones existentes o posibles en función de la zona y el régimen del suelo (zonificación y clasificación del suelo); y en los planos de ordenamiento que son la expresión de las técnicas urbanísticas de clasificación y calificación del suelo a nivel gráfico y la definición de las reservas para la estructura general.

Programas de actuación:

El programa determina el calendario de actuaciones y es el instrumento de coordinación entre las distintas administraciones del Ayuntamiento, dimensiona la política de vivienda para el período de vigencia, debe reservar el 20% de suelo residencial de nueva creación para la vivienda protegida y establece plazos para la obra urbanizadora programando el suelo urbanizable a desarrollar.

El programa de actuación se justifica por la necesidad de establecer políticas concretas en un período de tiempo (6 años de vigencia en el caso de Lleida) y por la necesidad de prever suelo para vivienda protegida o no.

El programa de actuación puede estar contenido en el plan de urbanismo o en un documento independiente. Su procedimiento de tramitación es similar al del Plan de urbanismo.

Captación de Rentas y redistribución

El plan y el programa no son directamente un instrumento de captación de renta. Ambos constituyen un instrumento clave en la definición de los marcos donde se desarrollarán las políticas urbanas de recuperación de plusvalías y redistribución de rentas, mediante las cesiones obligatorias (áreas verdes, equipamiento, red viaria, 10% del aprovechamiento privado), la inversión pública en la construcción de servicios e infraestructuras respectivamente y la construcción de la urbanización y la edificación privada.

El programa de actuación a través de la definición de la política de vivienda es un instrumento de redistribución, así como la política de inversiones en obras, infraestructura y servicios que se hayan programado.

En el sistema español, estos instrumentos son la base de la confección de los padrones de los impuestos que gravan riqueza urbana o el aumento de valor de los terrenos, constituyéndose así en instrumentos que de manera indirecta aportan a la redistribución de la renta urbana.

Dificultades para su aplicación

En todo caso las derivadas de la, en algunos casos, difícil adaptación de la rigidez normativa con la fuerte elasticidad del mercado.

Resultados

Los planes de urbanismo han respondido a las expectativas generadas. Han podido orientar el crecimiento y ordenar la ciudad e incluso recuperar déficit históricos. Las ciudades que han conseguido articular los planes de urbanismo con una política de suelo público, han logrado disponer de recursos para impulsar el modelo de ciudad previsto.

Los programas de actuación se entienden, en materia de resultados esperados, como un instrumento clave de intervención en la política de vivienda, fundamentalmente para lograr que los sectores más desfavorecidos accedan a viviendas a costos razonables.

Ejemplos de casos

- Plan General de Lleida
- Plan General de Reus
- Plan General de San Sebastián
- Plan General de Vic

Fuentes y bibliografía

Legislación urbanística de las autonomías (Cataluña, Valencia, Madrid);

Ley del Suelo y Ordenación urbana de 1976 (no vigente pero de lectura obligatoria);

Plan del Área Metropolitana e Barcelona;

Sánchez Terán. Planeamiento urbano en la España contemporánea.

Benévolo, Leonardo. Historia de la arquitectura.

Font, Antonio. Planeamiento urbanístico.

Lynch, Kevin. Planificación del sitio.

Objetivos

- Promover el desarrollo urbano en los municipios.
- Establecer y definir la función social de las propiedades urbanas.
- Atender las exigencias fundamentales de ordenamiento de la ciudad expresadas en el Plano Director.
- Asegurar la atención de las necesidades de los ciudadanos respecto de la calidad de vida, la justicia social y al desarrollo de las actividades económicas.

Descripción

Calificado por la Constitución Federal de 1988 como el instrumento principal de la política de desarrollo y de expansión urbana, el Plano Director es exigido, en Brasil, en todas las ciudades con más de 20 mil habitantes. Por ejemplo, en el caso del Estado de Sao Paulo, por imposición de la Constitución Estadual, el Plano Director es obligatorio para todos los municipios.

El Plano Director es parte integrante del proceso de planificación municipal. Este instrumento debe ser compatibilizado con las leyes presupuestarias para incluir sus directrices al presupuesto anual. El Estatuto de la Ciudad determina que el Plano Director sea elaborado a través de audiencias públicas, con la participación de la comunidad y asociaciones representativas locales, debiendo darse amplia publicidad y acceso a los documentos e informaciones producidos. Establece también que la obligatoriedad de elaboración del Plano se extienda a los municipios integrantes de regiones metropolitanas, de áreas de especial interés turístico y los insertos en las áreas de influencia de emprendimientos con significativo impacto ambiental regional o nacional.

Los instrumentos que hacen operativas las actividades de intervención urbanística previstos en el Estatuto de la Ciudad, como por ejemplo el del suelo creado y el de la transferencia del derecho de construir, solamente podrán ser utilizados si estuvieren previstos en el respectivo Plano Director Municipal. En la década de los 80, con el país en intensa reformulación por la redemocratización de sus instituciones, resurge la planificación dotada no de la cualidad racional de los años 70, ni de la tecnología que marcó los pocos años que siguieron, más bien calificada por el asedio popular en ver promovida una reforma urbana, inclusive por la definición de la función social de la propiedad. Tal presión popular resultó, en 1988, en la incorporación en el Texto Constitucional de un capítulo dedicado a política de desarrollo urbano y el plano director.

En las directrices, por tanto, de este nuevo Plano Director, se espera la definición de la función social de la propiedad. Son las exigencias de ordenamiento de la ciudad que caracterizarán la reclamada función social de la propiedad. Son ellas: el uso racional y adecuado de la propiedad; el uso adecuado de los recursos naturales y la preservación del ambiente urbano; la observancia de las regulaciones de las relaciones de trabajo y la utilización que favorezca el bienestar de los propietarios y de la comunidad.

¿Qué debe ser entendido por uso racional y adecuado de la propiedad y qué caracteriza su función social? Para muchos urbanistas, entre ellos Antonio Cláudio M.L. Moreira,¹ significa: 1. Definir las actividades que puedan caracterizar el uso adecuado; 2. El uso racional está definido por medio de la fijación de parámetros mínimos y máximos de utilización de las áreas urbanas. 3. Definir las áreas y las finalidades para las cuales será admitida la transferencia o la cesión onerosa del derecho de construir; 4. Identificar áreas donde será exigida edificación, parcelamiento o utilización.

No se trata de establecer normas de zonificación, pues estas tienden a segregar actividades según su función y aislar los estratos sociales según el nivel de renta (típico de la zonificación norteamericana – “city planning”). Nuestra cultura permite, por la tónica de nuestro modo de vida, la fuerte mezcla de estratos sociales y de actividades urbanas.

En resumen, el Plano Director debe presentar, como contenido esencial, la identificación de la función social de las propiedades urbanas.

El Plano Director es un plano de indicaciones y de fijación de grandes directrices para diversos sectores de actuación de la administración pública. Son planos de alta técnica e integralidad y no poseen una única estrategia de implementación.

El Plano Director presenta, entretanto, medidas de corto plazo que debieran ser implementadas en los meses posteriores a su aprobación. Tales medidas son, en cierta forma, mecanismos de implementación. Ejemplo de esto, es la constitución del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y la realización de obras en vías existentes para solucionar puntos de congestionamiento.

El Plano Director debe orientar las acciones de todos los sectores de la Administración Municipal, pues se trata de un plano integrado. Observados los principios e indicaciones generales contenidos en el plano, la ejecución de programas, proyectos y actividades deberán presentar los resultados esperados, según el diagnóstico hecho para la elaboración del plano.

El Plano es, pues, uno de los productos del proceso de planificación, cuyas directrices obligan a la Administración Pública. Este, además de un documento técnico, es una ley y, como tal, de carácter imperativo.

1) Moreira, Antonio Cláudio M. L. “Plano Diretor e Função Social da propriedade Urbana”, in Estatuto da Cidade, Fundação Prefeito Faria Lima, Cepam, 2001, Mariana Moreira (coord.)

Resultados

Algunos problemas pueden surgir de la implementación del Plano. La razón es que, la mayoría de las veces, las acciones necesarias no poseen peso dentro del presupuesto; otras veces el propio Plano va siendo alterado. Tales alteraciones son, regla general, admitidas por ser el plano un producto de planificación que posee la característica de ser dinámico. Todavía, las modificaciones deben ser realizadas de forma de garantizar la armonía del conjunto de normas, a fin de no distorsionarlo.

Ejemplos de casos

El Plano Director del Municipio de Río Claro, Ley N° 2492, de 6 de agosto de 1992, aunque haya sido elaborado anteriormente al Estatuto de la Ciudad, prevé, en sus muchas normas, algunos de los instrumentos constantes de la Ley Federal N° 10.257/01. En sus directrices generales, determina la búsqueda por una ciudad sustentable que, dependiendo de los proyectos que se implementarán, tengan en cuenta la ciudad artificial inserta en el medio natural, procurando establecer una perfecta integración. Algunas de las principales directrices son:

- Límite de crecimiento de la ciudad dentro del actual perímetro urbano a fin de optimizar la infraestructura existente.
- Implementación de un sistema viario jerarquizado.
- Implementación del sistema de áreas verdes.
- Implementación de sistema de saneamiento ambiental integrado.
- Programas de preservación del patrimonio histórico, cultural y natural, considerando los valores señalados por la comunidad.
- Re-localización de industrias molestas y de usos residenciales en los distritos industriales.
- Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria urbana – IPTU progresivo para terrenos ociosos.
- Establecimiento del coeficiente de aprovechamiento único de 1.6.
- Contraprestación pecuniaria para concesión del derecho de construir por sobre el coeficiente básico y creación del Fondo de Desarrollo Urbano.
- Actualización de la legislación urbanística.
- Implementación del Código de Obras.
- Implementación del programa habitacional de bajos ingresos.
- Coeficiente de aprovechamiento máximo igual a 4 veces al área del lote.
- Creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano.
- Establece tasas máximas de ocupación y de permeabilidad.

Además de estas directrices que, avanzan un poco para establecer concretamente índices urbanísticos como es el caso de la tasa de ocupación, el Plano Director crea normas de zonificación que prevén diversas zonas que terminan por ser divididas en tipos. Así, por ejemplo las zonas residenciales que contemplan diversos tipos que se distinguen en función de las restricciones mayores o menores. Existen también normas para el parcelamiento del suelo, esto es, para la implementación de loteamiento urbano, donde se verifica la mayor expresión de creación de lotes urbanos. Posteriormente el Plano Director establece directrices generales para infraestructura viaria, promoción social, educación, cultura, deporte, turismo y seguridad. Además, fija una estructura administrativa e institucional para la planificación y su ejecución.

Fuentes y bibliografía

- Moreira, Antonio Cláudio M.L., "Plano Diretor no substitutivo ao Projeto de Lei 5.788, de 1990, in "Estatuto da Cidade", Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 2001, Mariana Moreira (coord.)
 - Plano Diretor do Município de Río Claro – Ley n° 2492, de 6 de agosto de 1992.
 - Departamento de Desenvolvimento Urbano e Gestao Territorial, Prefeitura Municipal de Río Claro, Brasil, planejamento@rioclaro.sp.gov.br
-

Código: 02	Instrumento: Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912	Equipo: Malvinas Argentinas
-------------------	---	------------------------------------

Objetivos

- La Ley Provincial de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo N° 8912, define los siguientes objetivos generales:
- Preservar y mejorar el medio ambiente.
 - Dotar al gobierno municipal de medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos.
-

Descripción

La Ley Provincial, que consta de 105 artículos, define las bases para el ordenamiento territorial provincial. Este ordenamiento debe reglamentar su aplicación a través de ordenanzas municipales que incorporen los principios y criterios que la ley establece. Esta ley permite avanzar en la definición de instrumentos de gestión urbanística para intervenir en la dinámica urbana. Es la primera ley en la Provincia de Buenos Aires que trata el planeamiento urbano en forma integral, considerando valores ambientales y patrimoniales.

Captación de Rentas y redistribución

Mediante el Plan de Ordenamiento se distribuye la renta urbana (Artículo 44). El manejo de los indicadores urbanísticos, los premios y las restricciones a la edificación permiten captar y redistribuir renta (Artículos 27, 47 y 48). La captación de suelo mediante cesiones obligatorias permite obtener el espacio público y la urbanización necesarios, regulando la plusvalía (Artículos 56, 58, 59 y 62). La intervención en el mercado de suelo, permite regular la oferta urbana en función de la demanda y movilizar el suelo urbano (Artículos 17, 18 y 84).

Resultados

Los resultados son disponer de un desarrollo urbano equilibrado, controlando el uso y la edificabilidad de las distintas zonas, interviniendo no solamente con instrumentos de regulación de las actividades en el territorio, sino también incentivando la gestión urbana para el desarrollo de áreas prioritarias. Se logró el control de los usos del suelo, pero no pudo superarse la función normativa y gestionar activamente el desarrollo urbano.

Ejemplos de casos

Todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires aplicaron la Ley y aprobaron las ordenanzas de zonificación preventiva. Sólo algunos avanzaron en la etapa de formulación de planes generales o particulares (como los casos de Malvinas Argentinas y Vicente López, entre otros).

Fuentes y bibliografía

- Giglio, Mónica A. (2003). "Bases para la construcción de una normativa urbanística en la región del Gran Buenos Aires". Tesis doctoral Universidad Politécnica de Madrid.
-

Objetivos

Poner a disposición de la administración local los instrumentos de programación y de planificación orientados a la recuperación y la reutilización de las áreas industriales en desuso y de los grandes equipamientos públicos obsoletos (mercados, mataderos, cárceles, regimientos).

Descripción

Los Programas de Recalificación Urbana están orientados a modernizar los instrumentos urbanísticos aplicados para la recuperación de áreas en desuso. Se encargan de introducir la programación económico-financiera en la promoción de políticas urbanas. Estos programas han sido utilizados como reguladores de las negociaciones entre el sector público y el sector privado, ayudando a fomentar la transparencia en estas prácticas.

Han sido impulsados desde el Gobierno local desde principios de la década del 90; y desde el gobierno regional de Emilia-Romagna, desde 1998 mediante la ley N° 19/1998. El Gobierno Central o Gobierno Regional es el encargado de evaluar, aprobar y financiar las propuestas presentadas por el gobierno local.

La contribución financiera puede variar entre aportes del 20 al 25% para intervenciones impulsadas por los privados (viviendas convencionales, viviendas en arriendo para parejas jóvenes, viviendas para ancianos) a aportes entre el 50 y el 70% para intervenciones públicas de urbanizaciones o construcciones de viviendas populares.

Con la política de la recalificación urbana el Gobierno Nacional y algunos Gobiernos Regionales han intentado reeditar las grandes intervenciones de transformación urbana después de la crisis al inicio de los años 90. La estrategia pretendía promocionar, a través del cofinanciamiento público-privado, las intervenciones urbanas impulsadas por los Municipios, sobretodo en el caso de áreas industriales en desuso o de áreas públicas (ex mercados, ex mataderos, ex regimientos, etc.) en los cuales los objetivos de la recalificación puedan prever una acción coordinada entre sector público y sector privado.

Uno de los principales mecanismos ha sido la concursabilidad, sobre la base de criterios y parámetros de calidad integral de las propuestas comunales, de impacto en las situaciones de degradación, de involucramiento de los sectores privados en la realización de infraestructuras o servicios de interés público y general y de calidad de los proyectos.

Captación de Rentas y redistribución

Dentro de los Programas de Recalificación Urbana el tema de la renta y su distribución ha sido afrontada de una forma muy diferente respecto de como se trata normalmente el tema en Italia. Esto debido a que el objetivo prioritario de este instrumento es la recuperación de áreas desocupadas dentro de la ciudad y no la captura de renta. El tema de la renta es menos importante en este caso que el tema de los derechos de urbanización.

En el caso de los Programas de Recalificación Urbana de Ferrara, el mecanismo central no ha sido el de la transferencia de la renta desde el sector privado al sector público, sino el de la determinación de una cuota variable de caso a caso, en base a la capacidad de negociación, de la Administración Pública, de la renta orientada a objetivos de interés público y general.

Resultados

Se ha logrado una innovación de los instrumentos urbanísticos aumentando la eficacia y eficiencia de la administración pública local. Se ha impuesto la promoción nacional de un gran número de concursos de arquitectura. Se han recuperado áreas desocupadas, públicas y privadas, que desde hacía muchos años eran objeto de propuesta de diseño urbano. Se ha logrado la agilización, tanto de los procesos administrativos, como de la realización de programas urbanísticos integrales. Se ha logrado integrar distintos tipos de políticas públicas. Se ha podido consolidar (con mucha eficacia respecto al pasado) el proceso de integración de políticas públicas de distintos ámbitos en diversos niveles y sectores del gobierno local.

Ejemplos de casos

El Programa de Recalificación Urbana del Barrio Barco (Programas de recalificación urbana-PRU, ex. DM LL.PP. 21.12.1994).

El Programa de Recalificación Urbana de la ex Dársena (Programas de recalificación urbana-PRU ex ley 19/1998 Región Emilia-Romagna).

Fuentes y bibliografía

- Ave, G., (a cura di), *Sostenibilità e ambientale e rigenerazione urbana. I programmi di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*, Alinea, Firenze, 2003;
- Ceccarelli, P., Monti, C. (a cura di), *Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze e linee di azione futura*, Alinea, Firenze, 2003;
- Ceccarelli, P., "Riflessioni sulla riqualificazione urbana", in *Urbanistica*, n. 115, 2001;
- Contardi L., Moscato M., Ricci M., (a cura di), *Programmi di riqualificazione urbana: azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, 2 vol., Ministero dei Lavori Pubblici-INU, Roma, 1999;
- Franz, G., Leder, F. (a cura di), *La riqualificazione delle periferie residenziali. Scenari ed elementi per una futura politica di intervento in Emilia-Romagna*, Alinea, Firenze, 2003;
- Franz, G., (a cura di), *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*, Angeli, Milano, 2001;
- Gerundo, R. (a cura di), *I programmi urbani complessi. Tecniche di analisi, progettazione e valutazione*, INU, Napoli, 2000, pp. 255-267;
- Inu – Ministero dei LLPP *Programmi di riqualificazione urbana. Azioni di programmazione integrata nelle città italiane*, vol. 2, Inu Edizioni, 1999;
- Karrer, F. Moscato, M. Ricci, M. Segnalini O., *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci ed., Roma 1998;
- Latini A.P. (a cura di), *I Programmi di riqualificazione urbana*, Ministero dei Lavori Pubblici-INU, Roma, 1997;
- Ombuen S., Ricci M., Sengalini O., *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 ore, Milano, 2000.

Objetivos

Viabilizar transformaciones urbanísticas en un área urbana determinada, con la participación de inversionistas privados.

Descripción

Operación Urbana Consorciada es el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público municipal (pero no necesariamente realizadas y financiadas por éste), con la participación de los propietarios, habitantes, usuarios permanentes e inversionistas privados, con el objetivo de lograr en una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoramientos sociales y valorización ambiental. Este instrumento contempla siempre la ejecución de un plano de renovación, cuyo potencial de desarrollo es ampliado en razón de inversiones públicas, ejecutados o planificados, y también donde exista interés del Poder Público Municipal y de agentes privados en su promoción.

El concepto ya se encontraba vigente, pero obtuvo su institucionalización a través de la Ley Federal 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad.

En las operaciones consorciadas es posible prever la modificación de índices y características de parcelamiento; uso y ocupación del suelo y subsuelo; y modificaciones de las normas de construcción. Como forma excepcional, es posible admitir la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones ejecutadas en desacuerdo con la legislación entonces vigente.

Captación de Rentas y redistribución

En la ciudad de Sao Paulo, las Operaciones Urbanas Consorciadas fueron precedidas por las denominadas “Operaciones Interligadas”. Estas fueron concebidas por la Ley Municipal 10.209/86. Según tal concepción, las operaciones interligadas introducirían una nueva forma de ejecución de acciones urbanísticas que generarían retorno a la Municipalidad. Se trató básicamente de la obtención de parte de la valorización inmobiliaria, impulsada por la ley, por el Poder Público Municipal, que asignaba mayor potencial constructivo para ciertos inmuebles, recibiendo a cambio obras retornadas a la vivienda de interés social.

Entretanto, la Operación Interligada era hecha predio a predio. En otras palabras, si algún emprendedor inmobiliario desease obtener beneficios de la legislación regular de zonificación, podría hacerlo, en la medida que efectuase un pago (contrapartida) consistente en edificar un cierto número de viviendas de interés social, destinadas a la población residente en favelas.

La contrapartida es en función de la valorización del inmueble, producto de los beneficios concedidos, a semejanza de la “contribución de mejoras”. Este mecanismo propició para el Municipio un instrumento de redistribución de la renta, en la medida en que permitió levantar recursos de la producción inmobiliaria para la construcción de viviendas destinadas a la población de bajos ingresos.

De acuerdo con la legislación municipal y basada en la Ley Federal 10.257/01, las Operaciones Urbanas permitirán al Poder Público recuperar para sí, la valorización apropiada por los inmuebles localizados en el área, obtenida con el aumento de coeficientes de aprovechamiento de suelo, que es, de cierta forma, inducida por el mismo Poder Público.

El coeficiente de aprovechamiento que significa la relación entre el área edificable y el área del terreno, es fijado especialmente para el área de la Operación y debe ser objeto de disposición legal. Esto porque la fijación de los coeficientes de aprovechamiento de los inmuebles es normalmente hecha a través de la ley de zonificación. Cualquier modificación de estos patrones solamente podrá ser hecha a través de otra ley.

De esta forma, tenemos que el área de intervención urbana donde será implementada la Operación Consorciada debe ser una excepción a la zonificación ya existente y que, cabe destacar, a diferencia de la zonificación, la valorización de los inmuebles obtenida a través de mayor potencial constructivo es apropiada por el Poder Público y no por el propietario exclusivamente, como sucede en la zonificación.

Esto es así porque el aumento de índices de aprovechamiento de los inmuebles dependerá de la contrapartida a ser pagada por su propietario al Poder Público en cambio de esa concesión.

En este sentido escribió Diana Di Giuseppe¹: “Este mecanismo de reversión de recursos a los municipios confiere a las Operaciones Urbanas un carácter redistributivo, en la medida en que los ingresos del sector privado sean aplicados en obras, mejoramientos, equipamientos o programas de interés de la colectividad. Además de esto, más flexible que la zonificación –que es un instrumento más genérico– permite adecuar la utilización del lote a las condiciones específicas de su localización.”

La Operación Urbana es una acción conjunta de los sectores público y privado para la reurbanización de áreas urbanas, con incremento de iniciativas y de inversiones particulares que respondan al interés público. Cada Operación Urbana es un plan específico, esto es, cada una presenta el tipo de intervención pretendida (renovación, preservación, restauración y otras), previendo también las estrategias para despertar el interés del inversionista privado que financiará la implementación de las obras, mejoramientos o equipamientos.

La contrapartida que se exigirá de los particulares en razón de la utilización de índices urbanísticos diferenciados, puede ser representada por pagos, por obras o, también, por Certificados de Potencial Adicional de Construcción, que son transados en subasta o utilizados por el Poder Público para el pago de obras ejecutadas en la propia operación.

La implementación de Operaciones Urbanas depende de la capacidad pública de inversión para dotar algunas áreas de infraestructura suplementaria, orientadas a intensificar la utilización o neutralizar o suprimir factores de degradación ambiental. La intervención debe considerar el interés de los inversionistas privados en adquirir, junto al Poder Público, derechos diferenciados en relación a los previstos en la legislación corriente.

Aunque sea necesario atraer inversionistas privados, es posible que el Poder Público tenga interés en desarrollar sectores que no presenten interés para la iniciativa privada. En este caso, la Operación Urbana debe contar con recursos de un Fondo que puede ser creado para propiciar la redistribución de todos los ingresos producidos por otras Operaciones. El Fondo de Desarrollo podría administrar tales recursos, conforme las prioridades establecidas.

Sobre eso, debe observarse que el Estatuto de la Ciudad creó un obstáculo para la pretensión de creación de un Fondo de carácter redistributivo, pues previó, en su artículo 33, § 1º, que los recursos obtenidos por el Poder Público Municipal en forma de contrapartida deben ser aplicados exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.

1) Arquitecta (FAU/SP), mestre em Administração Pública e Governo (EASP/FGV), Assessora Técnica de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Resultados

En abril de 1998, las operaciones interligadas fueron suspendidas por orden judicial expedida en acción directa de inconstitucionalidad promovida por el Ministerio Público Estadual, que cuestionaba la ley municipal por entender que la fijación de criterios para aumento de potencial constructivo no podía estar sujeta a una Comisión creada en el ámbito de la Prefectura. La atribución municipal debería estar expresada en la ley que creó la operación.

Ejemplos de casos

Sao Paulo:

El Plano Director de Sao Paulo – Ley Municipal 13.430, de 13 de septiembre de 2002, establece, como acción estratégica de la Política de Urbanización y Uso del Suelo, la creación de Operaciones Urbanas Consorciadas para la revitalización de cuatro áreas de la ciudad que especifica. Establece, además, que son áreas de intervención urbana las áreas de Operaciones Urbanas Consorciadas, que deberán ser establecidas por ley específica y en los términos del Estatuto de la Ciudad.

Las finalidades de las Operaciones Urbanas Consorciadas son, alternativamente, las siguientes:

- Implementación de equipamientos estratégicos para el desarrollo urbano;
- Optimización de áreas involucradas en intervenciones urbanísticas de consideración y de reciclaje de áreas consideradas subutilizadas;
- Implementación de Programas de Vivienda de Interés Social;
- Ampliación y mejoramiento de la Red Estructural de Transporte Público Colectivo;
- Implementación de espacios públicos;
- Valorización y creación del patrimonio ambiental, histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico;
- Mejoramiento y ampliación de la infraestructura y de la Red Vial Estructural;
- Dinamización de áreas permitiendo la generación de empleos.

En el caso del Municipio de São Paulo, el Plano Director (art. 226) determinó que en las áreas de Operaciones Urbanas Consorciadas (cualesquiera) se deben considerar los siguientes coeficientes de aprovechamiento:

I – mínimo – 0,2 (dos décimos);

II – básico – correspondiente al definido en esta ley para la zona en que se sitúan los lotes;

III – máximo – 4,0 (cuatro).

Siendo así, cualquiera que sea la Operación Urbana, tales coeficientes serán adoptados como patrón, esto es, no podrá haber fijación de otros que extrapolen tales límites.

La definición de potencialidad de densificación es, en general, dimensionada en forma de un stock adicional del área construida, atribuido al conjunto de los lotes abarcados por la Operación Urbana y que exceda los límites establecidos por la legislación regular de zonificación vigente, o mediante la posibilidad de alcanzar coeficientes de aprovechamiento mayores en cada lote.

Ese potencial es transferido a los interesados que deberán realizar el pago bajo la forma de contrapartida financiera. Los valores serán destinados a costear mejoramientos viales y obras de mejoramiento urbano, implementación de equipamientos públicos o, también, a la recuperación de la Prefectura por inversiones ya efectuadas en el área.

Hechos los estudios para establecer los parámetros urbanísticos de la Operación y elaborado el Proyecto de ley, es enviado a la Cámara de Concejales para aprobación. Aprobada y sancionada la ley, la Prefectura convoca por publicación a los interesados en participar de la Operación para presentar propuestas referentes a lotes o cuadras, cuya aprobación deberá estar siempre condicionada a las directrices y parámetros urbanísticos definidos en la ley de creación y a la realización de análisis técnico en cada caso.

Muy importante es que, durante todo el desarrollo del proceso, inclusive el de la aprobación de las propuestas, sea asegurada su transparencia, que puede ser concretada a través de publicación, en prensa local, de cada una de las propuestas y los respectivos análisis técnicos, a fin de que la comunidad pueda acompañar el desarrollo de los trabajos.

Operación Urbana Faria Lima:

Esta Operación surgió como propuesta de iniciativa privada en 1990, siendo asumida por el Gobierno Municipal en 1991 que la transformó en un Proyecto de ley enviado a deliberación de la Cámara de Concejales en 1993, siendo aprobado sólo en 1995, con la Ley 11.732.

El área de Operación posee 450 hectáreas, situadas en la región suroeste de la ciudad, que se constituyó como una de las más dinámicas regiones bajo la óptica del mercado inmobiliario de alto estándar para usos residenciales y comerciales. El principal objetivo de la Operación consistió en la prolongación de la Avenida Faria Lima para conectarla, de un lado, con la Av. Bandeirantes (importante avenida que une la marginal Pinheiros a la región sur/Aeropuerto) y, del otro lado, con la Av. Pedrosa de Moraes, situada en la región oeste (Alto dos Pinheiros).

Esta obra genera una alternativa de tráfico para la saturada marginal Pinheiros y para la región suroeste, implementando una vía paralela.

La inversión pública en esta nueva vía debería producir gran valorización inmobiliaria en el sector colindante. Por esto, la ley de Operación Urbana Faria Lima determinó dos perímetros distintos: Área Directamente Beneficiada, colindante a la nueva avenida, y Área Indirectamente Beneficiada, más extensa. Para la primera, la ley fijó las contrapartidas que fueron exigidas, dependiendo del beneficio obtenido. En el Área Indirectamente Beneficiada, las propuestas fueron analizadas caso a caso y también el valor del beneficio.

Comentan los planificadores que, en la práctica, no hubo mucha diferencia entre las solicitudes para una y otra área, dado que los beneficios legales previstos respondían a los intereses de inversionistas en ambos sectores.

Cierto es que, tanto para una como para otra área de intervención, el máximo de coeficiente de aprovechamiento para cada lote es de hasta 4 veces el área del terreno. El potencial total del adicional de construcción ofrecido no puede sobrepasar 1,25 millones de metros cuadrados en el área Directamente Beneficiada y 1,0 millón de metros cuadrados en el Área Indirectamente Beneficiada.

Fue previsto un costo aproximado de 150 millones de dólares para las obras de implementación de terminal de omnibus y vivienda de interés social, viviendas multifamiliares y espacios para plazas y equipamientos institucionales, necesarios para acoger el aumento poblacional producido por la Operación. En la Operación Faria Lima se destacó la utilización de un instrumento denominado CEPAC, que se constituye como un Certificado de Potencial Adicional de Construcción, título negociable en Bolsa que permite obtener anticipadamente recursos destinados a la realización del programa de inversiones. Los títulos son emitidos por la Prefeitura Municipal y sus adquirentes pueden utilizar los potenciales, representados por los títulos, en cualquier punto del territorio delimitado en la Operación.

El mecanismo permite que el CEPAC sea permutado por una determinada cantidad de metros cuadrados de superficie de construcción computable y adicional a la zonificación regular. La ley establece una tabla de conversión de los títulos en superficie construida para cada uno de los subperímetros de área definida como directamente beneficiada.

Entretanto, por razones de orden jurídica que consideraba necesaria la publicación de una ley federal para permitir la utilización del mecanismo, los CEPACs no llegaron a ser usados. Todavía, la Operación se encuentra en funcionamiento, cuya contrapartida es hecha en pago.

Entendemos que, después la publicación de la Ley Federal 10.257/01 – Estatuto da Ciudad, no existió más impedimento para utilizar el mecanismo de los CEPACs, pues la ley mencionada en su artículo 34 dispone:

“Art. 34 – La ley específica que al aprobar la operación urbana consorciada podrá prever la emisión por el Municipio de cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán transados en subasta o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias en la propia operación.

§ 1º - Los certificados de potencial adicional de construcción serán libremente negociados, pero convertibles en derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.

§ 2º - Presentada la solicitud de permiso para construir, el certificado de potencial adicional será utilizado en el pago de la superficie de construcción que supere los patrones establecidos por la legislación de uso y ocupación de suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.”

Apesar de esto, la Operación Faria Lima puede ser considerada de éxito, pues las contrapartidas de las primeras 25 propuestas aprobadas en el primer año y medio de operación proporcionaron más de 42 millones de dólares, que fueron suficientes para cubrir los costos de implementación del sistema vial.

Un asunto importante para la Operación Urbana es su base legal, esto es, el conjunto de normas que componen la legislación ordenadora de intervención. Esto porque el principio de legalidad para el Derecho Público es fundamento de validez para que el Poder Público pueda actuar. En el

caso de la Operación Faria Lima fue varias veces cuestionada por el Ministerio Público Estadual que veía, en algunos puntos, trasgresión a ese principio lo que determinó la interposición de acciones judiciales. Algunas de ellas resultaron en paralizaciones de las intervenciones, hechos que determinaron el retraso de la inversión privada, esencial para el éxito de la operación.

Superados estos impases, en 1999 el interés de participación volvió a crecer, él que se mantiene en la actualidad.

Otro asunto crucial en la Operación Consorciada, donde los potenciales de construcción son transados por medio de los CEPACs y de la valoración de estos instrumentos. En la Operación Urbana Faria Lima, después de varios estudios, una Comisión de “expertos” especialmente constituida para valorizar los CEPACs concluyó que deberían ser diferenciados para poder ser instrumentos flexibles de política urbana.

Significa que el valor de los CEPAC sirven de estímulo a ciertas actividades que se pretende ver realizadas en el perímetro o subperímetro de la Operación. Así, cuanto mayor es el valor del CEPAC, el estímulo sería para los usos comercial y de servicios, desestimulando el uso residencial.

Lo más correcto es buscar verificar cual es el objetivo mayor de la Operación Urbana y lograrlo, no solamente con las actividades urbanísticas de intervención, sino más con la definición de los valores de las contrapartidas, sea por medio de los Cepac sea por entrega de pago. Es importante considerar que la densificación debe tener sus límites, pues el número de metros cuadrados de potencial de construcción a disposición debe ser compatible con la posibilidad de absorción del área.

Sobre el aspecto urbanístico, la Operación Urbana Faria Lima alcanzó buenos resultados, especialmente en lo que se refiere al objetivo de ampliación de las áreas abiertas al público para circulación peatonal, incentivada por la ley. Este objetivo es logrado por la concesión gratuita de área computable contra el 20% del área del lote, para los casos en que haya reserva, para el pavimento, de espacios destinados a circulación y a actividades de uso abierto al público.

Con este mecanismo, fue posible proporcionar al área un usufructo total de, aproximadamente, 10.000 m², además de haber sido exigido de los emprendedores arborización.

El beneficio público con la implementación de la Operación Faria Lima es visible, pues en pocos años de operación, resultó en mejoramientos para la región y, principalmente, trajo, para las arcas municipales, recursos provenientes de la iniciativa privada suficientes para costear las obras viales y gastos de expropiaciones, aunque la Operación no tenga, todavía, implementada definitivamente la utilización de los CEPACs.

Fuentes y bibliografía

Di Giuseppe, Diana, “Operações Urbanas Consorciadas”, in “Estatuto da Cidade”, Mariana Moreira (coord.), Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, São Paulo, 2001.

Lomar, Paulo José Vilella, “Operação Urbana Consorciada”, in “Estatuto da Cidade” – comentários à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Adilson Abeu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.), Editora Malheiros, 2002, SP.

Otras fuentes:

Ley Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 que dispone sobre el Plan Director Estratégico do Municipio de São Paulo.

“Operação urbana Faria Lima”, Secretaria Municipal do Planejamento, Prefeitura del Municipio de São Paulo, 2000

Ley Federal nº 10.257, de 10 de julio de 2001 – “Estatuto da Cidade”

Objetivos

Autoriza al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a transferir o ejercer en otra localización el derecho de construir previsto en la legislación urbanística.

Descripción

La edificación o el derecho de construir en las propiedades inmobiliarias está garantizado a sus titulares por fuerza de norma constitucional que asegura a la propiedad el uso, el goce y la disposición. Tales elementos son inherentes o integrantes del derecho de propiedad; su retiro o disminución implica desapropiación que exigirá reparación. Asimismo la Constitución Federal de 1988 también dispone que la propiedad atenderá su función social y que la ley establecerá el procedimiento para expropiación por necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenamiento de la ciudad expresadas en el plan director. La atención de la función social tiene un alcance mayor que las limitaciones al derecho de propiedad en lo que se refiere a las normas de edificación o al derecho de construir.

Es sobre el derecho de construir que incide el instrumento jurídico que permite al titular de la propiedad inmobiliaria, transferir tal prerrogativa para otro inmueble, en las condiciones que admite la reglamentación administrativa.

La institución de transferencia del derecho de construir, prevista en la Ley Federal 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad, artículo 35, sirve a los propósitos de preservación, cuando el inmueble fuese considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural y, también, para localización de equipamientos urbanos y comunitarios, así como servir a programas de regularización de la propiedad, urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos y viviendas de interés social.

La afectación de bienes inmuebles en áreas valorizadas en el medio urbano, resulta en problemas para los propietarios que se ven impedidos de utilizar su propiedad con todo el potencial que la ley permite para el área, pues la protección prevé justamente mantener intacto el inmueble.

La transferencia del derecho de construir consiste en el permiso legal, esto es, de acuerdo a lo dispuesto por ley municipal que, basada en el plano director, autoriza al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otra localización el derecho de construir previsto en la legislación urbanística. Tal medida proporciona, igualmente, una forma de compensación al propietario que, en razón del interés colectivo, deja de ejercer cierta facultad que la ley le confiere.

La transferencia del derecho de construir presupone admitir que para cada propiedad existe un derecho básico consistente en la posibilidad, mayor o menor, de edificar que agrega al inmueble nuevos valores. El potencial constructivo de cada una de las edificaciones está definido en la legislación municipal urbanística por medio de ley de zonificación y de uso y ocupación del suelo.

En razón de esto, en zonas muy valorizadas, el mayor potencial constructivo agrega aun más valor a las propiedades no edificadas o con edificación menor de aquella prevista en la ley.

La aplicación del instrumento debe estar precedida de una previsión, en el Plano Director, de áreas donde tal medida podrá ser aplicada. Es decir, es preciso establecer las áreas de interés. La Ley Federal 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad enumera 4 (cuatro) hipótesis que permiten la utilización del instrumento de transferencia. Ellas son:

1. Localización de equipamientos urbanos y comunitarios;
2. Preservación, cuando el inmueble fuere considerado de interés histórico; ambiental, paisajístico, social o cultural;
3. Servir a programas de regularización de la propiedad, urbanización de áreas ocupadas por población de baja renta y viviendas de interés social y,
4. Cuando el propietario dona, total o parcialmente, su inmueble para cualquiera de las finalidades anteriores.

El mecanismo de aplicación necesita que la ley municipal establezca, en primer lugar, un coeficiente de aprovechamiento básico. El coeficiente de aprovechamiento básico puede ser un porcentaje igual para toda el área urbana o diferenciado por zona. De este modo, diferenciamos el coeficiente de aprovechamiento único del coeficiente básico.

El derecho de construir es el coeficiente de aprovechamiento básico que garantiza al bien inmueble un potencial de construcción que se incorpore y considere al elemento esencial del derecho de propiedad designado por derecho de uso. El potencial constructivo a ser transferido es, portanto, el que supera el potencial básico.

El mecanismo de transferencia del derecho de construir consiste, entonces, en la posibilidad legal del propietario de transferir de un inmueble para otro, cierto porcentaje de potencial constructivo, cuyo ejercicio es obstaculizado por razones de interés público.

Además la Ley Federal 10.257/01 permite también que el potencial a ser transferido pueda ser enajenado por su propietario, en caso que éste no disponga de otro inmueble en la zona receptora de potencial o que le sea más conveniente esa medida. Con esta alternativa, esto es, pudiendo el potencial constructivo ser objeto de un negocio jurídico, el coeficiente de aprovechamiento pasa a constituirse como un bien autónomo en relación al inmueble, objeto del derecho de propiedad.

Como requisitos de implementación tenemos entonces que:

- El Plano Director debe prever el instrumento para establecer la posibilidad de ser admitida la transferencia como forma de compensación a los propietarios de inmuebles, necesarios a un fin público.
- Deberá ser editada una ley municipal específica para determinar la ecuación que será utilizada para el cálculo de metraje objeto de transferencia.
- La misma ley deberá, además, fijar las áreas receptoras de potencial constructivo transferido y, eventualmente, límites a ser alcanzados.

Captación de Rentas y redistribución

En Brasil, el instrumento de transferencia de potencial constructivo sirve a propósitos más compensatorios. La transferencia está admitida cuando el propietario, en razón de un interés público, se encuentra impedido de ejercer plenamente su derecho de edificar. No hay, en el instrumento, extensas posibilidades de captación de renta, a no ser la hipótesis de admitir la transferencia para adquirir un área de interés social.

Es un instrumento de compensación y no de recaudación, pero puede ser utilizado, exactamente, para capturar beneficios orientados a segmentos más necesitados de la sociedad civil.

Resultados

La versión brasileña de transferencia, por falta de sistemas que garanticen la real eficacia, no responde a resultados esperados, pues no existe mercado real para el bien ofrecido.

Según investigación realizada por Luiz César de Q. Ribeiro en 1994, entre 51 municipios y sus respectivas Leyes Orgánicas, 39 no citaban el instrumento. Entre 22 Planos Directores examinados, 6 creaban el instrumento, entanto 16 no lo citaban.¹

Existe, todavía, otro factor que complica más la implementación del instrumento. Se trata de la alta tasa de modificación de la legislación urbanística, especialmente de aquella de zonificación y de uso y ocupación de suelo. Esto genera mucha inestabilidad al negocio realizado con potencial constructivo, en la medida en que el potencial adquirido puede, con el pasar del tiempo, no ser más permitido en la zona receptora en función de la alteración de la legislación.

Esta situación transforma el negocio de alto riesgo para el constructor. La solución sería que la Ley prevea la obligatoriedad de fijar un plazo mínimo de inalterabilidad de la ley municipal que establece los potenciales constructivos. Tal medida, mientras, se incorpore en la ley federal, podría generar controversias respecto de su constitucionalidad, pues parece haber invasión de competencias municipales, toda vez que la materia es de interés local.

1) Ribeiro, Luiz César de Q. (coord.) "Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas : avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana". RJ, 1994, IPPUR/UFRJ.

Ejemplos de casos

En Recife, las zonas receptoras de potencial constructivo transferido son aquellas donde existe interés de incentivar la construcción. Mientras, el instrumento no es propiamente un incentivo para la construcción, una vez que el derecho de edificación debe ser adquirido y, también no es incentivo para la preservación, pues su aplicación sucede en áreas que ya son contempladas con índices generosos, porque ya se pretende incentivar su densificación.

Existen casos, como el de la ciudad de Vitória en España, donde el sistema de obtención del potencial transferido es bastante complicada, mereciendo el análisis de un Consejo Municipal del Plano Director Urbano que evalúa, caso a caso, las transferencias. Esta práctica, además de revelar un tratamiento casuístico, retarda demasiado las intervenciones, ocasionando el desinterés.

En Porto Alegre, la transferencia está propuesta para inmuebles afectados y utilizado el potencial constructivo como moneda de pago como parte de la indemnización. El área receptora está definida como de ocupación intensiva que requiere construcción. Existe también cierta duda de orden constitucional, sobre admitir el pago de indemnización por expropiación en otra especie que no sea en moneda, dado lo dispuesto en la Constitución Federal en el art. 5º, inciso XXIV. La única excepción, también prevista en la Constitución Federal, es la de la expropiación como sanción al incumplimiento de la obligación de parcelar, edificar y de utilizar, prevista en el art. 182, § 4º, inciso III donde la indemnización será hecha en títulos.

Fuentes y bibliografía

Lomar, Paulo José Villela, "Operação Urbana Consorciada", Estatuto da Cidade – comentário Lei Federal 10.257/2001", Adilson Abreu Dallari, Sérgio Ferraz, (coord.), Editora Malheiros, 2002, SP.

Lucchese, Maria Cecília, "Transferência do Direito de Construir – um instrumento mal aplicado", in Estatuto da Cidade, Fundação Faria Lima, CEPAM, 2001, Mariana Moreira (coord.)

Ribeiro, Luiz César de Q. "Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do Programa Nacional da Reforma Urbana, RJ, 1994, IPPUR/UFRJ.

Santos, Cacilda Lopes dos, "Transferência do direito de construir", in Estatuto da Cidade, Fundação Faria Lima, Cepam, 2002, Mariana Moreira (coord.)

Objetivos

La Ley estatal N° 765/1967 y la ley de la región Emilia-Romagna N° 47/1978 han establecido el principio según el cual las administraciones locales deben realizar, con los recursos provenientes de los permisos de construcción, los servicios necesarios para las actuales ciudades, correspondiendo a los privados la realización directa de los servicios públicos correspondientes a los nuevos desarrollos inmobiliarios.

La "Transferencia e Igualdad Urbanística" se propone afrontar los problemas de equidad y de eficacia de la planificación, a través de:

- La creación de un mercado de las externalidades negativas de las intervenciones de transformación del territorio, en el marco del cual sea posible facilitar la compensación económica directa entre privados o a escala territorial, entre diversas comunidades,
- Evitar que los problemas provocados por la disparidad de la gestión urbana influyan condicionando negativamente el diseño de los planes urbanísticos o como costos de financiamiento a la comunidad.

Descripción

La ley urbanística de la región Emilia-Romagna N° 20/2000, prevé la aplicación de métodos de "Transferencia e Igualdad Urbanística" en múltiples casos, en particular para las áreas de expansión y compensar la demolición de edificios o la existencia de áreas deterioradas.

Las cuotas de edificabilidad pueden ser asignadas a todo el territorio comunal o a determinadas áreas. Concentrando los derechos de edificación en un área determinada. Las áreas sobrantes, a las cuales estuvo asignado un derecho de edificación y un índice, vienen automáticamente descargadas de los derechos y del índice y son cedidas a título gratuito por los privados al Municipio, dado que éstos han transferido sus derechos a las áreas transformables a través de acuerdos con los propietarios de éstas.

La actuación implica que los propietarios se coordinan entre ellos, negociando la transferencia de los derechos de edificación.

Captación de Rentas y redistribución

La captación de la renta se realiza mediante la realización, de acuerdo al plan urbanístico, de las infraestructuras y servicios urbanos (equipamientos colectivos) o de mitigación ambiental vinculadas a las intervenciones de transformación del territorio y de la adquisición de los terrenos necesarios para su realización.

En estos terrenos se realizan inversiones de interés colectivo como equipamientos públicos (parques, áreas deportivas, servicios públicos, etc.) que garanticen el objetivo y el principio de la redistribución y de la equidad.

Resultados

El principal resultado es el de poder resolver a nivel local uno de los problemas nunca resueltos del urbanismo italiano, que dice referencia al control de las transformaciones inmobiliarias, obteniendo equidad en el tratamiento de la propiedad.

Ejemplos de casos

Los casos de aplicación de las técnicas de "Transferencia e Igualdad Urbanística" pueden ser subdivididas en dos grandes grupos:

Casos en el cual el principio de la transferencia e igualdad urbanística viene aplicado al Plano Regulador General Comunal o al Plano Estructural de las Regiones)

Casos en los cuales la transferencia e igualdad urbanística está aplicada en determinados ámbitos o áreas de la ciudad.

Recientemente la Provincia de Bologna, a través de su Plan Territorial de Coordinación Provincial, se está intentando aplicar el principio de la transferencia e igualdad urbanística, con el objetivo de administrar y limitar el proceso de extensión urbana y metropolitana, generado por el crecimiento y la dispersión de las áreas productivas e industriales en todos los centros urbanos del territorio. Para esto se han formado asociaciones entre Municipios, en las cuales se localiza una gran área de expansión productiva que sirve a los Municipios.

Fuentes y bibliografía

Barbieri C.A. e Oliva F., (a cura di), *Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica*, INU Edizioni, Roma, 1995;
Curti F., *Gestione delle compensazioni urbanistiche e legittimazione del piano per progetti*, in Pasquini F. e al. (a cura di), *Modelli di analisi e di intervento per un nuovo regionalismo*, Angeli, Milano 1994;

Curti F., "Problemi redistributivi e accordi di compensazione nei progetti urbani", in *Urbanistica*, n. 105, 1996;

Curti F., (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Rimini, 1999;

Curti F., *Governare per reti. Competizione fiscale e politiche redistributive alla scala intermedia*, in Ciciotti E., Spaziante A. (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori dello sviluppo locale*, Angeli, Milano, 2000;

Dal Piaz A., Forte F., (a cura di), *Piano urbanistico: interessi fondiari, regole perequative*, Clean, Napoli, 1995;

Forte F., "Regole perequative e prelievo fiscale", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7, 1995;

Fusco Girard L., "La perequazione urbanistica: esperienze e questioni", in *Urbanistica*, n. 109, 1997;

INU – Consiglio Direttivo Nazionale, "La nuova legge urbanistica: Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio", in *Urbanistica Dossier*, 1997;

INU, "Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7, 1995;

Micelli E., "Gli strumenti della perequazione", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 58, 1997;

Micelli E., "La compensazione fondiaria a Ravenna", in *Urbanistica*, n. 109, 1997;

Micelli E., *Efficienza ed equità nella trasformazione urbana: il possibile ruolo della perequazione urbanistica*, in Lombardi P, Micelli E., *Le misure del piano*, Angeli, Milano, 1999;

Oliva F., "Regole perequative per la riforma del piano", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7, 1995;

Pola G., *Perequazione e finanza locale. Esperienze europee a confronto*, Il Mulino, Bologna, 1992;

Pompei S., *Il piano urbanistico perequativo. Aspetti strutturali, strategici, operativi*, Hoepli, Milano, 1998;

Urbani P., *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000;

Viva D. "La perequazione a scala metropolitana. Aspetti giuridici e istituzionali", relazione al convegno *Le aree periurbane. Verso una pianificazione ambientalmente sostenibile*, Bologna 14-15 marzo 1997.

Objetivos

- Propiciar recursos para el financiamiento del desarrollo urbano.
- Separar del derecho de propiedad y el derecho de construir, siendo este un interés de la colectividad. La legislación puede limitar la edificación con el propósito de un mejor aprovechamiento.
- Introducir el cobro de una contrapartida (destinada a inversiones públicas) por concepto de la posibilidad de construir por sobre el límite mínimo concedido al propietario.

Descripción

El instrumento de otorgamiento oneroso de derecho de construir o de suelo creado tuvo su nacimiento en Europa en los años 70, con características que variaban de acuerdo con la legislación urbanística y la formulación jurídica en cada lugar.

En Francia, el derecho de propiedad está garantizado, pero la edificación sobre los terrenos urbanos es limitada. Edificar por sobre el límite legal está subordinado al interés de la sociedad. En 1975, fue fijado un índice único de aprovechamiento de los terrenos igual a 1 para todo el territorio nacional y de 1,5 para la región de París. En 1983, estos límites fueron ampliados a 2, en las ciudades con más de 50 mil habitantes y a 3, para la región de París. El derecho de edificar más, se materializa a través de una de contrapartida pagada por el interesado al Estado.

En Italia y en los países escandinavos, la construcción es una concesión del Poder Público, aunque tal concepto haya sido objeto de pronunciamientos de la Suprema Corte Italiana que consideró inconstitucional algunos dispositivos de la legislación.

En Brasil, la experiencia de suelo creado tiene base en la legislación francesa. En la década de los 70, el asunto fue discutido, por juristas y urbanistas nacionales, que pretendían verificar la adecuación de las normas constitucionales brasileñas al suelo creado. El instrumento fue implementado, en las ciudades de Río de Janeiro, Sao Paulo y Niterói donde fue adoptado el índice igual a 1 para toda la ciudad.

La idea fuerza del instrumento, es la noción de que la valorización de la tierra urbana, a diferencia de la rural, puede ser apropiada por su titular de forma inercial, mientras que la tierra rural solamente se torna productiva (adquiriendo valor) si en ella fue empleado el trabajo; la tierra urbana agrega valor sin ningún empleo de trabajo de su propietario. En la zona urbana, las áreas adquieren valor con tan solo implementación de infraestructura en su entorno. El propietario de área urbana, aunque se mantenga inmóvil en relación a los mejoramientos y obras en su propiedad, obtiene la valorización que proviene, por regla general, de obras públicas.

El suelo creado permite que la posibilidad constructiva, por sobre el límite mínimo, sea concedida al propietario mediante el pago de una contrapartida que es revertida a las inversiones públicas. De esta manera, los terrenos urbanos solamente agregaran valor, dependiendo de la potencialidad constructiva, si fuesen adquiridos por el Poder Público bajo la forma de certificados de potencial constructivo. Se trata de un mecanismo, cuya fundamentación es, esencialmente jurídica. Esto porque, el derecho de construir, para el ordenamiento jurídico brasileño, integra el derecho de propiedad. Suprimir este derecho, implica expropiación, pues la propiedad inmobiliaria, localizada en las ciudades, posee intensa vocación para el uso urbano que es el de ser capaz de recibir edificaciones.

Las normas de zonificación son, de cierta forma, parámetros de equilibrio de la potencialidad constructiva, puesto que la ley puede determinar, para cada terreno, la cantidad de construcción que será admitida. Entretanto, la zonificación hecha con esta finalidad, puede valorizar o desvalorizar determinados lugares en función de la capacidad de construcción permitida, provocando, artificialmente, un crecimiento o decrecimiento del valor.

La mecánica o el instrumental propiciado por el suelo creado es el que equilibra el potencial constructivo, sin todavía, diferenciar los terrenos urbanos en relación a esta cualidad. Todos los terrenos poseen el mismo potencial básico de edificación que se constituye en el derecho de edificar, elemento del derecho de propiedad. La edificación, por sobre ese porcentaje, solamente puede ser materializada si el propietario adquiere, del Poder Público, más porcentaje de construcción.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 por haber determinado la función social de la propiedad, todas las propiedades se deben someter a una función que atienda los intereses de sus propietarios, pero también los de la colectividad.

La legislación federal fue complementada con la ley N° 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad que, en sus artículos 28 a 31, normalizó el instrumento del suelo creado, denominándolo de “outorga onerosa do direito de construir”. La aplicabilidad, en tanto, del nuevo instrumento jurídico, está íntimamente vinculada al estudio o al diagnóstico urbano, realizado por los municipios, con el propósito de saber si la zonificación municipal, se encuentra bien estructurada y si atiende eficientemente las demandas del desarrollo urbano.

Según el Estatuto de la Ciudad, es necesario fijar, en el Plano Director, las áreas en que el suelo creado podrá ser aplicado y siempre mediante contrapartida a ser prestada por el beneficiario. Esas áreas deben ser aquellas donde hay interés del mercado por el potencial sobre el básico. Por otra parte, es preciso verificar, una vez determinados tales potenciales, la densidad de población a atender o esperada para la zona urbana.

Los requisitos para la implementación del instrumento del suelo creado, son de dos naturaleza: urbanística y legal. Sobre la primera, ya nos referimos al decir que es necesario realizar un diagnóstico de la situación urbana y, especialmente de la zonificación, con el objetivo de verificar la pertinencia de uso del instrumento del suelo creado. Las negociaciones políticas en la implementación de nuevos instrumentos, sin que los actos estén fundados en un serio diagnóstico de ordenamiento urbano, puede llevar a serias distorsiones.

Bajo la visión legal, la ley municipal deberá definir igualmente el porcentaje referente al coeficiente básico (que puede ser único o diferenciado por zona) y, principalmente los límites máximos a ser alcanzados por los coeficientes de aprovechamiento incrementados por los potenciales adquiridos. Para tal fijación, se debe considerar la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de densidad esperado en cada área.

Captación de Rentas y redistribución

La ley municipal determinará la contrapartida a ser exigida del beneficiario y la forma de cálculo para su cobro. En la Operación Urbana Consorciada Faria Lima, realizada en Sao Paulo Capital, el instrumento del suelo creado está previsto, habiéndose estipulado el valor y las cantidades de metros cuadrados en stock.

La aplicación de los recursos obtenidos con la “transacción pública” de stock de potencial constructivo debe producirse, conforme lo determine el Estatuto de la Ciudad, artículo 26, para regularización inmobiliaria; ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social; constitución de reserva inmobiliaria; ordenamiento y direccionamiento de la expansión urbana; implementación de equipamientos urbanos y comunitarios; creación de espacios públicos de ocio y áreas verdes; creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental y, protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico.

El instrumento del suelo creado debe ser visto como aquél que presenta ventajas en la determinación de la redistribución de renta en el medio urbano. Esta, no obstante, no es la única posibilidad para el suelo creado.

La apropiación del espacio urbano debe ser hecha de modo de equilibrar las ventajas para el propietario, producto del derecho de propiedad, es también las “benesses” del urbanismo para la comunidad. Esta visión es aquella propugnada por el concepto moderno del derecho de propiedad en contraposición con el concepto clásico que entendía el derecho de propiedad como absoluto, otorgando a su titular todos los poderes, inclusive el de no utilizar su bien, pero valorizarlo sin ninguna inversión.

Resultados

Su aplicación es bastante dependiente de controles administrativos y de la formulación específica en ley, bajo pena de generar graves impedimentos jurídicos.

El suelo creado no es un instrumento de recaudación tributaria simple. Propende al involucramiento de la iniciativa privada en proyectos urbanísticos, cuya participación es esencial para el éxito de los resultados. Sin embargo, la iniciativa privada no coordina la aplicación, pues sería natural imponer su visión urbanística que puede ser parcial. Por lo tanto, es necesario prever formas de control de los ciudadanos respecto a la aplicación de los mecanismos y, también sobre los criterios a ser definidos en la ley.

En el caso específico de la experiencia de Porto Alegre, los resultados obtenidos fueron que para 350.000 m²/año de área construida adicional, el suelo creado, a través de transacción de índices públicos, obtuvo 1/3 de ese mercado. Con la transacción de ese porcentual, los recursos captados financiarán la provisión de 2.000 unidades habitacionales en cada año. El déficit habitacional de, aproximadamente, 71.000 unidades deberá, aun, contar con el incremento de otras formas de impuestos.

Ejemplos de casos

En la ciudad de Porto Alegre, el instrumento del suelo creado ya era aplicado en formas un poco diferentes respecto de lo establecido por el Estatuto da Cidade, desde 1976. Lo que existía, en la realidad, era la transferencia del derecho de construir que era otorgado al propietario que entregase su inmueble para fines de preservación o para equipamientos urbanos.

La institución del suelo creado se produjo en Porto Alegre después de la Constitución Federal, que exigió la reformulación del Plano Director para mantener los índices privados de construcción previstos, pero con índices básicos diferenciados por zona, a partir del análisis del potencial de densificación de cada sector. De esto resultó que en algunas de las localidades de la ciudad no hubo ninguna oferta de índices públicos.

Basada en la premisa de que es mucho más oneroso construir una ciudad nueva, que mantener y redimensionar la infraestructura de la ciudad existente, las densidades pasaron a ser definidas no sólo por habitante/hectárea, sino también que incluyó a los habitantes no residentes. De esta forma la densidad pasa a ser controlada por la densidad habitacional que requiere control de uso de equipamientos urbanos y comunitarios, pero igualmente por densidad poblacional que visa el control del uso de la infraestructura urbana y servicios públicos.

El principal objetivo de la implementación del instrumento fue el de propiciar la generación de recursos para el financiamiento de programas habitacionales. Como objetivos secundarios, el de implementar políticas de urbanización y recuperar parte de valorización inmobiliaria generada por las inversiones públicas y, más mediato, el de optimizar el uso de la red de infraestructura y los servicios urbanos ofertados.¹

Vale destacar que la aplicación del suelo creado, siempre choca en el problema señalado por los propietarios; la interferencia en los potenciales de suelo constituye verdadero confisco. Entretanto, tales problemas permanecen superados en razón de la Ley Federal del Estatuto de la Ciudad, bajo la óptica legal. Bajo el aspecto económico, los propietarios no son agentes determinantes en la composición del precio de la tierra, puesto que tal valor está determinado en razón de varios factores como accesibilidad, atributos naturales, efectos de vecindad, concurrencia y, dispositivos legales que son, en parte, fijados por el Poder Público e integradores.

1) Souza, Maria Regina Rau de, e Marasquin, Marilú, "Solo criado- experiência de Porto Alegre" in "Estatuto da Cidade, CEPAM, Fundação Prefeito Faria Lima, Mariana Moreira (coord.), SP, 2001, p. 340.

Fuentes y bibliografía

Marques Neto, Floriano de Azevedo, "Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado)", in Estatuto da Cidade – Comentários à Lei Federal 10.257/2001, Editora Malheiros, SP, 2002, Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coord.)

Santos, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo, "Outorga Onerosa (Solo Criado) no Projeto e Lei 5.788, de 1990", in Estatuto da Cidade, Fundação Faria Lima, Cepam, SP, 2001, Mariana Moreira (coord.)

Souza, Maria Regina Rau y Marilú Marasquin, "Solo criado – A experiência de Porto Alegre", in Estatuto da Cidade, Fundação Faria Lima, CEPAM, SP, 2001, Mariana Moreira (coord.)

Otras fuentes:

Ley Federal N° 10.257, de 10 de junio de 2001

Código: 08	Instrumento: Monetización de los estándares urbanísticos y Programas de actuación de los servicios (PAS)	Equipo: Ferrara
-------------------	---	------------------------

Objetivos

La Ley estatal N° 765/1967 y la ley de la región Emilia-Romagna N° 47/1978 han establecido el principio a través del cual los municipios deben realizar, con los recursos de las contribuciones provenientes de los permisos de construcción, los servicios requeridos por las ciudades existentes, mientras que los privados deben costear y realizar directamente los servicios públicos relativos a las nuevas expansiones.

La monetización se propone resolver los problemas de equidad y de eficacia de la planificación urbana, mediante:

- La autonomía de la localización de los equipamientos colectivos, cuya responsabilidad pertenece al Municipio, generados por las intervenciones privadas;
- La repartición equitativa, entre los diversos propietarios, de los costos referidos a la adquisición al Municipio de las áreas para los servicios públicos;
- La disponibilidad de recursos por parte del Municipio para la adquisición de las áreas necesarias para la localización de los equipamientos de interés general.

Descripción

Consiste en la sustitución de la cesión de las áreas para los servicios públicos de parte del propietario (prevista por la ley), con el pago al Municipio de su correspondiente valor monetario.

El plan urbanístico comunal de Ferrara (1995) prevé la monetización de los estándares urbanísticos en el centro histórico; en las áreas de densificación y en algunas áreas de expansión residencial.

El plan basa la posibilidad de control de la calidad de los nuevos asentamientos residenciales y de las intervenciones de renovación urbanísticas, en las "fichas de proyecto". Estas fijan para cada sector la cantidad edificable, los estándares mínimos requeridos y las infraestructuras que deben realizarse obligatoriamente.

Se considera posteriormente un mecanismo de cálculo de monetización, a través del cual si las cantidades de estándares requeridos por las "fichas de proyecto" son inferiores a los mínimos legales (30 m2 por cada 100 m2 construidos) se procede a la monetización.

Para las intervenciones más relevantes, el plan prevé los Programas de Actuación de los Servicios y de las infraestructuras (P.A.S.), como instrumentos de coordinación física y temporal entre intervenciones de edificación e intervenciones integrales de infraestructuras.

Captación de Rentas y redistribución

La captación de la renta es directa, dado que se realiza mediante consignación monetaria prevista en la convención estipulada por el plan urbanístico de actuación, esto es al otorgamiento del permiso de construir las edificaciones, sobre la base de tarifas definidas con procedimientos administrativos generales o con específica valorización en el marco del P.A.S.

Resultados

En la gestión del plan urbanístico de 1995, los Programas de Actuación de los Servicios no han sido efectivamente utilizados, dado que habrían generado fuertes obligaciones a la programación financiera comunal, obligándola a coordinarse con las inversiones privadas, en un período caracterizado por la disminución de las transferencias de parte del Estado y de limitaciones a la capacidad de endeudamiento de las administraciones públicas, derivadas del pacto de estabilidad europeo.

La inaplicabilidad de los P.A.S. y las obligaciones de los procedimientos impuestos por la legislación en materia de obras públicas, han transferido generalmente al Municipio la obligación de realizar las infraestructuras de escala urbana, haciendo dificultosa la coordinación temporal y funcional con la gestión de los desarrollos inmobiliarios privados, todo delegado a la programación financiera sectorial.

Las tarifas de monetización, fijadas por procesos administrativos generales y desligadas de casos específicos, se han ubicado en niveles extremadamente bajos, respecto a los valores reales de mercado de las áreas y no han permitido generar recursos, debido al actual procedimiento de las expropiaciones, para efectuar las adquisiciones de terrenos necesarias.

Ejemplos de casos

Plano Regulador General 1995 de la Comuna de Ferrara

Fuentes y bibliografía

Camagni, R., *Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo*, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e Fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli editore, 1999, pp. 321-342;

Forte F., Fusco Girard L., Bizzarro F., Forte Fabiana, *Fiscalità, compensazioni ed oneri nel piano urbanistico per la sostenibilità*, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e Fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*, Maggioli editore, 1999, pp. 303-320;

Objetivos

Gravar el valor de los Bienes Inmuebles ya sean rústicos, urbanos o de características especiales sustituyendo, desde 1990, la histórica Contribución Territorial, tanto urbana como rústica.

Descripción

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el impuesto de mayor importancia del sistema tributario de los ayuntamientos en España.

- Es un tributo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles, es decir no grava beneficios, ni plusvalías, ni excedentes, sino la simple titularidad de los bienes inmuebles ya sean rústicos, urbanos o de características especiales.
- Es un impuesto periódico, es decir se paga cada año. Consta de un padrón que se mantiene anualmente con la información física, económica y jurídica de los inmuebles.
- Su nivel de aplicación es todo el territorio tanto urbano como rural.
- No es un impuesto progresivo donde los mayores valores catastrales estén gravados con tipos impositivos superiores, es decir todos los bienes están gravados con el mismo tipo impositivo.
- Es administrado por el gobierno central y el local. Se trata de un impuesto compartido por la Administración del Estado y los ayuntamientos. A la primera le compete la gestión censal del tributo y la determinación de su base imponible; a los ayuntamientos la emisión de las liquidaciones, los recibos, el fijar el tipo impositivo y la recaudación del tributo.

Captación de Rentas y redistribución

Este impuesto no logra ejercer una función redistributiva explícita. Los recursos captados por este tributo financian los gastos tanto corrientes como de inversión de los ayuntamientos y no se aplican necesariamente a las obras de carácter urbanístico. Esto sucede debido a su cualidad y naturaleza de impuesto de carácter universal y genérico, que condiciona el destino final de los recursos obtenidos.

El carácter real de este impuesto impide elaborar políticas fiscales dirigidas a discriminar los distintos bienes inmuebles para recuperar plusvalías urbanas. No obstante, las últimas modificaciones legales que ha sufrido este impuesto apuntan, aunque muy levemente, a practicar una cierta discriminación en función del valor catastral o en función de los usos. Efectivamente a partir de enero del 2003 los ayuntamientos pueden aplicar tipos impositivos diferenciados a los distintos bienes urbanos excepto a los de uso residencial.

Dificultades para su aplicación

No presenta dificultades específicas, propias. Teniendo en cuenta las raíces históricas de este impuesto existe una alta conciencia fiscal frente al pago del mismo. Quizás el único sector donde puede haber cierta evasión es en las construcciones en suelo no urbanizable, que escapan también al control municipal en el momento de conceder el ayuntamiento la correspondiente autorización de las obras.

Resultados

Como impuesto periódico de cobro anual, aplicado obligatoriamente en todos los municipios de España, aparece reflejado en sus partidas presupuestarias anuales los ingresos que se prevé recaudar por este impuesto. Regularmente no se producen desviaciones importantes entre lo presupuestado y lo efectivamente ingresado.

En el caso del municipio de Lleida sus ingresos se sitúan alrededor de los 24 millones de euros, lo que supone un 40%, aproximadamente de todos los ingresos municipales recaudados en concepto de impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

Ejemplos de casos

El impuesto al estar regulado por ley, es uniforme en todos los ayuntamientos del Estado Español. Las diferencias están en la base imponible del tributo en función del valor catastral del predio y del tipo impositivo que ha aprobado aplicar el ayuntamiento.

Fuentes y bibliografía

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;

Revista "Catastro" que publica la Dirección General del Catastro de la Secretaría de Estado de Hacienda;

Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Lleida.

Objetivos

Obtener recursos para la construcción de la extensión de la red de subterráneos (red de Metro) de la ciudad de Buenos Aires.

Descripción

Ley N° 23.514, del 3 de junio 1987, define el "Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos". El fondo se forma por aumento en los impuestos inmobiliarios y en patentes de circulación del parque automotor o permisos de circulación vehicular; aumento del valor del pasaje del metro y contribución de mejoras.

La población directamente beneficiada (localizada a 400 metros a los lados de la extensión de la red de subterráneos) paga un "plus" del impuesto inmobiliario por la mayor accesibilidad que va a tener y por la valorización de sus inmuebles.

Captación de Rentas y redistribución

Es un instrumento dedicado a la captación de renta más que a la redistribución. Pero dado que se aplica desde hace escaso tiempo no existen evaluaciones de la magnitud de la renta captada.

Resultados

Se comenzó a aplicar el 1 de enero de 1998, aunque de manera parcial; desde 2002 se aplica en forma total a la población beneficiada directamente, pero aún no existen evaluaciones sobre la cuantificación de lo recaudado.

Ejemplos de casos

La Ley es específica para el caso del Subterráneo (Metro) en la ciudad de Buenos Aires.

Fuentes y bibliografía

Ley N° 23.514/ 87

Clichevsky, Nora. "La captación de plusvalías urbanas en Argentina: ¿un futuro instrumento de equidad social?" en Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina (ed. Martín Smolka y Fernanda Furtado) Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Universidad Católica de Chile, abril, pp. 1-36

Código: 11	Instrumento: Instrumento: Cesiones obligatorias de suelo para espacio público	Equipo: Malvinas Argentinas
-------------------	--	------------------------------------

Objetivos

El objetivo general es la captación de suelo para su incorporación al espacio público ciudadano, que se traduce en áreas verdes, reservas para equipamiento, bordes de costa, espacios circulatorios, reservas de uso público, centros de manzana, redistribuyendo plusvalías hacia una mejor calidad del hábitat.

Descripción

Se establece la obligación de los propietarios de realizar cesiones (gratuitas) cuando se producen los siguientes hechos:

- propietarios que impulsan la creación o ampliación de núcleos urbanos
- adquisiciones de lotes sobre costa
- habilitación de loteos (parcelación)
- aprobación de planos de edificación
- aprobación de urbanizaciones cerradas

Estas disposiciones se encuentran establecidas por legislación provincial, en Malvinas Argentinas, y ordenan como previa la materialización de las cesiones, en el plano del proyecto, como condición para su visado y aprobación por los organismos competentes.

Captación de Rentas y redistribución

En el caso de propietarios que deseen crear o ampliar núcleos urbanos: La estrategia es cargar al costo de promoción los espacios públicos necesarios. Se utilizan estándares relacionando la cantidad de población, a incorporar en la nueva urbanización, con las superficies a ceder para áreas verdes y reservas de uso público.

Para los propietarios sobre costas: Se establece una obligatoriedad de ceder una franja de 100 metros de ancho en el caso del océano y entre 50 y 100 metros en casos de cursos y espejos de agua, para complementar las playas.

Para aprobar el proyecto, además de efectivizar la traslación del dominio a nombre del estado provincial debe parquizar o urbanizar la franja con arbolado adecuado a la zona y nativo, con espacio para estacionamiento, a cargo del propietario y previo a la aprobación del proyecto.

Para nuevos loteos urbanos: Obligación de cesión de superficies para calles y espacios verdes, en las mismas condiciones que las descriptas anteriormente.

Para urbanizaciones cerradas: Deben ceder al uso público un porcentaje del suelo, en relación a la envergadura de emprendimiento, además de mejorar el entorno con veredas y arbolado.

La cesión se exige fuera del emprendimiento y su localización es determinada por el Municipio de acuerdo a la disposición de espacios públicos en su territorio. Se utiliza como base de datos el banco de tierras del municipio y el mapeo geo referencial del territorio.

Resultados

Permite al Municipio mejorar la disponibilidad de espacios públicos, con una intervención directa en la distribución de plusvalías dirigidas al mejoramiento del hábitat.

El Municipio dispone de un banco de tierras ociosas, tanto de propiedad del estado como de particulares, y del mapeo geo referencial del territorio.

El cruce de datos entre los predios disponibles, la baja disponibilidad de espacios públicos en el territorio y la planificación del plan director, permite solicitar al propietario que debe materializar la cesión, que adquiera para el municipio algunos de los lotes identificados de interés por su ubicación.

De esta forma se concreta la redistribución en el mejoramiento del hábitat, ingresando el predio al patrimonio de dominio público del estado municipal.

En el caso de nuevos loteos, a partir de la norma que exige la cesión, se impidió el crecimiento del déficit de carencia de espacios públicos y asimismo se establecieron los criterios de ordenamiento de las calles públicas en función de un plan urbano y no de acuerdo a la conveniencia de cada emprendedor.

En los casos de costa se logró garantizar el espacio público libre y la no privatización del paisaje.

En la cesión obligatoria exigida a los emprendedores de urbanizaciones cerradas, como en el mejoramiento, la población del entorno accedió, sin costo sobre el presupuesto municipal, a una mejora en la calidad del hábitat.

Ejemplos de casos

Emprendimiento Santa María de los Olivos; Genser S.A.; Harvilva SACI; Caputo S.A.; Escuela Argentina Modelo SRL.

Fuentes y bibliografía

Ordenanzas Municipales/ Convenios Urbanísticos de cada caso.

Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Código: 14

Instrumento: Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana o impuesto de plusvalía (IIVT)

Equipo: Lleida

Objetivos

- Gravar el incremento de valor que han experimentado los terrenos urbanos durante el período que media entre la adquisición y la enajenación.
- Financiar a los ayuntamientos.

Descripción

El IIVT es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos.

El cobro de este tributo se pone de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce o limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

- Es un impuesto que posee carácter voluntario, no obligatorio para los ayuntamientos. Para que los ayuntamientos lo exijan, deben aprobar su implementación a través de acuerdo tomado en una sesión plenaria.
- Es administrado y aplicado por el ayuntamiento local.
- Se aplica territorialmente al suelo urbano y urbanizable delimitado.
- La base imponible del impuesto es el valor catastral del suelo que posee el predio en el momento mismo de su transmisión, multiplicado por el porcentaje que resulta de aplicar, al número de años que el predio ha estado en poder del propietario que lo transmite, un coeficiente que fija el ayuntamiento en la ordenanza fiscal de acuerdo a lo establecido en la ley como máximos y por intervalos de cinco años. Es decir, existe un porcentaje para el período de uno a cinco años, otro para el de seis a diez años, otro para el de once a quince años y uno último para el de dieciséis a veinte años. Los períodos anuales no pueden fraccionarse, siempre se contabilizan años enteros, por lo que transmisiones efectuadas en el que el período transcurrido entre la fecha de adquisición y venta de la finca, son inferiores a un año no son objeto de imposición, no constituyen hecho imponible.

BASE IMPONIBLE = valor catastral del predio x años enteros de adquisición
del predio x % fijado por la ordenanza fiscal

CUOTA A PAGAR = base imponible x tipo impositivo también previsto por ley

Captación de Rentas y redistribución

Los recursos adicionales que pueden obtener los municipios por este tributo no suponen el mejoramiento en la redistribución de las rentas urbanas. Al igual que con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, los ingresos que se obtienen financian distintos de gastos definidos en el presupuesto municipal y no necesariamente se orientan al mejoramiento urbanístico de la ciudad o al incremento de las obras y/o servicios públicos.

Dificultades para su aplicación

Al tratarse de un impuesto no obligatorio, el ayuntamiento que desee aplicar este impuesto debe aprobarlo con acuerdo plenario y establecer en su ordenanza fiscal su tramitación y gestión de acuerdo con la ley de ámbito estatal vigente.

Resultados

Anualmente se fija en el presupuesto la cantidad a recaudar por este concepto, la que se fija en función de la tendencia observada en los últimos años y de la situación coyuntural del mercado inmobiliario. En el ejercicio presupuestario normalmente coinciden las previsiones de ingreso con lo recaudado.

Ejemplos de casos

El titular de un predio urbano lo vende el 19 de febrero de 2004. Lo adquirió el 5 de enero de 1989. Según el padrón del Impuesto sobre Bienes Inmuebles el predio tiene un valor del suelo, en el momento de la transmisión de 18.000 €. Según la ordenanza fiscal del ayuntamiento el porcentaje a aplicar en períodos de quince años (años enteros que van desde la fecha de adquisición del predio, 5/01/89 a la de venta 19/02/04) es del 3,1%, el máximo según ley, y el tipo impositivo, también para dicho período es del 30%, el máximo también previsto por la ley. La liquidación será la siguiente :

BASE IMPONIBLE: $18.000 \times 15 \times 3,1\% = 8.370 \text{ €}$

CUOTA A PAGAR: $8.370 \times 30\% = 2.511 \text{ €}$

Fuentes y bibliografía

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; Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Lleida.

Objetivos

- Captar la plusvalía urbana generada por acciones ajenas al propietario de bienes inmuebles, cuando se produzca una significativa valorización de los mismos.
- Redistribución, de los recursos captados, equitativamente en la ciudad para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes.

Descripción

El instrumento se fundamenta, en términos generales, en la lógica de que los beneficiarios de una determinada obra o acto administrativo público que repercute en un incremento del valor inmobiliario de su propiedad, y al cual aporta toda la sociedad; contribuyan con el Estado local a los fines de redistribuir equitativamente en la ciudad la plusvalía que los beneficia.

El instrumento se encuentra formalizado en la Ordenanza Municipal, legislación local de fondo N° 489/2001 de naturaleza tributaria. El mismo está destinado a captar la plusvalía generada por la intervención del Estado Municipal cuando este ha realizado las acciones siguientes:

- Actuaciones administrativas y/o inversiones municipales, o por terceros.
- Acciones administrativas de otros niveles de gobierno.
- Inversiones privadas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio; en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30 % del valor original y se vuelque al mercado inmobiliario.

La base imponible para la determinación del tributo es la diferencia resultante entre el valor de los inmuebles (integrado por el valor de la tierra más el valor de las construcciones y/o mejoras que contenga) antes de la acción generadora de plusvalía y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible.

El mayor valor se determina a través de una Ordenanza declarativa de mayor valor. El tributo se calcula aplicando la alícuota (30 % de la base imponible, Art. 103) que determina la Ordenanza Tarifaria a la diferencia de valor constatada y declarada.

Se citan (a modo enunciativo) acciones generadoras de plusvalía contempladas en esta normativa:

Cambio de indicadores urbanísticos:

- Cambio de uso del suelo; elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación en el predio; autorizaciones que permitan transformar áreas urbanas abiertas en urbanizaciones cerradas.
- Obras de infraestructura en servicios (Ej.: Obras de pavimentación).
- Obras de equipamiento comunitario (Ej.: salud, educación, comercio, esparcimiento, deportivo, institucional, transporte, etc.).

Captación de Rentas y redistribución

La captación de la renta a través de este instrumento es redistribuida mediante nuevos proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento urbano en otras áreas de la comunidad. Las nuevas obras, de acuerdo a sus características, podrán o no ser fundamento para la aplicación del tributo pero, en todos los casos, serán la manifestación palpable de la redistribución de la renta urbana en busca de una mayor equidad y el mejoramiento de la calidad de vida del mayor número de habitantes posible del municipio.

El momento de la liquidación del tributo es muy importante con relación a sus necesarias cualidades dentro de lo razonable y equitativo. En tal sentido el tributo se liquidará y será exigible en los casos establecidos en la norma, cuando exista un acto donde la plusvalía se exteriorice para el contribuyente, como son: construcción; fraccionamiento; actos de transferencia de dominio; comprobación de construcciones clandestinas o usos no conformes con la normativa urbana, etc. La externalización es en tal sentido un síntoma que permite detectar, en parte, la capacidad contributiva del obligado al pago.

Resultados

La Ordenanza aún no ha tenido aplicación práctica, pero se prevé su utilización en el corto plazo con respaldo en dos inversiones públicas proyectadas:

a) La pavimentación de la ruta 197 a través de un proyecto provincial; b) Un importante cambio de zonificación del sector aldeaño al Country San Carlos, que extenderá la zona residencial exclusiva del Municipio elevando considerablemente el valor de las propiedades.

Fuentes y bibliografía

Ordenanza 489/2001 (Fiscal y Tarifaria); Municipio de Malvinas Argentinas, Provincia de Buenos Aires.

Objetivos

Cobrar los gastos de obras de urbanización asociados a un proyecto de re-parcelación (subdivisión de predios), en forma previa o simultánea a la ejecución de las obras.

Descripción

Cobro efectuado específicamente a los propietarios del área afectada por la nueva obra de urbanización. Se ejecuta y controla directamente por el Ayuntamiento, a través de la empresa municipal de urbanismo o bien a través de empresas privadas mediante convenios urbanísticos o concesión (gestión urbanística integrada).

- La implementación del cobro se establece como una obligación legal en el artículo 114 de la Ley de Urbanismo.
- El cobro es proporcional al coeficiente de propiedad en el área de la obra.
- La liquidación se produce sobre la base de un cálculo provisional de los gastos (CLP), y posteriormente, una vez finalizadas las obras se somete a aprobación de la administración el cálculo definitivo sobre el costo real.

Estos gastos de urbanización incluyen los conceptos de:

- Obras de urbanización.
- Indemnizaciones por derribo de construcciones, instalaciones y plantaciones, así como por traslado forzoso de actividad.
- Costos de planes, proyectos e instrumentos de gestión.
- Gastos de formalización e inscripción de registros públicos.
- Gastos de gestión.
- Indemnizaciones por extinción de derechos reales o personales.

Captación de Rentas y redistribución

Las cuotas de urbanización son instrumentos de redistribución de renta, en la medida que son sufragadas por los propietarios beneficiarios de las obras. Por lo tanto el Ayuntamiento no destina recursos públicos a la financiación de dichas obras.

Dificultades para su aplicación

La recaudación y la ejecución de obras hecha por el Ayuntamiento a través de las empresas municipales garantizan un control legal y técnico. Por lo tanto la dificultad de aplicación de este instrumento se reduce al mínimo.

A menudo se producen diferencias entre el costo de urbanización inicialmente previsto y el costo final de las obras. Por lo cual las cuotas deben adaptarse en la fase final de recaudación al costo real de las obras.

Resultados

La ejecución integral de la obra de urbanización, así como su financiación con las propias cuotas de urbanización, garantiza la consecución de estándares urbanísticos mínimos en los sectores de la ciudad objeto de crecimiento.

Ejemplos de casos

Ejecución de obras de urbanización en distintos polígonos de la ciudad de Lleida:

- Balafía
- SUR 13
- Bordeta Pol 2

Fuentes y bibliografía

Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Cataluña;

Decreto 287/2003 de 4 de noviembre de aprobación de Reglamento de Ley 2/2002.

Objetivos

- Imputar el costo de la obra pública sobre los directamente beneficiados.
- Financiar gran parte de las obras públicas locales de urbanización proyectadas por los ayuntamientos, tales como apertura y mejoramientos viales, iluminación pública construcción y habilitación de áreas verdes.

Descripción

La imposición de las Contribuciones Especiales por parte de los ayuntamientos permite recuperar la obtención de un beneficio por parte de un sujeto pasivo privado. Este beneficio es generalmente un aumento en el valor de su predio (plusvalía), como consecuencia de la realización de obras públicas.

- Es el instrumento más antiguo de todos los que se utilizan en la actualidad. Es el que posee menos naturaleza universal y genérica.
- Es un instrumento aplicado y administrado por el ayuntamiento local.
- Su gestión, liquidación y recaudación sigue la misma normativa de los impuestos municipales.
- El importe máximo previsto por legislación es igual al 90% del costo total de las obras, pero generalmente no se llega a este porcentaje. No se encuentra un patrón de cobros entre los distintos ayuntamientos. Lo que sí se puede señalar es que en los ayuntamientos mayores existe mayor repercusión del costo de las obras en los propietarios de los predios. Esta relación se reduce a medida que el ayuntamiento es más pequeño. En el caso de la ciudad de Lleida se acostumbra a repercutir el 55% del costo de los proyectos a los sujetos pasivos.
- Regularmente la asignación de las cuotas individuales se realiza a partir de los metros lineales de fachada de los inmuebles, su superficie, el volumen edificable de los mismos y el valor catastral a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los predios objeto de gravamen.

Captación de Rentas y redistribución

En el caso de las Contribuciones Especiales los ayuntamientos poseen un margen de maniobra para decidir si quieren imputar o no directamente el costo de la obra y en que cantidad. No se trata en este caso de captación de renta derivada de una inversión privada, sino de gravar un aumento del patrimonio privado por efectos externos de una inversión urbana.

No se verifica una redistribución explícita, sino una recuperación por parte de la administración de recursos que se orientan a la dotación de los servicios públicos mínimos requeridos por la ciudad. La obra pública será financiada por aquellos que serán sus usuarios y beneficiarios directos.

Dificultades para su aplicación

La principal es conseguir una distribución equitativa del coste de la obra entre todos los beneficiarios. La única posibilidad es combinar diferentes parámetros para valorar cada una de las fincas objeto de exacción. Ya se detalla en el capítulo "Descripción" el como efectuar, de la manera más justa posible, la asignación de las cuotas individuales.

Resultados

Los ayuntamientos, al fijar ex ante la proporción del costo del proyecto a cobrar, establecen que parte de sus recursos piensan recuperar directamente de los sujetos pasivos. El pago de las cuotas, una vez fijadas individualmente, es una obligación fiscal como cualquier otro tributo legalmente establecido. Los resultados obtenidos siempre son los previstos en un alto porcentaje.

Ejemplos de casos

Todas las obras municipales de urbanización se llevan a cabo a través de este sistema de financiamiento, excepto aquellas que se regulan mediante los sistemas de actuación urbanística que se describen en la ficha con número de código.

Fuentes y bibliografía

Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local;
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;
El Reglamento de Obras, Actividades y Servicios;
Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Lleida.

Código: 18	Instrumento: Contribución por Mejoras, en la Provincia de Buenos Aires, Ordenanza General	Equipo: Malvinas Argentinas
-------------------	--	------------------------------------

Objetivos

Cobrar las obras públicas a los habitantes beneficiarios de las mismas.

Descripción

Es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas. Las obras se autorizan siempre que se acredite capacidad de pago de los beneficiarios.

La realización de obras por contrato directo entre vecinos y empresas debe ser solicitada, como mínimo por el 70% de los propietarios beneficiados, o por un número de ellos que represente igual porcentaje de la extensión total de los frentes y/o superficies.

El 30% que no está de acuerdo con la obra, o está imposibilitado económicamente para abonar la Contribución por Mejoras, debe vender la propiedad gravada, o bien, debe conseguir de alguna forma la posibilidad de pago.

La contribución del propietario, calculada sobre la base del precio al contado de la obra, no puede exceder el 33% del valor real del inmueble con las mejoras incorporadas. Todo exceso confiscatorio, establecido judicialmente, será abonado por la Municipalidad. Generalmente, el pago se establece en función de la obra y no del incremento del valor de los inmuebles.

Captación de Rentas y redistribución

No en todos los casos tiene como objetivo captar las plusvalías generadas, sino más bien la captación del pago de la obra en cuestión. Es un tributo especial destinado únicamente a solventar el costo de la obra y no otros gastos del Estado. Por esto, no es claramente redistributivo.

La contribución significa una parte (mínima) de los beneficios obtenidos; por ejemplo, no sobrepasa el 20% de los beneficios extraordinarios que los propietarios recibirán por la obra. En alguna medida favorece la equidad ya que se aplica un sistema de contribución parcial por quienes fueron beneficiados por la obra y no se usan recursos de la recaudación de impuestos globales.

Resultados

Tiene una alta dependencia del momento político y de la relación de fuerza en los Consejos Deliberantes, que ha sido, muchas veces, bien manejado. Ello aun no ha sido analizado exhaustivamente como para que se pueda realizar una evaluación más específica sobre este tema.

En algunos casos, la contribución era sólo simbólica, y aunque la recaudación podía ser del 100%, significaba también sólo una parte escasamente significativa del costo de la obra.

La obligatoriedad del pago provocó que muchas propiedades fueran a remate judicial, dada la imposibilidad de los propietarios de efectuar los pagos correspondientes. También dio lugar a que, en la medida de sus posibilidades, algunos municipios dieran crédito para el pago.

Ejemplos de casos

Los ejemplos más notables son los correspondientes a las obras públicas (pavimento, desagües de alcantarillado, agua por red) llevadas a cabo en los municipios del conurbano bonaerense, especialmente, entre los años 1993 y 2000. En estos se incorporó la Contribución por Mejoras para financiar las obras.

Fuentes y bibliografía

Ordenanza General N° 51, 11 /06/69, OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Clichevsky, Nora."La captación de plusvalías urbanas en Argentina: ¿un futuro instrumento de equidad social?" en Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina (ed. Martín Smolka y Fernanda Furtado) Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A./Universidad Católica de Chile, abril, pp. 1-36

Objetivos

Recuperar las plusvalías generadas como consecuencia del crecimiento urbano planificado, mediante la obtención de suelo edificable para destinarlo a la construcción de viviendas sometidas al régimen de protección pública y/o constituir el Patrimonio Municipal del suelo.

Descripción

Consiste en la cesión obligatoria y gratuita de suelo edificable a favor del ayuntamiento por los propietarios del área en desarrollo.

- La cesión del 10% del Aprovechamiento Urbano (AU) es una obligación regulada por Ley en la Normativa Urbanística, y en el Planeamiento Urbanístico General.
- Su implementación se produce a través de la ejecución del Planeamiento. La transmisión a favor del Ayuntamiento de este 10% se materializa en el procedimiento de Gestión Urbanística, con la aprobación definitiva por la administración del correspondiente proyecto de reparcelación en todas sus modalidades de actuación: Compensación básica, Compensación por concertación, y Cooperación.
- Territorio de aplicación: suelo urbano y urbanizable.

Captación de Rentas y redistribución

Es un instrumento eficaz que posibilita la recuperación de una parte de la plusvalía generada por los Planeamientos Urbanísticos en los suelos urbanizables.

La cesión del 10% del Aprovechamiento Urbano es un instrumento de redistribución de beneficios y cargas, derivados del Planeamiento, entre los propietarios del sector, y de redistribución de la renta en la medida que las plusvalías que se obtienen se revierten en la Comunidad. Esto lo logra de dos maneras, en primer lugar, si el suelo es de uso residencial, se logra a través de la dotación de viviendas de protección pública (menor costo que el mercado inmobiliario). En segundo lugar, cuando el suelo no es de uso residencial, este sirve para constituir el Patrimonio Municipal del suelo. Estos terrenos se pueden utilizar para la dotación de áreas verdes (parques, jardines), calles, equipamientos en general (terrenos de uso o destino público).

Dificultades para su aplicación

Por su difícil aplicación en suelo urbano consolidado, ésta se ha visto reducida a sectores de suelos urbanos no consolidados.

Resultados

Se pretende mediante la intervención en el mercado inmobiliario, regular la utilización del suelo, en el sentido de abaratar el precio de la vivienda. A través de la utilización de este instrumento ha sido posible la construcción por parte del sector privado de viviendas sujetas al régimen de protección pública, situación que ocurría en pocas ocasiones.

También con los ingresos obtenidos por la venta de suelo a un tercero (promotor), destinado a la construcción de viviendas de protección pública, se ha abastecido la partida presupuestaria municipal de inversiones destinada a la adquisición de terrenos afectados a un uso o destino público. La correcta gestión de este instrumento posibilita la creación de un fondo patrimonial importante para resolver problemas de escasez de vivienda protegida.

Ejemplos de casos

El desarrollo de promociones de viviendas de protección pública en los Barrios de la Ciudad de Lleida. Bordeta, y Pardinyes, en la ejecución del Plan Parcial Aubares (SUR6) y Plan Parcial Pardinyes (SUR13). Dotación para la Ciudad de Sistemas Generales y/o locales: zonas verdes, parques, jardines, plazas, calles, y equipamientos en general.

Fuentes y bibliografía

Textos legales: Ley de Urbanismo 2/2002 de 14 de marzo de 2004.

Decreto 287/2003 de 4 de noviembre por el cual se aprueba el Reglamento parcial de la ley 2/2002.

Objetivos

Se describe el instrumento de regularización urbana y dominial de loteos legales no formalizados. Que se debe entender en el marco de su aplicación, en el universo problema que surgió entre los años 1947 a 1980 en la República Argentina. Durante este período se produjeron loteos con una regulación normativa que no preveía el crecimiento de ciudad, admitiendo la subdivisión de fracciones en zona urbana sin infraestructura y con una débil protección y resguardo del sistema de formalización de ventas. Como consecuencia de ello ingresaron al mercado alrededor de 3.000.000 de parcelas sólo en la Provincia de Buenos Aires, particularmente en el territorio hoy definido como Área Metropolitana.

Las ventas se realizaron por boletos de compra-venta, en el mejor de los casos, o por "libreta de pagos", donde constaban los datos del vendedor o simplemente del apoderado. Una trama de sucesiones indivisas, sociedades mercantiles transitorias, que desaparecían después de transcurrido un tiempo, constituyeron el telón de fondo del acto jurídico, que a la hora de querer perfeccionarse por escritura daba cuenta de obstáculos de forma insalvables.

En 1979 se aprueba la normativa que impedirá la multiplicación de este fenómeno, imponiendo las reglas para subdivisiones y lotes (Ley 8912), pero, las familias que adquirieron parcelas en este contexto y no pudieron formalizar la transferencia del dominio, se incorporaron al "mercado legal", ya que no se trata de usurpaciones, pero "informal" por carecer de instrumentos idóneos para producir transferencias de dominio entre vivos o "mortis causa", o, acreditar –para el pago del impuesto sobre– la titularidad del bien. Estos lotes en general no aportan impuestos, tasas ni participan del costo en la extensión de infraestructura. **Esta distinción es importante porque diferencia el tratamiento que se aplica para asentamientos humanos irregulares.**

Los instrumentos creados para modificar esta situación tienen como objetivo incorporar al sistema formal, en forma paulatina, la totalidad de las parcelas, para lo cual el estado destina una parte de la recaudación a la regularización dominial y urbana, con el objetivo de integrar esas superficies a la formalidad de lo urbano.

Se propone un proceso de intervención que abarca desde la regularización del loteo, ya que en muchos casos no existe su inscripción, figurando en los registros como una fracción sin subdivisión, implicando la correspondiente tramitación legal para suplir la voluntad del propietario, ya que la transmisión por "boleto de compraventa" o la venta en cuotas "por libreta" no se inscribe, permaneciendo el original propietario (generalmente fallecido o una sociedad comercial disuelta) en el registro de inmuebles.

Estas acciones se pusieron en marcha después del reingreso del país a la vida democrática en 1983, impulsadas por el reclamo de la comunidad organizada que solicitaba al estado su intervención. En 1987 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires comenzó a transitar el camino de la solución, con la aprobación de leyes y decretos que pusieron en marcha soluciones diversas (ver bibliografía), hasta que en 1994 con la aprobación de una ley nacional (24374), se alcanzó una etapa muy importante, invertir la carga de la prueba para el caso de propietarios originarios no localizables, inexistentes o desaparecidos por fallecimiento o sociedades comerciales disueltas, permitiendo la seguridad jurídica del acto notarial de transmisión del derecho real estos casos.

Descripción

Una trama de normas regulatorias organiza un tablero donde pueden ejecutarse las acciones, desde el gobierno provincial y desde los gobiernos municipales.

Por Ley provincial 10830 promulgada en el año 1989 se estable que la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, tendrá competencia para la regularización dominial de lotes y viviendas de carácter social, permitiendo a través de su presupuesto que el trámite escritural sea gratuito. Por Ley 10771 se había ya asignado un fondo presupuestario permanente para ampliar el marco de su intervención, posibilitando la firma de convenios con Colegios Profesionales, logrando así tener presencia concreta y capacidad de acción en todo el territorio de manera cercana, vinculando en la acción a los Municipio que comenzaron a generar su base de datos, registros de beneficiarios y organización comunitaria para encarar las acciones.

Así se propone el siguiente esquema:

Mediante: Garantía del Estado

Gratuidad absoluta para el beneficiario

Descentralización estatal con la intervención de Escribanos de Registro

Participación de los Municipios de la Comunidad del beneficiario

Se obtiene: Seguridad jurídica para el acto que incorpora al beneficiario como titular del dominio

Activación económica por ingresar el bien al mercado inmobiliario

Equidad tributaria por incorporación del bien al padrón de contribuyentes con un titular responsable

Estrategias, Mecanismos y Requisitos básicos para su implementación

Estrategias:

Considerando que uno de los mayores obstáculos para la implementación de los mecanismos de transparencia y regularización, es la incorrecta consignación de datos, y la citación errónea del propietario original para esgrimir defensa, hechos que inciden negativamente en la celeridad y prolijidad que requiere el trámite de escrituración para garantizar con seguridad jurídica la transmisión del derecho real de propiedad, se diseñaron los instrumentos idóneos para garantizar estos extremos.

Así:

1. Se pusieron a disposición de los municipios los modelos de:

Fichas de datos personales

Planilla de datos del inmueble y minuta contable

Detalles pormenorizados de la documentación que acredita la condición que se declara

Modelo de Convenio de Escrituración a suscribir con los beneficiarios, definiendo responsabilidades de los actores, incluyen en su caso a la Comisión Barrial.

Modelos de Edictos notificando e intimando en un plazo de 30 días al propietario a presentarse para esgrimir su derecho.

2. Se realizaron capacitaciones del personal asignado a la tarea del completamiento de los instrumentos, tanto a nivel provincial como municipal.

3. Se redactaron los modelos de decretos municipales y, en su caso, de ordenanzas municipales permitiendo sistematizar el mecanismo, garantizar que los contenidos fueran suficientes, oportunos y eficientes para el acto notarial.

4. se organizó a la comunidad para que la información llegara en forma directa, pudiera ser discutida, comprendida y lograr una gestión asociada que permitiera multiplicar la capacidad de replicación de la información, para alcanzar la mayor cantidad de beneficiarios, teniendo en cuenta la extensión del territorio y el elevado número de familias afectadas por la situación.-

Debe tenerse presente que además de lotes individuales diseminados en la trama urbana, en iguales condiciones se encontraban (y aún se encuentran) loteos de hasta 2000 parcelas, lo que implica necesariamente, organizar a la comunidad, con la intervención de equipos interdisciplinarios que se instalan en el barrio como unidades básicas de información, relevamiento de datos, recepción de documentación, implementación de encuentros para mantener al tanto a los beneficiarios del estado del trámite, etc.

Mecanismos:

- a. Adhesión de los municipios interesados declarando de interés social la operatoria
- b. Relevamiento censal de posibles beneficiarios para cuantificar el universo del problema en el territorio
- c. Convocatoria a las familias afectadas por el problema para que se organizaran y participaran en la gestión
- d. Conformación de Comisiones Barriales integradas por delegados por manzana en los casos de loteos que agrupan familias
- e. Firma de Convenios con Colegios Profesionales
- f. Apertura de un Registro de Notarios aspirantes a ejecutar la operatoria
- g. Definición de los Registros Notariales por Municipio, de acuerdo a los datos aportados por el gobierno local sobre número de beneficiarios posibles
- h. Citación por edictos a los propietarios, acreedores y herederos que tuvieran derechos que reclamar sobre las parcelas a regularizar, con detalle de datos sobre las parcelas e identificación de titulares de dominio según registro
- i. Registro de documentación en poder de los compradores por “ boleto de compraventa”, “transferencia de derechos” o “libreta”, con apertura de legajos y expedientes administrativos para el inicio del trámite.
- j. Citación del beneficiario ante notarios para suscripción de los documentos pertinentes

Requisitos mínimos exigidos:

- Habitar el lote en forma permanente por sí o su familia
 - No poseer otro inmueble (por la gratuidad del trámite)
 - Acreditar documentalmente la compra de buena fe
-

Valoración

Se valora:

- a. Que la implementación del proceso permitió el involucramiento, paulatino pero finalmente total, de los Municipios interesados, que fueron formulando operatorias locales, con recursos propios para la solución de los casos de diversa irregularidad que detectaron.
 - b. Se verificó la descentralización de las operatorias
 - c. Se redujo la utilización de los recursos del presupuesto provincial, ya que los municipios implementaron medidas locales, permitiendo alcanzar mayor número de soluciones integrales.
 - d. Al ampliarse la posibilidad de disposición presupuestaria pudo encararse la solución de fraccionamientos de mayor envergadura.
 - e. La comunidad se organizó para alcanzar como primer objetivo la regularización, pero en la mayoría de los casos formalizó con personería jurídica el grupo, y determinó el crecimiento de la participación de la sociedad civil en gestión asociada con el municipio para múltiples acciones, generalmente vinculadas al mejoramiento del hábitat y a la solución de problemas sociales puntuales (comedores escolares, salas de primeros auxilios, prevención de sida, dependencias, economía familiar, apoyo escolar, y otras)
 - f. Se logró que colegios profesionales incorporaran a la agenda cotidiana la posibilidad de participar en soluciones sociales, modificando sustancialmente históricas posturas ideológicas del sector.
 - g. La divulgación de una información precisa del problema, sus alcances e implicancias socio políticas y económicas, derivó en una concientización sobre la necesidad de abordar su solución, con incidencia en la agenda de la legislatura nacional, que permitió la aprobación de leyes que abordaron soluciones de fondo, y a nivel nacional.
 - h. El abordaje del problema con equipos multidisciplinarios derivó en la creación de espacios funcionales en el organigrama del estado nacional, provincial y municipal, Secretaría de Tierras y Urbanismo, Dirección Provincial de Tierras, Programa de Escrituración, otros, que en forma permanente se abocan al estudio de diferentes aspectos de la problemática urbana vinculada al suelo.
-

Resultados

Los datos obtenidos fueron publicados por la Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires, por acciones realizadas entre 1996 y 1999. No se encontraron datos sistematizados de períodos anteriores.

Escrituraciones de lotes dispersos en la trama urbana entregadas: 350.000 en 90 municipios

Regularización de barrios: 3583 parcelas y se mensuraron e inscribieron individualizadas: 154.000 parcelas

Ejemplo en el Municipio de Moreno en cuanto a Organización de la Comunidad se conformaron 67 comisiones barriales y se inscribieron en la Dirección de Persona Jurídica 132 organizaciones en un período de 3 años de intervención.

Ejemplos de casos

Municipios del Área Metropolitana donde se llevaron a cabo estas acciones:

Alte. Guillermo Brown; Avellaneda; Berazategui; Florencio Varela; General San Martín; General Rodríguez; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Malvinas Argentinas; Merlo; Moreno; Morón; Quilmes; San Fernando; San Isidro; San Miguel; Tres de Febrero

Fuentes y bibliografía

- Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Estadísticas
 - Secretaría de Tierras y Urbanismo de la Provincia de Buenos Aires- Publicación año 2000
 - Municipios Malvinas Argentinas; Morón; Moreno y Merlo textos de ordenanzas específicas
 - Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires – Publicación de difusión año 2000
 - Ley 10397, Código Fiscal
 - Ley 10432, Eximir tasas para los trámites de regularización dominial
 - Ley 10731, Excepción de tasas en actuaciones judiciales en el marco de la regularización dominial
 - Ley 10928, condonación de deudas para inmuebles comprendidos en el marco de la regularización dominial por inexistencia del titular originario del dominio.
 - Ley 10830, Organización e la Escribanía General de Gobierno
 - Santos, María de los Ángeles, La ciudad informal, en “La ciudad global “ Red de Merco ciudades, UTDU, 2003
 - Santos María de los Ángeles, en La fragmentación de la ciudad, FUALI, 2002
-

Objetivos

Adquirir y gestionar suelos y/o terrenos, por parte de los ayuntamientos locales por compra directa o por los otros métodos de gestión urbanística, susceptibles de ser urbanizados, para su transformación y puesta en servicio en el mercado inmobiliario y para servicios públicos.

Descripción

El origen de este instrumento se encuentra en la legislación urbanística española, en la Ley de 1956 (1), y en los artículos 89 y 90 de la Ley de 1976 (2). La formación de Patrimonios Municipales de Suelo para ciudades capitales de provincia de más de 50 mil habitantes poseía, en la Ley, carácter de obligatoriedad. Dentro del urbanismo del Estado Español, la finalidad genérica de la formación de este patrimonio era "...prevenir, encauzar, y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización".

Las modalidades para la formación de Patrimonios Municipales de Suelo son diversas. Las más genéricas son:

- Por adquisición en el mercado de suelos rurales o expectantes con anterioridad a su cambio de situación urbanística (recalificación), con objeto de que sea el ayuntamiento quien interiorice las plusvalías generadas.
- Por expropiación urbanística, en base a la Ley en desarrollo de un plan, en el que se declare al municipio como ente actuante.

Existen otras maneras para contribuir a la formación de estos patrimonios de suelo; estas se logran combinando diferentes elementos de gestión urbana (3):

- En régimen oneroso, por adquisición directa y por expropiación.
- En régimen gratuito, por cesiones de suelo lucrativo (por ley) o procedentes de convenios urbanísticos, o por expropiación de la administración beneficiaria, por instrumentos muy particulares del urbanismo español como el Registro de Solares, y/o los Derechos de Tanteo y Retracto.
- En régimen oneroso compensado: la expropiación de los llamados sistemas generales y locales (para servicios públicos), por expropiación, sanción y también por los Derechos de Tanteo y Retracto.
- Otras formas de gestión del derecho civil o administrativo o combinados.

En la base de este instrumento se halla la posibilidad de orientar la urbanización desde la dirección pública de cada ayuntamiento local. Formas de intervención a través de la gestión en el proceso de urbanización:

- Ofertar parcelas edificables para intervenir en el precio del suelo (ésta suele ser la prioridad inicial, pero su efectividad choca con el mecanismo de formación del precio del producto inmobiliario, con resultados a menudo contraproducentes).
- Orientar el crecimiento de la ciudad en determinada dirección por razones de estructura territorial.
- Oferta de suelo a precios inferiores a los del mercado con el objeto de promover la vivienda social o congelar determinados déficit.
- Disponer de suelo urbano para efectuar "permutas" o "canjes" que permitan actuaciones en otras zonas sensibles de la ciudad (recuperación de centros históricos o áreas degradadas, renovación urbana, etc.).
- Adscribir a un Ente de interés público un patrimonio de terreno edificable que, puesto en valor en el mercado, suministra recursos para presupuestos extraordinarios de inversión urbanística.
- Auspiciar la transformación de zonas degradadas mediante su compra y remodelación con fondos públicos.

Captación de Rentas y redistribución

Este instrumento debería servir para captar las plusvalías generadas por el incremento del valor del suelo; y en su caso las rentas urbanas cuando se combine con procesos de inversión que generen urbanización. Es un mecanismo de redistribución, especialmente observando el caso de la Ciudad de Lleida, donde los terrenos obtenidos mediante este instrumento han servido para dotar a la ciudad de nuevos espacios urbanos para servicios públicos.

Dificultades para su aplicación

Para que este instrumento sea operativo se necesita que los ayuntamientos locales posean recursos económicos y capacidad de gestión. La realidad general de la experiencia es que ha sido poco utilizado por los ayuntamientos locales, debido a la ausencia de los recursos anteriormente citados.

Resultados

A pesar de ser un instrumento de antigua data, dentro del urbanismo español, se podría decir que han sido poco los casos ejemplares sobre Patrimonio Municipales de Suelo. Por ejemplo en el caso de la Ciudad de Lleida, el Patrimonio Municipal de Suelo se constituyó a partir de las elecciones democráticas locales de 1979. Este sigue en funcionamiento con la ayuda de la Empresa Municipal de Urbanismo (EMU, SL).

En la primera fase de funcionamiento del instrumento, la ciudad compró terrenos en zona urbana y de expansión, los que fueron utilizados para proveer a la ciudad de servicios públicos (escuelas, servicios de salud local, zonas verdes). En una segunda fase la gestión del patrimonio público de suelo se transformó en el capital social de la Empresa Municipal de Urbanismo (empresa pública urbanizadora de suelo), la que obtiene créditos bancarios públicos o privados utilizando el valor de suelo como garantía. Mediante esta operación produce suelo urbanizado que luego vende a precio favorable a los constructores de vivienda. (4)

Ejemplos de casos

Caso de Lleida, constitución del Patrimonio Municipal de suelo (desde elecciones democráticas locales de 1979 hasta la actualidad).

Fuentes y bibliografía

- (1) La Ley decía "... si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, y de los Municipios y de la Provincias, e incluso determinaría efectos perjudiciales es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores de precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé, la constitución de Patrimonios municipales del suelo, con carácter obligatorio para los municipios de población superior a los cincuenta mil habitantes". Ver el texto de la Exposición de Motivos de las Leyes de 12 de mayo de 1956, 158/1963 de 2 de diciembre, y Ley 19/1975, de 2 de mayo sobre urbanismo en España. Libro editado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid 1975.
- (2) Ver los artículos citados en el texto y la exposición de motivos de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Libro editado por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, Madrid 1975.
- (3) Gestión de Patrimonios Públicos de Suelo. Ver la ponencia "La formación de patrimonios públicos de suelo. Métodos y vías de constitución de los PPS. La experiencia de Lleida" de Josep Maria Llop Torné, Director de Urbanismo del Ayuntamiento de Lleida. Libro editado por la Asociación Española de Promotores públicos de Vivienda y Suelo. Actas del Seminario Técnico. Valencia 1994.
- (4) Normativa Urbanística y Gestión de Suelo. Libro editado por la Asociación Española de Promotores públicos de Vivienda y Suelo. Actas del Trabajo Técnico de la AVS. Editado por Ricard Pié Ninot, Arquitecto-Urbanista. Valencia 1996.

Objetivos

- Ejecutar acciones urbanísticas de planeamiento y construcción en zonas de crecimiento urbano, donde el municipio y/o la empresa disponga de suelo.
- Realizar estas mismas acciones en el Centro Histórico de la ciudad, en concordancia con el Plan Especial y al Programa de Rehabilitación Integrada.

Descripción

Las Sociedades Urbanísticas, o en el caso de la ciudad de Lleida la Empresa Municipal de Urbanismo, se encargan de realizar las siguientes acciones:

- Confeccionar y tramitar proyectos.
- Gestionar con las Juntas de Propietarios del sector a urbanizar.
- Tramitar instrumentos de gestión.
- Negociar y conseguir financiación. Expropiar. Realojar.
- Administrar predios urbanos.
- Administrar y gestionar viviendas en alquiler. Hacer mantenimiento de edificios.
- Ejecutar obras de rehabilitación, de construcción y de urbanización.

Captación de Rentas y redistribución

La transformación que se genera, del suelo urbanizable en solar edificable y su posterior venta en el mercado inmobiliario, produce beneficios que permiten el mantenimiento de la estructura administrativa de las Sociedades, el pago de los costos de transformación del suelo, la rehabilitación de edificios y las expropiaciones previstas en el Centro Histórico. Permite destinar recursos a la compra de nuevo suelo, susceptible de ser transformado posteriormente.

Dificultades para su aplicación

Las dificultades se presentan generalmente en el proceso de creación de la Sociedad más no en la ejecución de los trabajos por parte de ésta. En todo caso habría que destacar las dificultades y conflictos que suelen aparecer en la fase de expropiación.

Resultados

Este instrumento ha permitido urbanizar, hasta la fecha, 67,6 Ha. de suelo. Se han saneado, mediante derribo de casas en mal estado, nueve unidades de actuación en el Centro Histórico de la ciudad. Se han trasladado de vivienda a 150 familias afectadas.

Ejemplos de casos

- Urbanización de BALAFIA: 18,9 Ha. para 1.000 viviendas.
- Urbanización de CAP PONT Polígono 6: 134 Ha. Para 650 viviendas
- Urbanización de CAP PONT Polígono 5: 11 Ha. para 500 viviendas.
- Urbanización de SUCHS: 3,4 Ha. Para 73 viviendas.
- Unidad de Actuación C.H. Rosari-Cavallers: 30 edificios derribados.
- Unidad de Actuación C.H. Ereta-Palau: 30 edificios derribados.
- Unidad de Actuación C.H. Gairoles: 10 edificios derribados.

Fuentes y bibliografía

- Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo de Catalunya;
- Decreto 287/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2002.
- Empresa Municipal de Urbanismo, SL (Cavallers 10 - E25007 LLEIDA. España)

Objetivos

Facilitar el planeamiento urbanístico y de forma específica, su implementación por medio de sistemas concertados que combinen el interés público con la disponibilidad de actuación de los promotores y/o propietarios privados.

Descripción

Son instrumentos que facilitan y agilizan la gestión de la urbanización o reurbanización de las ciudades, permitiendo a los Gobiernos Municipales valorar el interés público que contienen los convenios para el abaratamiento del suelo, cesiones de equipamiento y áreas verdes, mejoramiento de la urbanización y disponibilidad de terrenos para vivienda protegida, etc.

Existen dos tipologías básicas establecidas:

- Los convenios que tienen por objeto los términos y las condiciones de la gestión y ejecución del planeamiento en vigor.
- Los convenios que abarcan en su objeto el contenido de posibles modificaciones de planeamiento en vigor.

Hay que distinguir los supuestos en que los convenios están regulados por una norma concreta de aquellos supuestos que están permitidos pero no regulados. Cabe diferenciar también, los convenios que se insertan en un procedimiento administrativo (gestión, planeamiento y expropiación) de aquellos que poseen sustantividad propia.

Captación de Rentas y redistribución

Quedan condicionadas, ambas posibilidades, al contenido puntual de cada uno de los convenios. De todos modos, hay que tener en cuenta que estos convenios, tal cual se detalla en el apartado "Descripción", tienen como objetivo fijar la urbanización de terrenos, con lo que quedan bastante limitadas ambas cuestiones.

Dificultades para su aplicación

Hay que destacar la necesidad de ser especialmente restrictivos en los convenios que afecten a modificaciones de planeamiento ya que las tensiones económicas y las presiones de grupos de interés pueden provocar el efecto contrario al previsto. En estos casos la legislación ha de contemplar sus límites y establecer unos procedimientos de tramitación y publicidad muy estrictos.

Resultados

En la experiencia de la ciudad de Lleida se han obtenido, por medio de convenios urbanísticos, los siguientes resultados:

- Mejorar sustancialmente la rapidez en la urbanización de terrenos, en especial cuando la gestión correspondía al ayuntamiento por cooperación.
- La rapidez en la gestión urbanística ha generado una anticipación de la urbanización y de la construcción de viviendas y otros edificios.
- Anticipar cesiones de terrenos para equipamientos y vías.
- Mejorar la calidad de la urbanización con actuaciones complementarias de la administración (aprovechando economías de escala).
- Anticipar expropiaciones por mutuo acuerdo con los propietarios, poniendo a disposición de la sociedad los equipamientos o zonas públicas con la mayor celeridad.

No se ha utilizado la fórmula de convenios para modificar el planeamiento.

Ejemplos de casos

Estos son los casos más frecuentes:

- Concertación para la formulación de programas de actuación urbanística.
- Concertación como sistema de gestión urbanística (la reparcelación por concertación de la Ley Catalana).
- Convenios expropiatorios.
- Convenios para la constitución de servidumbres.
- Convenios reguladores de transferencias de aprovechamientos urbanísticos.
- Convenios sobre gastos de urbanización o para su aplazamiento.
- Convenios para regular las condiciones de realización y el mantenimiento de las urbanizaciones en los planes y proyectos redactados por particulares.
- Convenios sobre cesión anticipada de terrenos o sobre cesión de terrenos para el patrimonio municipal del suelo.

Fuentes y bibliografía

Bustillo Bolado, Roberto O. y José R. Cuerno Llata. Los convenios urbanísticos entre las Administraciones Locales y los Particulares. Editorial Aranzadi. 1996. (1ª edición);

Cano Murcia, Antonio. Teoría y Práctica del Convenio Urbanístico. Editorial Aranzadi. Mayo de 2002 (3ª edición);

Gestión urbanística concertada; modalidad de compensación por concertación: Artículos 129 a 132 de la Ley de Urbanismo de Cataluña (Ley 2/2002, de 14 de marzo).

Objetivos

- Flexibilizar y agilizar la aplicación de los planes y las normas de suelo.
- Regular en forma particular y específica las intervenciones urbanísticas.
- Establecer responsabilidades entre las partes en el desarrollo de los proyectos.
- Captar las rentas extraordinarias que se producen en las intervenciones urbanísticas.

Descripción

Los Convenios Urbanísticos son instrumentos jurídicos que formalizan acuerdos entre la administración municipal y otro agente (público o privado) a fin de ejecutar acciones o proyectos específicos que hagan más eficaz el desarrollo de la actividad urbanística. Los Convenios Urbanísticos se diferencian, atendiendo a su contenido y finalidad, según si sus determinaciones modifican o no lo estipulado en las normas de regulación.

Los Convenios Urbanísticos requieren mecanismos que garanticen:

- Un período de información pública, durante el cual todos los ciudadanos que se puedan ver afectados puedan presentar las alegaciones correspondientes.
- Transparencia y publicidad de los actos.

Este instrumento deberá determinar para su funcionamiento:

- El objetivo y las bases de actuación urbanística a desarrollar.
- Las metas a alcanzar dentro de los plazos establecidos.
- Las contraprestaciones a que se obligan las partes.
- Las formas de control de contenidos y resultados.

Captación de Rentas y redistribución

La captación de la renta extraordinaria que generan los proyectos urbanos, asume diferentes formas (monetaria, ejecución de obras públicas, cesión de tierras, etc.) y requiere de distintos mecanismos de cálculo e implementación que se establecen y formalizan en los Convenios Urbanísticos.

En aquellos casos en que por la ejecución de Convenios Urbanísticos resultasen beneficios económicos para el Municipio, éstos suelen ser asignados a fondos de uso específicos como los Fondos de Desarrollo Urbano.

Dificultades para su aplicación

Estos instrumentos presentan debilidades de tipo legal en sus reglamentaciones. El conocimiento de esta situación debilita la capacidad de negociación de los funcionarios y del Estado frente a operadores inmobiliarios que detentan mayor capacidad de manejo de los instrumentos de poder.

Resultados

- Maximización de los impactos urbanos; ambientales positivos y reducción de los negativos.
- Mayor equidad en el reparto de cargas y beneficios en la implementación de intervenciones urbanísticas específicas.
- Mayor transparencia en el funcionamiento del mercado del suelo.

Ejemplos de casos

Los casos con los que puede ejemplificarse el uso del instrumento se refieren en general a Convenios Urbanísticos para la captación de rentas urbanas de grandes proyectos de inversión:

Operación urbana Agua Branca en San Pablo,
Convenio Gobierno Ciudad de Buenos Aires
Carrefour por proyecto en el ex Albergue Warnes.

Fuentes y bibliografía

Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires;
Plan Director de General Roca (Argentina);
Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y expresamente en el artículo 303 de la misma Ley (España);
Normas en las legislaciones autonómicas españolas;
Secretaría Municipal de Planeamiento, Prefeitura Municipal de São Paulo (1998) Documentos e Contratos Sobre OI e Operações Urbanas, São Paulo.

Objetivos

Financiar proyectos dirigidos al mejoramiento del hábitat y de las condiciones de vida de los sectores bajos ingresos.

Descripción

Se trata de un mecanismo de financiamiento que cuenta en general con fondeo mixto y múltiple destinado a proyectos de urbanización social, de equipamientos básicos, de mejoramiento barrial y de regularización de suelo urbano. En determinados casos financia la compra de tierra y programas de microcrédito destinados a la mejora y/o ampliación de la vivienda.

Captación de Rentas y redistribución

Los destinatarios de los fondos de desarrollo urbano son los sectores de la población de menores ingresos que habita en los barrios periféricos de las ciudades. En la medida que parte de los recursos de los fondos proviene de la captación de las rentas urbanas extraordinarias originadas en las áreas de mayor valorización generan la transferencia redistributiva de estas rentas hacia los sectores pobres de la ciudad.

Dificultades para su aplicación

Las principales dificultades a las que se han enfrentado la operación de los FDU fueron de carácter técnico y administrativo, aunque también existen desafíos de carácter político por la utilización de los recursos.

Estrategias, mecanismos y requisitos básicos para su implementación

Los proyectos deben pasar por instancias participativas de selección y puesta en marcha. Los FDU apelan al co-financiamiento con los beneficiarios. Las instituciones tienen status de organización privada y son autónomas de los gobiernos locales. Los FDU se rigen por manuales de operación específicos y propios.

Resultados

Mayor rapidez y flexibilidad en el financiamiento de proyectos urbanos dirigidos a los sectores más pobres. Mejor asignación de recursos para el financiamiento urbano.

Aumento de la participación y transparencia en la aprobación de los proyectos y en la asignación de fondos. Promoción de la autogestión y de la organización comunitaria. Transparencia en el destino final de los recursos captados en un proceso de redistribución de rentas.

Ejemplos de casos

Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano de Paraná (Brasil) – Fondo de Desarrollo Urbano – Proyecto BID 917/OC-BR.

Fuentes y bibliografía

Documentos técnicos del Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano de Paraná (Brasil).
FDU del Plan Director de Gral. Roca (Río Negro, Argentina).

ANEXO, Código 26**LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL**

Los fondos de desarrollo urbano se inscriben en el marco amplio de lo que se conoce como “fondos sociales” o “fondos de inversión social” destinados a financiar proyectos en una variedad de sectores dependientes de la demanda y que son administrados por el municipio, por la comunidad o por organismos mixtos creados “ad-hoc”.

Los fondos creados con estas características aparecieron como herramientas de gestión pública hacia principios de la década del 80 y presentan en la actualidad una gran diversificación. Desde los originales programas de empleo de emergencia e infraestructura social, los fondos han ampliado sus actividades y en la actualidad financian iniciativas tan diversas como proyectos de alfabetización de mujeres, educación sobre el VIH/SIDA y campañas de derechos de discapacitados (física o mentalmente).

En este sentido es importante señalar que los fondos sociales originalmente fueron concebidos como instrumentos para amortiguar los efectos de las reformas fiscales e institucionales de los programas de ajuste respaldados por los organismos financieros internacionales, por medio de acciones para aliviar la pobreza y promover una mayor inversión social en el ámbito local. Así los fondos sociales han sido impulsados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como mecanismos de compensación social en el marco de las políticas más perversas que estos promovieron en las últimas dos décadas.

Por esta razón, en la experiencia internacional es posible encontrar tanto Fondos de Inversión Social que han sido constituidos como programas de emergencia y transitorios de corto plazo como también los más modernos y progresistas fondos estructurados en sistemas de apoyo a políticas de inclusión social más amplias y con instituciones semipermanentes.

De tal forma, no es posible establecer o caracterizar un modelo único de fondo social ya que la experiencia muestra que persiguen muy diferentes objetivos, procedimientos operativos, tamaños, estructuras institucionales, etc.

En su versión más progresista la misión fundamental de los fondos es contribuir al desarrollo de los sectores más pobres de la sociedad mediante la generación de infraestructura y servicios sociales que, surgidos de demandas locales, se apoyan en la participación social, la organización popular y la autogestión comunitaria.

Características de los Fondos de Desarrollo Urbano

El objetivo central de los Fondos de Desarrollo Urbano (FDU) es establecer modalidades de financiamiento ágiles, autónomas y transparentes para ejecutar proyectos socio-urbanos, canalizando recursos directamente a las municipalidades, organizaciones no gubernamentales o entidades ejecutoras, ya fueran éstas comunitarias o privadas, mejorando así la calidad de vida de las comunidades más pobres.

En el marco de estas finalidades, los FDU son instrumentos destinados a financiar, en general, las siguientes acciones:

- Programas de microcrédito destinados a la mejora y/o ampliación de la vivienda.
- Compra, expropiación y/o tramitaciones para regularización de tierra urbana.
- Ejecución de planes y proyectos locales de regularización dominial de ocupaciones, de loteo social, de mejoramiento barrial, de operatorias de vivienda por esfuerzo propio y ayuda mutua y de operatorias de vivienda con participación de cooperativas.

- Ejecución de redes de infraestructura de servicios básicos que beneficien directamente a sectores de escasos recursos.
- Ejecución de espacios verdes y recreativos.
- Creación de empleo, generación de ingresos y provisión de infraestructura social y económica.

Aún cuando, como se señaló más arriba, los fondos presentan características muy diferentes entre sí, es posible establecer algunos rasgos comunes:

- Los FDU tienen en la gran mayoría de los casos un ámbito de acción multisectorial y están dirigidos a atender una demanda amplia: financian diversos proyectos de acuerdo con la necesidad expresada por la comunidad de manera participativa.
- Los FDU apelan al cofinanciamiento de los beneficiarios (de manera individual y/o institucional), para asegurar que la comunidad realmente desea y valora el proyecto a desarrollar.
- Los fondos tienen un grado sustancial de autonomía con respecto al aparato estatal y en general operan fuera de los circuitos burocráticos tradicionales de los gobiernos. Esto representa una de sus ventajas esenciales en la medida que el financiamiento y la ejecución de los proyectos son más rápidos y eficaces que los mecanismos de desarrollo tradicionales.
- De tal manera los FDU son organismos que operan como instituciones del sector privado con gran eficiencia y bajos costos de administración y operación.
- En la medida que los fondos se apoyan en la articulación entre gobierno local y organizaciones populares es imprescindible apoyar directamente a las municipalidades para administrar con eficacia las inversiones y al mismo tiempo fortalecer la capacidad de la comunidad para interrelacionarse con los gobiernos.
- La sustentabilidad institucional de las operatorias con fondos específicos como los de desarrollo urbano son fuertemente dependientes de la capacitación de las comunidades buscando al mismo tiempo:
 - mejorar su capacidades para organizar y expresar las demandas;
 - concientizarlas en las responsabilidades que implica el mantenimiento en el tiempo y la administración de los proyectos.
- Una implementación transparente y democrática de los FDU permite que la identificación, priorización y ejecución de los proyectos urbanos se conviertan en procesos participativos entre la población y los gobiernos locales. El objetivo que se persigue es que las actividades de los respectivos proyectos sean más pertinentes y sostenibles. En general esto requiere del apoyo de facilitadores o agentes que canalizan el financiamiento, la asistencia técnica, la capacitación y el acompañamiento.
- La aplicación de los fondos debe tener una coordinación muy estrecha con las políticas locales especialmente con las políticas y estrategias urbanas a las cuales apoyará a través del financiamiento de proyectos. De igual manera se requiere una importante articulación con las normativas regulatorias de uso, subdivisión y ocupación del suelo y con la política tributaria local.

A partir de las características señaladas más arriba las tres funciones básicas de un FDU suelen ser las siguientes:

- Intermediación financiera: por medio de la cual se captan recursos nacionales y externos y se otorgan como aportes reembolsables y no reembolsables.
- Intermediación técnica: que establece criterios técnicos en el ciclo de proyectos para garantizar la alta calidad de los mismos.
- Intermediación organizacional: que busca potenciar la organización y otorgar, si fuera necesario, personería jurídica a grupos informales integrados por los beneficiarios de las inversiones.

En el marco de estas tres funciones básicas, en general los fondos son esencialmente un mecanismo financiero. De tal forma, financian los proyectos pero pueden no ser ejecutores directos de los mismos. Su papel se suele limitar a evaluar las propuestas, controlar el desarrollo del proyecto y tomar todos los recaudos técnicos, institucionales y sociales de que éste sea ejecutado adecuadamente.

El patrimonio de los FDU generalmente está constituido por:

- Aportes públicos (como las partidas presupuestarias que se afectan específicamente en los presupuestos municipales) y de otros organismos.
- El recobro de las cuotas provenientes de la ejecución de los planes y proyectos que financian el Fondo.
- La adjudicación de créditos o subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas.
- Las donaciones o cesiones públicas o privadas.
- La captación de las rentas urbanas originadas en decisiones administrativas que autoricen a destinar el inmueble a un uso más rentable o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada
- Los montos de multas y/o recargos que se recauden como consecuencia de infracciones urbanísticas y/o edilicias previstas en las normativas .

Desde su inicio, la administración del ciclo de proyectos de un FDU está documentada en un manual de operaciones que además contiene los criterios de elegibilidad de los proyectos a financiar.

En esta línea de trabajo, los fondos de desarrollo urbano son herramientas de gran valor para mejorar la calidad de vida y promover la valorización de los barrios menores ingresos y con ello producir una real redistribución de las rentas urbanas.

La realidad de América Latina muestra que los gobiernos locales no ejercen totalmente la autonomía que muchas veces los marcos constitucionales les otorgan, debido a las limitaciones que prevalecen en cuanto a su esfera jurídica de operaciones, a su capacidad técnica y a su disponibilidad de ingresos. De tal forma, para que los diferentes mecanismos de captación y redistribución de rentas puedan implementarse se requiere que los procesos de descentralización de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales sea acompañado de un fortalecimiento técnico y financiero a los mismos. En muchos de nuestros países estos procesos de fortalecimiento se han iniciado en diferentes municipalidades con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, de cara a los resultados obtenidos no parece que haya habido un proceso real de descentralización.

Objetivos

- Compartir el poder local y la información.
- Formular políticas públicas con mayor grado de aproximación a los requerimientos de la comunidad local.
- Eficacia en el acompañamiento de las acciones.
- Control por parte de la población objetivo.

Descripción

La participación ciudadana se realiza, generalmente, a través de Consejos que son compuestos por representantes electos por la sociedad civil y representantes del gobierno, todos formalmente institucionalizados a través del ordenamiento jurídico del Estado.

Los Consejos son de diferentes naturalezas, incorporando los más variados segmentos de la sociedad en torno de un tema común específico (la salud, el medio ambiente, el presupuesto, los niños y los adolescentes, el desarrollo urbano, la seguridad, los ancianos, las personas portadoras de deficiencias, el transporte, la educación, etc.) que fuese de interés social y económico para la sociedad local y que necesite de una instancia específica para su tratamiento.

De manera general, los Consejos poseen normas de funcionamiento que constan de un Reglamento, elaborado y aprobado por los propios Consejeros. A partir del momento en que son institucionalizados pasan a constituirse en espacios calificados para el desarrollo de propuestas de políticas públicas sectoriales. Existen casos en que se constituye también un Consejo de la Ciudad al cual le corresponde proponer y acompañar políticas públicas de cuño más amplio, y también apoyar aquellas elaboradas por Consejos específicos del sector.

Los requisitos necesarios para la implementación de este instrumento son:

- la voluntad política de la autoridad respecto de la democracia participativa como perspectiva y propuesta de gobierno,
- disponer de técnicos especializados que comprendan el significado del trabajo realizado con la participación de Consejos,
- organización del trabajo y divulgación de la formación del Consejo.

Los requisitos para el funcionamiento del Consejo son:

- mantener a todos los miembros informados de lo que ocurre en el ámbito de las respectivas temáticas del municipio, de las acciones implementadas y de los resultados obtenidos,
- mantener informada a la comunidad de las decisiones aprobadas por los consejeros y de las acciones emprendidas por la administración,
- la frecuencia de las reuniones del Consejo y con la comunidad.

Captación de Rentas y redistribución

La participación ciudadana a través de los Consejos se traduce en un efectivo instrumento de redistribución de la renta en la ciudad. El hecho de colocarse en un Consejo los asuntos referentes a determinadas acciones realizadas por el poder público genera una confrontación de ideas emanadas de diferentes segmentos de la población. Esto hace que los temas sean evaluados de modo diferente, bajo ángulos diferentes y existe un avance sustancial en la calidad de la solución adoptada, principalmente cuando el poder público dispone de pocos recursos humanos y financieros.

En lo que respecta a la distribución de recursos en el espacio urbano, aunque en grados diferentes, las ciudades siempre presentan áreas más pobres, las que demandan atención especial en lo referente a servicios públicos. En estos casos, la existencia de un Consejo de la Ciudad asociado a un Consejo de Presupuesto Participativo, por ejemplo, puede muy bien minimizar diferencias a través del mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad, lo que significa redistribuir renta.

Resultados

- Mayor y mejor control de las acciones públicas.
- Mayor eficacia en la asignación de recursos, sean ellos humanos o financieros.
- Más equidad en la distribución de los recursos públicos
- Educación política.

Ejemplos de casos

En Brasil, la Participación Ciudadana, incorporando la elaboración de políticas públicas y la toma de decisiones, emerge en la década de 1980, vinculada, principalmente, a movimientos populares, sindicatos y comunidades eclesíásticas de base, lo que explica que sus integrantes eran personas originarias de sectores populares de la sociedad (Gohn, 2003). En la década de 1990, con los cambios políticos que llevaron a una democratización del país, la participación ciudadana gana impulso, se expande, y la sociedad civil pasa a organizarse como un todo, lo que permite una reorganización general de las prácticas, que hasta entonces eran desarrolladas por los movimientos populares, junto a las administraciones locales. Es necesario destacar que este cambio, al principio, se produjo fundamentalmente en lugares donde el Partido de los Trabajadores apoyaba la administración local (Gohn, 2003). En Brasil existen innumerables y diversos ejemplos de administraciones que son realizadas con el recurso de la Participación Ciudadana a través de Consejos. La diversidad entre los ejemplos se verifica en la medida en que cada lugar tiene una génesis específica, singular, aunque los lugares puedan presentar semejanzas entre sí. Relataremos en seguida el ejemplo de Río Claro, SP.

Desde 1997, la administración municipal dio inicio a una reestructuración de los pocos Consejos existentes, como también a la implementación de varios de ellos. La Ley Orgánica del Municipio contempla la formación de Consejos desde su promulgación en 1992. Más recientemente, la ley federal N° 10.257/2001, conocida como Estatuto de la Ciudad, destaca en su capítulo IV la gestión democrática de la ciudad que prevé la participación de la población en la gestión.

Hoy en Río Claro funcionan los siguientes Consejos:

- Consejo Agrícola Municipal
- Consejo de Desarrollo Urbano
- Consejo Municipal de Jubilados y Ancianos
- Consejo Municipal de Asistencia Social
- Consejo Municipal de los Derechos del Niño y del Adolescente
- Consejo Municipal de Educación
- Consejo Municipal de la Persona Portadora de Deficiencia
- Consejo Municipal de Salud
- Consejo Tutelar
- Consejo de Presupuesto Participativo
- Consejo Municipal de Transportes Públicos
- Consejo Municipal de la Comunidad Negra
- Consejo Municipal de Seguridad
- Consejo Municipal de Medio Ambiente
- Consejo Municipal de Alimentación Escolar
- Consejo Municipal de Estupefacientes

- Consejo Municipal de Seguridad Alimenticia
- Consejo Municipal del Fondo Social de Solidaridad
- Consejo Municipal del Archivo Público
- Consejo Municipal de Turismo
- Consejo Municipal de la Condición Femenina

Todos ellos disponen de reglamento y funcionan con regularidad, aunque la frecuencia de las reuniones sea diferenciada. El Consejo por excelencia es señalado como instrumento de redistribución de la renta junto al del Presupuesto Participativo.

En 1997, se realizó una consulta a la población para que la administración municipal tuviese un real conocimiento de los principales problemas del municipio y para que fuese posible su espacialización.

En el primer año que el Presupuesto Participativo funcionó (1998), se realizaron reuniones con la población en los 120 barrios, para definir necesidades y sus prioridades. En 1999 la ciudad fue dividida en 16 regiones, ya que el trabajo en cada barrio era poco viable. En el 2001 pasaron a ser 17, por solicitud de los habitantes de 2 barrios bastante distantes del núcleo urbano.

En las reuniones regionales se definen las necesidades y los representantes de los barrios y de los distritos de Río Claro, posteriormente en una reunión plenaria se escogen los representantes del Consejo del Presupuesto Participativo (CPP), compuesto por 40 personas, siendo 20 titulares y 20 suplentes, los que definen la asignación de recursos para las principales prioridades del municipio y, durante el año siguiente (al de la asignación de recursos), fiscalizan la realización y los avances de las prioridades aprobadas.

Fuentes y bibliografía

Aguillar, F. H. - Controle Social de Serviços Públicos. São Paulo: Max Limonade, 1999

Calderón, Adolfo I. - Democracia Local e Participação Popular – A Lei Orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

Carvalho, Maria do Carmo A.A. y Débora Felgueiras – “Orçamento Participativo no ABC” – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André. São Paulo: Pólis, 2000.

Cassen, Bernard – “Democracia Participativa em Porto Alegre”. En: Cuadernos Le Monde Diplomatique, n° 2, 2001, 22 e 23p.

Chauí, Marilena - “Cultura política e política cultural”. En Estudos Avançados – USP, vol. 9 n° 23, jan./abril 1995.

- Cultura e democracia. São Paulo: Cortez, 5° ed., 1990.

Dowbor, Ladislau – “Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços”. En: www.ppbr.com.br, 13/07/2001.

- “Gestão social e transformação da sociedade”. En: www.ppbr.com.br; 13/07/2001

Fedozzi, Luciano - Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Tomo Editorial, 2° edição, 1999.

Genro, Tarso y Ubiratan de Souza - Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 3° edição, 1997.

Gohn, Maria da Glória Conselhos Gestores e participação Política. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2003.

Governo Do Estado De São Paulo. - Orçamento Participativo: por uma gestão democrática. São Paulo: CEPAM, 1998.

Harnecker, Marta - Fazendo Caminho ao Caminhar – Experiências de partidos de esquerda em governos locais do Brasil, Uruguai e Venezuela. Brasília: Thesaurus, 1996.

Lesbaupin, Ivo - Poder Local X Exclusão Social - A experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

Pires, Valdemir - Orçamento Participativo: O que é, para que serve, como se faz. São Paulo: Manole, 2001.

Pozzobon, Regina M. - Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre. São Paulo: Pólis, 1998.

Villas-Bôas, Renata – Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais. São Paulo: Pólis, 1999.

Villas-Bôas, Renata- Para que participação popular nos governos locais? São Paulo; Recife, Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais; SUDENE, Instituto Polis 1996. 72p. (Publicações Fórum, 2)

Objetivos

- Mejorar la eficacia en la prestación de los servicios municipales.
- Promover la creación de áreas de nueva centralidad y con ello una estructura urbana mas equilibrada.
- Promover la participación de la población en el diseño, implementación y control de las políticas.
- Hacer más eficiente en términos urbanísticos, sociales, ambientales y económicos tanto la inversión pública como la privada.

Descripción

Se basa en la creación de una red de nuevos efectores destinados a prestación de servicios municipales y extra-municipales (así como de servicios públicos) de manera de acercarlos a la ciudadanía. La implantación de los efectores, por el tipo y cantidad de actividades que se desarrollan, significa crear, en sus entornos barriales, condiciones y características de "centralidad" urbana.

Para la implementación de la descentralización municipal se requiere una articulación de acciones para la reforma del Estado municipal y acciones para la reforma urbana. Se requiere también la renovación de los procesos de planificación urbana, promoviendo las políticas de equidad territorial y diseñando, junto a los nuevos efectores de servicios, proyectos integrales de transformación para desarrollar las áreas más pobres. Requiere también un profundo análisis del funcionamiento de la ciudad a fin de definir las zonas de incumbencia de cada efector.

Captación de Rentas y redistribución

El principal destinatario de los procesos de descentralización es la población de los barrios periféricos de las ciudades. De tal forma el proceso promueve una estructura urbana de carácter policéntrico y consecuentemente la transferencia redistributiva de rentas urbanas hacia los sectores pobres de la ciudad.

Dificultades para su aplicación

La descentralización de la toma de decisiones y recursos hacia el nivel barrial y hacia sus actores ha tenido dificultades de implementación en la medida que el sistema burocrático tradicional de nuestros municipios es fuertemente refractario a este modelo de gestión.

Resultados

- Redireccionamiento de inversiones públicas y privadas hacia barrios periféricos.
- Descentralización de actividades urbanas.
- Mejora del espacio público.
- Priorización de criterios territoriales en el abordaje y resolución de las problemáticas urbanas.
- Consolidación de las zonas comerciales de escala barrial.
- Mayor equidad en el reparto de cargas y beneficios en desarrollo urbano.
- Reforzamiento de la identidad local.

Ejemplos de casos

Los principales casos de descentralización municipal en América Latina son las ciudades de Rosario y Córdoba (Argentina), Montevideo (Uruguay) y Porto Alegre (Brasil).

Fuentes y bibliografía

Documentos de los programas de descentralización municipal de los casos citados.

Código: 28b	Instrumento: Asamblea de Concejales y Grandes Contribuyentes. Ley Provincial	Equipo: Malvinas Argentinas, Argentina
--------------------	--	--

Objetivos

Ampliar la participación directa de los vecinos en la toma de decisiones en los temas trascendentes para la comunidad como lo son la creación o aumento de tasas, la toma de empréstitos y la contribución por mejoras.

Descripción

Todos los años desde el 1° de mayo hasta el 15 de mayo, los vecinos que anualmente paguen impuestos municipales por más de 200 pesos pueden inscribirse en el registro especial que se abre a tal efecto. Estos candidatos, comprobado que cumplen con los requisitos exigidos por la norma, son presentados a los bloques de los distintos partidos que integran el Honorable Concejo Deliberante. Cada bloque elegirá de entre los inscritos un número igual al de los miembros que lo componen. Se constituye un Concejo Deliberante de Vecinos que acompaña la toma de decisiones y tiene voz y voto en la aprobación de las normas sobre los ítems para los que son convocados.

Pueden inscribirse:

- Ciudadanos argentinos inscritos en el registro electoral
- Extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio y paguen anualmente impuestos municipales por un monto de doscientos pesos.

No pueden inscribirse:

- Los que tengan su domicilio real y permanente fuera del municipio.
- El intendente y los Concejales
- Las personas jurídicas
- Los que tengan cualquier relación directa o indirecta con el Municipio.
- Los fiadores y garantes de personas que tengas contraídas obligaciones con el Municipio.
- Los que mantengan deudas con el Municipio.

Resultados

El resultado esperado es un aumento del compromiso ciudadano. El resultado obtenido es la constitución de la asamblea como institución permanente.

Fuentes y bibliografía

Decreto ley 6769/58-Ley Orgánica de las Municipalidades.
Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires. DiCapua, Sebastián, 1998.

Objetivos

El objetivo central del Código de Ordenamiento Urbano es satisfacer las necesidades de los habitantes del municipio relacionadas con su desarrollo urbano procurando lograr un equilibrio entre los intereses particulares y el bien común.

Descripción

Captura de Plusvalías en normativas urbanísticas:

La captura de plusvalías se aplica a un espacio urbano consolidado con alta capacidad de transformación. Se permite mayor capacidad de construcción, pagando un tributo para ello (asimilable al suelo creado). La Ordenanza Tributaria define la base imponible, como la diferencia de la superficie total menos la superficie máxima de FOS, por un importe equivalente a \$90, que representó un 70% del valor real de la tierra al momento de sancionar la Ordenanza.

Se pretende maximizar el potencial edilicio dentro de los parámetros propuestos para la configuración urbana a desarrollar, mediante concertación. El concepto de Aprovechamiento se genera con la diferencia del potencial constructivo histórico y los nuevos ordenadores urbanísticos, dicha diferencia será gravada con un valor por metro cuadrado proyectado.

“Ingeniería del valor”, aplicable en áreas urbanas con vocación de transformación. Se fundamenta en la incorporación de la inversión privada para impulsar el crecimiento de éstas y en la legitimación mediante la implementación de procesos con instancias participativas.

1. Consulta vecinal temática: Su objetivo es generar canales de comunicación entre los habitantes del municipio, que serán los beneficiarios de los procesos de ordenamiento urbano, el Honorable Concejo Deliberante que sanciona los instrumentos legales y las autoridades municipales responsables de su implementación.

Es un mecanismo expeditivo de estímulo a la participación ciudadana de manera tal que se pusieran en evidencia los principales deseos y las necesidades más urgentes de la comunidad.

Los actores considerados son: El Público en general; las Entidades Intermedias (agrupaciones profesionales y sectoriales); el Poder Público Municipal (instituciones públicas y privadas, como escuelas o periódicos locales). Entre las gestiones que puede realizar el público se encuentran las siguientes: Consultas, Propuestas de acción, de modificación del Código, Solicitudes sobre Casos Especiales, Denuncias

2. Áreas de Desarrollo Concertado: Incorpora un proceso metodológico que integra varios conceptos: un escenario, donde en una interpretación preliminar las acciones propuestas por el Municipio puedan complementarse con las acciones de otros actores públicos o privados. Esta concertación de las acciones busca de un equilibrio distributivo de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

Las zonas seleccionadas coinciden con áreas problemáticas, espacios que experimentan un cambio de actividad, por ejemplo áreas de reconversión industrial (UI3) o áreas en transición (UI1) como el área de costanera. De esta manera pasan a concebirse como áreas de oportunidad.

3. Aprovechamiento Privado: Este instrumento tiene como concepto la creación de un tributo por uso de indicadores urbanísticos que afectan a grandes parcelas. Afecta directamente el valor de la tierra.

Conforme a un criterio de equidad, se pretende que los privados que se favorezcan con el servicio de prestación de una infraestructura, aporten un tributo que no sólo sirva para el mantenimiento de la misma sino también para la materialización de obras y servicios.

4. Unidad Mínima de Actuación (UMA): Es la superficie de tierra conformada por un mínimo de cinco parcelas, para lo cual el propietario frentista pasa a ser el actor en la posibilidad de conformar o no con sus vecinos dicha UMA. El reparcelamiento permite un incremento de capacidad constructiva.

Captación de Rentas y redistribución

Una inversión fuerte del Estado Municipal, en términos de sus posibilidades reales, en la creación y producción de espacio público (ej. Parque de la Costa), genera un importante valor económico a su entorno, cuya apropiación deberá ser dirigida, en principio, por el mismo Municipio.

Un territorio que presenta una tendencia dinámica y proclive a la transformación, inusual para zonas con el grado de consolidación urbana, accesibilidad y valor económico. Aunque la propiedad de la mayoría de los terrenos sea privada, el Municipio no puede perder la oportunidad de conducir este proceso de transformación.

Resultados

Resultados obtenidos de la Consulta Pública:

El contenido de la consulta permitió mejorar el proceso de gestión técnica del plan de ordenamiento urbano, incorporando la mayoría de las ideas presentadas, enhebrando las mismas con las que ya habían detectado las oficinas específicas del municipio e incorporando todo en un texto con el formato legal necesario.

Fuentes y bibliografía

Municipalidad de Vicente López.

Equipo de trabajo

Néstor Magariños, Hector de Marzi, Silvia Garrido, Cecilia Bertezolo, Julia Martinez Ferrario

Objetivos

- Reducir la informalidad urbana a fin de alcanzar la integración social a través de la incorporación de la población de bajos ingresos a la estructura social y a la estructura urbana formal.
- Reducir el precio de los terrenos posibilitando el acceso a un hábitat digno a la población de menores ingresos.
- Incentivar la producción de viviendas populares.
- Estimular nuevas formas de participación popular.

Descripción

Consiste en la construcción de infraestructura básica, el ordenamiento del parcelamiento, la legalización de la propiedad y la dotación de equipamientos básicos (salud, social, educación) para la consolidación física y legal de barrios de origen "ilegal". En algunos casos se incluye financiamiento para la mejora de las viviendas existentes o para autoconstrucción y en los enfoques más integrales se incluyen empleo, participación, consolidación de las organizaciones barriales y la coordinación de las políticas territoriales.

Los programas de hábitat y regularización requieren tener un enfoque integral y no sólo jurídico (entrega de títulos), un fuerte compromiso político y una alta integración y cooperación entre los componentes y actores de los programas. Resulta fundamental una real participación de la población en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso de regularización. El compromiso y el sustento financieros también son temas importantes.

Captación de Rentas y redistribución

Los programas de mejoramiento de hábitat y regularización son instrumentos de redistribución de rentas. Al mismo tiempo inciden en la reducción de los precios del suelo en la medida que incorpora al mercado nuevo suelo legal y urbanísticamente apto. Esto es así porque en realidad, hay un mercado único de la tierra que está segmentado, no separado, a lo largo de una continuidad en términos de acceso y capacidad de adquisición.

Dificultades para su aplicación

Los programas de mejoramiento del hábitat y regularización son parte de las políticas de promoción del desarrollo humano y por lo tanto constituyen un avance importante de las tradicionales recetas asistencialistas. Sin embargo se detectan algunos problemas de implementación:

- Inexistencia de la problemática de los excluidos en las reglamentaciones urbanas
- La legislación sobre el suelo no garantiza la función social del mismo
- Los municipios tienen debilidades técnicas, institucionales y financieras.

Resultados

- Mejoramiento de condiciones de vida por introducción de servicios.
- Seguridad contra los desalojos.
- Incentivos de estímulo a la inversión en mejoras y consolidación de la vivienda.
- Incentivos para el acceso al crédito utilizando la vivienda como garantía.
- Incorporación de los residentes al sector de ciudadanos propietarios.
- Integración de los asentamientos y la propiedad a la base jurídica y fiscal de la ciudad.

Ejemplos de casos

Programas de Mejoramiento Barrial (varios países de América Latina).

Programa Rosario Hábitat (Argentina).

Programa Favela Barrio en Río de Janeiro (Brasil).

Programas de Regularización en Montevideo.

Fuentes y bibliografía

Abramo, Pedro (org), 2003. "A Cidade de informalidade". Livraria Sette Letras – FAPERJ – LILP, Río de Janeiro.

"Acceso por los Pobres al Suelo Urbano y Mercado Inmobiliario en Lima Metropolitana".

Lincoln Institute Research Report.

Documento del Seminario Taller "Gestión del Hábitat y Gobiernos Locales" SPV - Programa Rosario Hábitat – BID – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Argentina).

Documentos de proyectos de los casos citados.

Contrato de préstamo BID I 307 AC – OR.

Objetivos

- Permitir la regularización de emprendimientos ejecutados al margen de la normativa legal, en beneficio de su población y del ordenamiento urbano.
- Sancionar a los promotores de loteamientos o parcelamientos clandestinos e irregulares.
- Generar las “zonas especiales de interés social”.
- Regularizar predios y urbanizar en áreas ocupadas por población de bajos ingresos, mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación de suelo y edificación, considerando la situación socio económica de la población y las normas ambientales.
- Combatir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población de los asentamientos.
- Garantizar el uso y ocupación del suelo adecuados a las necesidades de la habitabilidad digna.

Descripción

En Brasil, el parcelamiento de áreas urbanas para fines urbanos está regulado por la Ley Federal n° 6.766/79. Sus disposiciones requieren la promulgación de ley municipal para fijar los parámetros de interés local. Esta Ley contiene un conjunto de normas generales para la actividad de parcelamiento del suelo, obligatorias para los Estados y Municipios y aporta grandes avances en lo que se refiere a las actividades urbanísticas, respondiendo a los requerimientos más sensibles de la división del suelo urbano, demandados por urbanistas durante décadas.

Desgraciadamente esta la legislación no fue suficiente eficaz para impedir la ejecución de parcelamientos irregulares y clandestinos, ambos ejecutados al margen de la ley y con profundos daños al orden urbanístico y, en consecuencia, a las personas. La situación es aún más grave, entre la población de bajos ingresos que, por falta de acceso a líneas de crédito o de financiamiento habitacional, se ven obligadas a adquirir tierras urbanas irregulares y en localizaciones que, en rigor, no podrían ser ocupadas.

La Ley 6766/79 incorpora disposiciones que permiten la regularización de esos emprendimientos, como también sanciones a los promotores de parcelamientos clandestinos e irregulares.

Las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) son figuras urbanísticas que se incorporan en la legislación, a través de la Ley Federal N° 9785/99, que modifica la anterior denominación de parcelamientos de interés público establecida en la Ley 6766/79. Estas zonas especiales se vinculan a planes y programas habitacionales, de iniciativa de las Prefecturas Municipales o de entidades autorizadas por ley, en especial las regularizaciones de parcelamientos y de asentamientos.

Cuando se promulgó la Ley 10.257/01 – Estatuto de la Ciudad, se generaron nuevas normas para las Zonas Especiales de Interés Social, a saber:

- La “regularización predial y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación de suelo y edificación, consideradas la situación socio económica de la población y las normas ambientales” (art. 2°, inciso XIV).
- La “institución de zonas especiales de interés social” (art. 4°, inciso V, letra “f”). Las ZEIS son, por tanto, áreas urbanas que presentan una cualidad especial y que, por tal razón, merecerán el tratamiento diferenciado, consistente en normas especiales de urbanización.

De acuerdo con la legislación, la creación de ZEIS es condición esencial para la regularización predial y urbanística de asentamientos realizados por la población de bajos ingresos, pues en las áreas consideradas especiales, la ley local podrá establecer índices urbanísticos diferenciados.

La identificación de tales asentamientos y por cuales ellos recibirán la calificación de ZEIS es tarea del Gobierno Local que realiza un mapeo de las localidades, inclusive el catastro de las personas que ocupan los predios. Esta tarea del Gobierno Municipal es bastante costosa y compleja, pues las áreas también en muchos casos deben recibir intervención urbanística, situación que puede resultar en el traslado de algunos habitantes para abrir espacios físicos para vialidad y espacios públicos.

El Municipio debe promover la regularización para garantizar el uso y ocupación de suelo adecuados a las necesidades de habitabilidad digna, para combatir la desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población de los asentamientos y también por ser, el Municipio, el principal ente federativo responsable de la promoción de la política urbana.

Captación de Rentas y redistribución

Sin dudas, la regularización predial no sólo capta y redistribuye la renta urbana, sino que, sobretodo, rescata la dignidad del ciudadano en la medida en que le genera seguridad a su habitar.

Un asunto crucial, verificado muchas veces en los asentamientos irregulares es la falta de identidad de sus habitantes en virtud de la ausencia de una perspectiva de estabilidad o formalidad. Tal situación impide al habitante ejercer su derecho de compra de cualquier material, comprometerse en créditos y trabajos.

Resultados

Como resultados esperados tenemos que todas las viviendas serán regularizadas, pues los loteamientos considerados como ZEIS serán debidamente inscritos en los registros inmobiliarios para después otorgar las escrituras a aquellos que estén, según el levantamiento de la Secretaría Municipal, habilitados como destinatarios. Las construcciones realizadas en los lotes, serán objeto de conservación, observados los índices previstos para las ZEIS, los cuales son diferenciados de las normas urbanísticas generales.

Ejemplos de casos

En el Municipio de Río Claro, las ZEIS fueron denominadas como AEIS – Áreas de Especial Interés Social, pues se entendió que se trataba de áreas urbanas y no propiamente de zonas, a fin de no confundirlas con las zonas de uso, previstas en la ley de zonificación.

Fueron cuatro AEIS, a saber: Conjunto Habitacional Jardim Brasília II; Conjunto Habitacional Jardim Araucária; Conjunto Habitacional Recanto Verde e Conjunto Habitacional Oreste Armando Giovanni.

El Municipio de Río Claro, posee algunos loteamientos, localizados hace más de 20 años por la Prefectura Municipal. Se trata verdaderamente de loteamientos clandestinos ejecutados por la propia Municipalidad. Los habitantes suman algunos millares y esperan de la Prefectura una solución para la situación de ilegalidad que poseen.

Más aún esas personas adquirieron los lotes, no habiendo existido invasión de área pública. Por tal razón, la actual Administración, que pretende regularizar la situación, consideró que se trata de regularización de loteamiento clandestino en área pública, asumiendo, inclusive la figura de loteador. Los loteamientos fueron elevados a la condición de ZEIS – Zonas de Especial Interés Social - y fue permitido el uso de índices urbanísticos más flexibles, incluso con relación al tamaño del lote que, según lo visto en los lugares, no respetan el mínimo determinado por ley (125 m²). Además de eso, en las ZEIS está permitida la aprobación de construcciones con nuevos parámetros, esto es, las exigencias son las más básicas posibles, preservando la calidad habitacional y de salubridad.

El órgano de la Prefectura Municipal, responsable de la regularización de los asentamientos, posee un catastro de los habitantes, pues la Prefectura Municipal fue la responsable directa de la venta de los lotes que creo en esos lugares.

La Secretaría de Vivienda, poseía todos los catastros, tenía conocimiento de los nombres de los adquirientes con la respectiva localización del lote. Sucedió que muchos de los adquirientes estaban morosos, dado que, en razón de la irregularidad del loteamiento, fueron orientados, por la propia Prefectura, a suspender los pagos hasta la normalización de la situación.

La Secretaría verificó también que la regularización no implicaría traslado de ningún habitante, pues el loteamiento fue físicamente localizado manteniéndose conforme a la planta original. Las construcciones realizadas en cada uno de los lotes no cumplían con las normas de edificación municipales, pues a lo largo del tiempo, muchos “vendieron” parte de sus lotes o construyeron en lotes de fondo, determinando la existencia de unidades con un frente muy pequeño (menor de 5m).

Las ZEIS, en Río Claro, fueron creadas sólo para los loteamientos seleccionados por la Prefectura Municipal. No se trata, entonces, de una ley permanente, sino de vigencia temporal que permitirá la regularización de los loteamientos identificados.

La regularización predial de los loteamientos públicos señalados, no es fruto solamente de la expresa indicación del Plano Director, sino también de los requerimientos constantes de la población expresados en las audiencias públicas realizadas en el proceso del presupuesto participativo.

Aunque el Plano Director tenga indicada la regularización como directriz general, no ha sido aprobado aún ningún proyecto o programa en esa dirección. Sólo en el año 2003 fue posible concretar algunas medidas para permitir la regularización.

Fuentes y bibliografía

Departamento de Desarrollo Urbano e Gestao Territorial, Prefeitura Municipal de Río Claro, Brasil, planejamento@rioclaro.sp.gov.br

Código: 33b	Instrumento: Redistribución en la venta de lotes a precio social. Ordenanza municipal (Buenos Aires)	Equipo: Malvinas Argentinas
--------------------	--	------------------------------------

Objetivos

Facilitar el acceso a lotes para vivienda familiar a sectores de bajos ingresos, creando un régimen especial sobre predios que ingresan al dominio privado del estado.

Descripción

Autoriza al Poder Ejecutivo a disponer la venta de los inmuebles de dominio privado del Estado. La venta puede efectuarse únicamente a grupos familiares que no posean otros bienes y que no se hayan beneficiado con otros programas de vivienda. El precio de venta se establece por valuación de los órganos que establece la legislación vigente para el Estado. Actualmente el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Captación de Rentas y redistribución

El sector social atendido carece de recursos propios o se encuentra imposibilitado de acceder a la compra de tierra en el mercado inmobiliario o al crédito bancario. Las cuotas no superan el 10% de los ingresos familiares y el recupero es ingresado en una cuenta especial, creada por ordenanza, que tiene como destino nuevas inversiones en el mismo barrio.

Resultados

Los resultados esperados: resolver en principio la situación de 2.724 lotes ocupados irregularmente y una base de inscriptos solicitando vivienda de 1500 familias.

Los resultados obtenidos: Permitió la regularización en 3 años de 1.532 predios ocupados irregularmente y la venta de 1.247 predios con destino a vivienda familiar.

Fuentes y bibliografía

Municipio de Morón, Dirección de Tierras y Vivienda.

Objetivos

- Evitar la especulación inmobiliaria.
- Incentivar la actividad de la construcción.
- Distribuir de manera justa los costos y beneficios de las inversiones públicas.
- Densificar áreas urbanas por uso de tierra vacante.

Descripción

Consiste en la aplicación de un impuesto para evitar el uso especulativo del suelo urbano. Los terrenos desocupados o subutilizados localizados en áreas urbanas y de desarrollo prioritario, deben ser adecuadamente ocupados. Para promover la ocupación de estos terrenos existe la posibilidad de utilizar el mecanismo de “urbanización o edificación compulsatoria”, aplicado por el poder público para impedir que las áreas desocupadas de la ciudad continúen ociosas. A través de este mecanismo se puede establecer un plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o subutilizadas.

Los casos para parcelación y edificación compulsorias y la aplicación progresiva del impuesto territorial y predial urbano deben ser definidos por ley en la legislación tributaria municipal.

Para el caso de la progresividad del impuesto territorial, se debe tener en cuenta su condicionamiento a preceptos constitucionales. Se deben considerar casos de excepción, como por ejemplo los propietarios de un único inmueble y con superficie reducida.

Este instrumento se asocia a otros vigentes en Brasil como las “Zonas Especiales de Interés Social” y el “Consortio Inmobiliario”, y puede ser considerado como una oportunidad para garantizar la sostenibilidad si se incorporan criterios ambientales en este mecanismo compulsatorio, o si se incluyen como casos de excepción aquellos terrenos no construidos o subutilizados que convenga dejar vacíos por consideraciones ambientales.

Se requiere de la implementación de un sistema de catastro de los inmuebles urbanos, permanentemente actualizado, que permita monitorear los inmuebles desocupados y su ocupación. Es necesario establecer criterios de subutilización y políticas que prioricen la ocupación de las áreas todavía desocupadas. Exige también la existencia de un plano genérico de valores inmobiliarios, a partir del cual se pueda aplicar el impuesto y su progresividad.

El propietario que no cumpla con el plazo para la parcelación o la construcción de las áreas desocupadas o sub-utilizadas, será penalizado con la aplicación progresiva del impuesto predial urbano y tendrá un nuevo plazo. Cuando este finalice, si el terreno todavía estuviera desocupado u ocioso, podrá ser expropiado y pagado con títulos de la deuda pública de largo plazo.

Ejemplos de casos

En el caso brasileño, los intentos de implementación del instrumento no han tenido éxito por la interposición de recursos de inconstitucionalidad (por motivo de la falta de reglamentación de la Constitución del país, que ya prevé el impuesto pero no lo reglamentó hasta el momento). Todavía, hay municipalidades que están aplicando el impuesto progresivo a partir de reglamentos municipales.

Fuentes y bibliografía

Lungo, Mario y Raquel Rolnik. “*La gestión estratégica de la tierra urbana*”, Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998

Documento Base, Red N° 7 Programa URB-AL “Gestión y Control de la Urbanización”, Rosario Nov. 2000

Código: 35	Instrumento: Consorcio Inmobiliario	Equipo: Consultores internacionales
-------------------	--	--

Objetivos

- Evitar la especulación inmobiliaria y viabilizar la ocupación de grandes áreas desocupadas dentro del tejido urbano, que no dispongan de infraestructura completa.
- Promover la urbanización, mediante un instrumento público-privado, de áreas no provistas de infraestructura, sobre las que pesan presiones de urbanización por ser áreas urbanas.

Descripción

Este instrumento permite abrir alternativas de desarrollo urbano para propietarios que tienen la tierra y no tienen el capital para lotear o construir. Puede viabilizar directrices y políticas de utilización de tierras urbanas desocupadas y aumentar la oferta de grandes áreas urbanizadas, viabilizando proyectos de interés social.

Consiste en una forma de urbanizar entre el poder público y la iniciativa privada, que busca la promoción de inversiones urbanas en áreas no provistas de infraestructura sobre las cuales pesa una presión de ocupación.

Ante la incapacidad financiera de las administraciones públicas, esta modalidad permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos, ya que se conseguirían como pago por la urbanización realizada.

El propietario participa con el aporte de un área no urbanizada y el sector público invierte en dotaciones de infraestructura, devolviendo al propietario una parcela urbanizada del área original, cuyo valor corresponde al valor inicial del área total sin urbanizar. El área restante ya urbanizada queda en poder del gobierno para sus programas de vivienda o equipamiento público. Esta acción puede ser voluntaria o vincularse a una medida de urbanización compulsatoria.

En un contexto de carencia de recursos públicos para inversiones, se hace difícil establecer estrategias de implementación que exigen la disponibilidad de éstos para financiar la urbanización.

Por otra parte puede representar una alternativa para el asentamiento de poblaciones excluidas. Finalmente presenta la ventaja de que no se necesita expropiar el terreno para poder viabilizar proyectos de interés social.

La aplicación de este instrumento, requiere de la existencia de un sistema de catastro e información moderno.

Se requiere la vigencia de una legislación específica para el establecimiento de cada sociedad pública/privada que reglamente además la definición de las inversiones a realizar, los plazos de ejecución, el porcentaje de terreno que debe ser devuelto al propietario, así como la previsión de la futura utilización del área pública restante.

El consorcio debe constituirse como una entidad de interés público, es decir, solamente será objeto de aplicación de este instrumento una determinada área cuya urbanización sea de interés público. Sólo así se podrá justificar la inclusión de las inversiones necesarias en el presupuesto público, aunque exista la posibilidad de recuperación de la inversión bajo la forma de un porcentaje del terreno urbanizado restante.

Respecto a la problemática ambiental, se pueden otorgar concesiones especiales a los consorcios inmobiliarios, cuyos proyectos presenten las mayores ventajas en términos de prevención y mitigación de los procesos de degradación ambiental. Lo anterior es una muestra de que una estrategia ambiental urbana, aunque debe contener restricciones debe incorporar objetivos de distinto tipo.

Captación de Rentas y redistribución

En este esquema, se puede considerar que el propietario no se enriquece con las inversiones realizadas en el predio original. El mayor valor que adquiere el predio producto de las obras de urbanización pasa a la colectividad con la forma de predio urbanizado vendible a precio de mercado.

Resultados

Contar por parte de las colectividades con terrenos urbanizados para programas sociales. No en todos los casos se ha logrado este fin. Esto se ha dado por debilidades políticas y falta de confianza de parte de los propietarios. Se requiere estabilidad política y confianza en las reglas del juego.

Fuentes y bibliografía

- Lungo, Mario y Raquel Rolnik. "La gestión estratégica de la tierra urbana", Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998
Documento Base, Red N° 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario Nov. 2000

Código: 36	Instrumento: Coeficiente de Aprovechamiento Básico (Brasil)	Equipo: Consultores internacionales
-------------------	--	--

Objetivos

- Viabilizar la implementación del instrumento denominado "suelo creado".
- Establecer potencialidades de densificación diferenciadas por usos y por características del territorio urbano.
- Generar recursos para invertir en infraestructura urbana, viviendas de interés social y equipamientos urbanos.
- Optimizar la infraestructura existente.

Descripción

Este instrumento permite la posibilidad de construir por encima del coeficiente básico, mecanismo también denominado "suelo creado". Está concebido como un derecho que la administración pública vende a los interesados. Se establecen áreas de reserva de construcción diferenciadas por zonas de ciudad y por usos. Establece una separación conceptual del derecho de propiedad y del derecho de construir.

Se establece el derecho de construir en proporción igual en todo el territorio urbano, con el objetivo de viabilizar la implementación del llamado "suelo creado". Este coeficiente de aprovechamiento básico debe ser establecido de forma concertada, de tal forma que sirva para acomodar la mayor parte de las edificaciones de una ciudad, por lo que varía para cada una de ellas. Por ejemplo, el coeficiente de aprovechamiento básico a adoptarse podrá ser 1, esto implica que la mayor parte de las edificaciones existentes o que se construirán deben enmarcarse en este índice. Las acciones inmobiliarias que utilicen el coeficiente de aprovechamiento por sobre el básico, deben corresponder a la menor parte del total de las edificaciones existentes en la ciudad.

Como se señala, el gobierno vende a los interesados la posibilidad de construir por encima del coeficiente básico, para que esta venta ocurra se establecen reservas de área adicional (cantidades totales de metros cuadrados para vender) diferenciados por zonas de la ciudad y por usos. De acuerdo con la intención de ocupación reflejada en la política urbana (grandes reservas para zonas donde se pretende intensificar el uso y la ocupación y reservas reducidas en zonas donde la intención es la inversa).

Pueden también alimentar un fondo para acciones de recuperación ambiental. En áreas donde haya la intención de estimular la producción de determinados usos, como por ejemplo las viviendas de interés social, se podrá prever por la ley la excepción del pago del "suelo creado" (por ejemplo en las zonas especiales de interés social de áreas urbanas desocupadas). Lo mismo se puede establecer para incentivar la instalación de usos no residenciales en periferias exclusivamente residenciales, con la intención de disminuir la necesidad de desplazamiento en la ciudad. Este instrumento puede ser, además de gran utilidad como mecanismo de compensación para los propietarios de terrenos de gran valor ambiental, al posibilitar la transferencia de derechos. Se debe sin embargo, establecer límites a estos derechos en función de los intereses comunes de toda sociedad (es esto lo que en muchas instituciones se conoce como la "propiedad en función social").

Este instrumento requiere del establecimiento de criterios para la definición de las reservas de área edificable a venderse, de un sistema de control de la venta y de la utilización de las reservas. Tanto el coeficiente único como las reservas de área edificable, por usos y zonas de la ciudad, deben ser establecidos a través de una ley específica, que deberá también prever revisiones periódicas. Por tratarse de un instrumento de implementación compleja, se debe realizar por etapas.

Captación de Rentas y redistribución

Los recursos originados de la venta del "suelo creado", pueden formar un fondo específico de urbanización, sin vínculo con los recursos presupuestarios, con gestión paritaria entre el poder público y la sociedad civil, para viabilizar proyectos estratégicos concertados.

Ejemplos de casos

En la ciudad de Natal, en el noreste brasileño, se estableció una densidad básica y se venden densidades arriba de ésta por el valor de 1,5% del monto total de la inversión en la edificación.

En el caso de Sao Paulo, no hubo aprobación de legislación referente al coeficiente básico y al "suelo creado". Sin embargo, existe la aplicación de un instrumento menos incluyente denominado operaciones interligadas, que de cierta manera rescata el concepto de "suelo creado".

En 1989, un equipo comprometido con las clases populares asume la intendencia de Sao Paulo, formulando un Plan Director cuya propuesta principal es intentar compensar la dualidad perversa que domina la ciudad. Por un lado la precariedad e ilegalidad de las áreas de conventillos de las periferias y villas de emergencias auto-construidas y por otro, un mercado inmobiliario concentrado y supervalorizado en el cuadrante Suroeste. Los instrumentos diseñados para la intervención en esta realidad fueron:

a) El Coeficiente único de aprovechamiento:

Definiéndose coeficientes de aprovechamiento específicos para cada cuadra de la ciudad (llegando hasta 4 en el caso de San Pablo) y con esto se regula gran parte de la valorización de la tierra urbana. Prácticamente todas las áreas en que hay mayores posibilidades de edificación se sitúan en el cuadrante Sudoeste, reforzando la tendencia concentradora. La adopción de un coeficiente único de aprovechamiento, permitiendo edificar en todo el territorio, representa el derecho igualitario de construcción para todos, terminando con la inercia de la concentración histórica en el Sudoeste.

b) La Captación de plusvalía inmobiliaria:

La adopción de un coeficiente único llevaba a cabo la implementación del llamado "suelo creado", o sea, la captación de plusvalía de los emprendimientos que utilizasen coeficiente de aprovechamiento superior al básico permitido. La idea del "suelo-creado" es la devolución al poder público de parte de los lucros inmobiliarios que los inversores obtienen de los emprendimientos. Tratándose de un mercado en que existe una fuerte competencia por las mejores ubicaciones, al revertirse la excesiva valorización de algunas regiones se espera una gran demanda por edificaciones en esas áreas. La captación de plusvalía se produciría en edificaciones cuya superficie construida supere el coeficiente 1 o sea, el equivalente a la superficie del terreno.

c) Cantidad de superficie edificable:

El Plan eliminaba el coeficiente máximo de edificación en cada lote, permitiendo en teoría la utilidad infinita de la superficie construida, siempre y cuando se pagase la plusvalía. Ese límite era dado por otro dispositivo que actuaba en conjunto con el código de edificación, que define la forma de la ciudad (el stock de superficie edificable), calculado para cada subregión de la ciudad, para los diferentes usos. La superficie edificable todavía disponible en el mercado, adquirible mediante pago de plusvalía, se calculaba a partir de una evaluación de la infraestructura existente, que permitiría mayor o menor incremento del patrimonio ya edificado. Se distinguió entre cantidad de superficie edificable disponible para uso residencial y para uso comercial, intentando encontrar un equilibrio entre las dos funciones en todo el territorio: zonas predominantemente residenciales contaban con superficies edificables comerciales en mayor cantidad, y zonas predominantemente comerciales (como el Centro Histórico) poseían superficies residenciales mayores.

El Plan Director fue recibido con tensión en diversos ambientes (sectores técnicos apegados al paradigma de la zonificación, prensa contraria a la administración local, agentes del mercado inmobiliario temerosos por la pérdida de derechos adquiridos). Por otro lado, a pesar de un esfuerzo de la administración local, no llegó a ser incorporado por sectores organizados de la sociedad civil. El proyecto de ley que reglamentaba el Plan no llegó a ser aprobado por la Cámara, permaneciendo la ciudad hasta hoy sin un Plan Director. El Plan Director de San Pablo fue un ejemplo fundamental del enfrentamiento provocado por la desigual urbanización brasileña. Sucedió esto a partir de nuevos paradigmas, que desenmascararon el contenido excluyente de la regulación urbanística tradicional y propusieron nuevos parámetros de intervención, que incorporaban las distorsiones producidas por el mercado y se proponían compensarlas.

Así, aunque las propuestas fueron derrotadas en Sao Paulo, pudieron madurar y proyectarse en medio de los debates técnicos y políticos, terminando por ser incorporadas en innumerables experiencias de otros municipios donde la configuración política y el ambiente económico permitieron la implementación.

Fuentes y bibliografía

- Lungo, Mario y Raquel Rolnik. "La gestión estratégica de la tierra urbana", Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998
Documento Base, Red N° 7 Programa URB-AL "Gestión y Control de la Urbanización", Rosario Nov. 2000
-

Objetivos

- Facilitar el desarrollo de proyectos inmobiliarios.
- Captar aportes de los inmobiliarios privados a través de la contribución a la ejecución de la infraestructura.
- Contar con una herramienta de negociación que amplíe y flexibilice los límites impuestos a las condiciones de otorgamiento de los permisos de construcción.
- Actualmente se considera también una herramienta útil para la renovación urbana.

Descripción

El caso descrito a continuación corresponde a los *Planning Agreements* de Inglaterra:

En éste se encuentran dos tipos de aportes: A la infraestructura relacionada con el proyecto y otros aportes propuestos por el promotor.

Descripción del Caso específico:

En 1991 modificaciones realizadas al Town and Country Planning permitieron a los solicitantes de permisos de urbanización proponer, lo que el *Planning and Compensation Act* llamó, *planning obligations*. Estas obligaciones debían ser la infraestructura y otras prerrogativas suplementarias ofrecidas por los promotores en el momento de solicitar el permiso, y serían tomadas en cuenta por los consejos municipales como “consideraciones pertinentes” en el otorgamiento del permiso.

Estos acuerdos no han estado exentos de controversias. Por un lado son vistos como una herramienta para el control de la urbanización y que permite llevar a cabo los proyectos en mejores condiciones financieras. Por otro, en especial en la administración Thatcher, fueron calificados como un medio utilizado por las colectividades locales para obtener dinero de los promotores. Sin embargo la evaluación de estos acuerdos ha sido finalmente positiva.

Funcionamiento de los Planning Obligations:

Dar mayor autoridad a las colectividades locales: una modificación a la Ley realizada en 1968, que tenía como finalidad hacer pagar las infraestructuras a lo promotores y de este modo facilitar la ejecución de los proyectos, suprimió la exigencia de aprobación ministerial a favor de las colectividades locales.

Aportes a las finanzas locales: las colectividades locales, que se ven enfrentadas a una falta de recursos financieros, valoran el hecho de que las infraestructuras que excedan sus capacidades estén a cargo de los promotores.

Dificultades operacionales: la definición de las ofertas suplementarias llamadas “consideraciones pertinentes” presenta dificultades lo que ha llevado a una serie de juicios que han hecho abortar proyectos.

Captación de Rentas y redistribución

Ahorro para las colectividades locales: Constituyen un aporte importante a los recursos deficitarios de las colectividades locales, en la medida que los promotores privados toman a cargo las infraestructuras que exceden las capacidades de los municipios.

Aporte a otras obras requeridas: A través de las ofertas suplementarias los promotores pueden aportar obras necesarias a la comunidad.

Ahorro y aporte: Como se señala en la fila anterior la redistribución puede realizarse de dos maneras: a través del ahorro que significa para la comunidad no hacerse cargo de la infraestructura y de los aportes suplementarios que signifiquen obras a favor de toda la comunidad.

Riesgo de enfatizar las diferencias territoriales: Con la finalidad de obtener recursos, el otorgamiento de los permisos puede verse distorsionado. Si los permisos se supeditan excesivamente al mayor monto ofertado y los promotores proponen sus inversiones allí donde ellos tienen más utilidades, el efecto puede ser la profundización de las diferencias entre los territorios con mayores recursos en relación a aquellos más pobres.

Dificultades para su aplicación

Dos ejemplos de situaciones que dificultan la aplicación de la herramienta dada la falta de una definición respecto a los aportes suplementarios.

En 1993 la ciudad de Plymouth organizó un concurso entre 2 promotores comerciales que querían localizarse en el barrio, invitándoles a obtener de una serie de obligaciones su permiso para construir. Los 2 promotores aceptaron, juzgando que sólo una gran tienda sería rentable desde un punto de vista comercial. Un tercer promotor, ya beneficiario de un permiso en el mismo barrio, discutió la decisión mostrando que las obligaciones no tenían ninguna relación con la utilización del suelo considerado. El juez declaró que el sólo podía pronunciarse sobre la calidad general de las ventajas propuestas en tanto “consideraciones pertinentes” y que no le correspondía juzgar si las obligaciones eran necesarias para el proyecto. Esto conduce a preguntarse si el permiso no podría ser vendido en “remate”.

El segundo caso, *Tesco Stores Ltd. v. Secretary of State for the Environment and others*. Un promotor comercial propuso financiar la construcción de una ruta de desvío en la ciudad de Witney como una obligación que formara parte de su proyecto de tienda de gran superficie. A pesar de esta oferta se le rechazó el permiso. El constructor discutió esta decisión argumentando que el ministro no había evaluado como una “consideración pertinente”, la oferta de financiamiento. El juez no accedió a la demanda estableciendo que la construcción de la ruta de desvío no era necesaria para la sola construcción de la tienda, la obligación no era totalmente pertinente. En este caso la necesidad se distingue difícilmente de la pertinencia, criterio evocado por los jueces.

Resultados

A pesar de estas dificultades, la administración Blair ha continuado considerando los acuerdos como un medio de facilitar la renovación urbana.

Entre las principales dificultades para aplicar este tipo de instrumento están:

- Los permisos pueden ser, a través de este mecanismo, efectivamente vendidos y comprados
- La negociación de los aportes requiere tiempo y es una potencial causa de atrasos
- Su incidencia en la evaluación y en el otorgamiento de permisos puede ser poco justa y variable
- El detalle de las negociaciones entre las colectividades locales y los promotores esta a veces cubiertas por un acuerdo de confidencialidad comercial.

Fuentes y bibliografía

- Booth, Philip. “L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande-Bretagne en 1999 et 2000”. Reader in Town and Regional Planning
- Planning Gains and Obligations. A Policy Paper. December 2000. The Royal Town Planning Institute.

Código: 38	Instrumento: Transferencia de Potencial Constructivo (Italia, Francia, Nueva Zelanda, España, Estados Unidos y América Latina)	Equipo: Consultores internacionales
-------------------	---	--

Objetivos

Las herramientas diseñadas bajo el principio de los derechos de construir negociables tienen distintos objetivos dependiendo éstos del producto o impacto que se quiera lograr, del contexto legal del país, del tipo de proyecto en que se utilicen y los objetivos propios de él.

En el caso del instrumento “negociación de los derechos de construir” aplicado en Italia, sus objetivos fueron:

- Facilitar a la administración pública la adquisición de terrenos a bajo precio, para cumplir con el plan de desarrollo de la ciudad, evitando los requerimientos complejos de las expropiaciones.
- Complementario al anterior, evitar tener que adquirir los terrenos necesarios a precios de mercado. Dado que el valor de los terrenos se debe en gran parte a las intervenciones públicas, aparece poco equitativo que la comunidad pague la parte del valor que ella misma generó pagando los precios de mercado.
- Dinamizar las operaciones inmobiliarias que estaban pasando por un período de estancamiento.

Descripción

El principio básico que sustenta este instrumento es la separación entre el derecho de propiedad del suelo y el derecho de construir, haciendo posible transferir los derechos de construir a otros terrenos, a través en muchos casos del llamado “Bono de Constructibilidad”. A dichos derechos de construir se les otorga un valor que los haga negociables, generándose una especie de “mercado de derechos de construir”, que opera entre grupos de propietarios y en algunas condiciones con participación del sector público. Una de las particularidades de este bien negociable, es que los derechos son comprados o vendidos una sola vez y para siempre, o por un largo periodo.

Negociación de los derechos de construir en Italia:

El instrumento se aplica en zonas naturales a preservar, en las zonas de reestructuración urbana, para ejecutar espacios verdes y en la renovación de zonas públicas. En estas zonas se define un índice de constructibilidad y cada zona es dividida en sectores, al interior de los cuales los propietarios deben llegar a acuerdos para aplicar sus derechos de construcción.

Los propietarios de terrenos destinados a equipamientos colectivos e infraestructuras públicas son titulares de derechos de construcción que sólo pueden ser ejercidos sobre los terrenos que el Plan de Urbanismo afecta a la construcción privada. Los propietarios de suelos destinados a vivienda o a actividades económicas ejercen los derechos de construcción sobre los suelos que les pertenecen y “acogen”, si corresponde, los derechos de otros propietarios. Una vez agotados los índices de construcción, los propietarios de los terrenos que serán afectados a equipamientos colectivos, ceden sus terrenos a la administración a título gratuito o al precio de los terrenos agrícolas.

En el caso específico del Plan de Turín las autoridades recurren al instrumento para la renovación de la ciudad y para la conservación de los espacios verdes. En el plan de Ravena de 1993, se utilizó el mecanismo de manera complementaria para la adquisición de los terrenos del “cinturón verde” y para la realización del proyecto de la Darse.

Aplicación en América Latina:

En América Latina este instrumento ha sido utilizado con el objetivo de compensar a los propietarios de inmuebles definidos como preservables y que producto de esto no pueden utilizar el índice constructivo del área, permitiéndoles transferir a otros inmuebles los derechos que potencialmente tendrían.

El propietario de un inmueble afectado por un interés público de preservación, (ambiental, de patrimonio histórico, cultural, paisajístico o arquitectónico) puede utilizar en otro inmueble o vender, la diferencia entre el área construida del inmueble preservado y el total de área construida atribuida al terreno por el coeficiente de aprovechamiento básico, de conformidad con la legislación existente. La transferencia solamente será permitida si el propietario participa de algún programa de preservación elaborado en conjunto con el poder público o elaborado por el privado y aprobado por el ente técnico responsable.

Captación de Rentas y redistribución

Negociación de los derechos de construir en Italia:

Los instrumentos de urbanismo al establecer condiciones para el uso de los terrenos determinan cualidades para éstos que a su vez definen el valor potencial o real con que se transan en el mercado. Los derechos de construir negociables tratan de controlar este efecto atribuyéndole a todos los propietarios de terrenos que forman parte de zonas de transformación urbana una misma tasa de volumen construible (y por esto un valor análogo), independientemente del destino público o privado de los terrenos.

En general la negociación de los derechos de construir se realiza entre un grupo de propietarios por lo cual no hay redistribución de la renta. La negociación de los derechos en Italia constituye una excepción ya que al fijar la autoridad bajos índices de constructibilidad, puede adquirir terrenos a bajo precio para planes que benefician a toda la comunidad.

En la aplicación que compensa a dueños de inmuebles afectos a restricciones por conservación, dado que el objetivo se restringe a ese fin, no hay ni captación ni redistribución de la renta.

Resultados

Negociación de los derechos de construir en Italia:

En el caso de Turín donde se aplicó el instrumento en el Plan de Renovación de la ciudad y para la conservación de espacios verdes, el instrumento ha mostrado alguna eficacia para las zonas de transformación. Sin embargo para las zonas más densas ha presentado problemas. En general, el nuevo dispositivo no creó un nuevo mercado en el cual se pueda cambiar los derechos de construcción separados del suelo. La transferencia de derechos tuvo lugar cuando un terreno era vendido, comprando los terrenos se obtienen también los derechos de construir que se no se podrían adquirir de manera autónoma.

En el caso de Ravena, después de un inicio difícil, la transferencia de los derechos de construcción fue acogida favorablemente por los operadores inmobiliarios y los propietarios de terrenos, los que han actuado de dos maneras. La primera más simple donde el propietario (o promotor) interesado en la realización de un proyecto en la Darse compra los terrenos del “cinturón verde” para adquirir los derechos de construir que le son afectados y utilizarlos en la Darse. Otra forma es más compleja, cuando los promotores u otros propietarios pueden comprar terrenos en el “cinturón verde” por los derechos que le son afectados, pero sin emplearlos directamente. Ellos los guardan como capacidad de acogida suplementaria para las futuras inversiones en la zona de la Darse. En el segundo caso, los derechos se disocian del suelo que los ha creado y se transforman en “activos” que pueden ser comprados y vendidos, como se ha visto en experiencias en Estados Unidos.

En la aplicación del instrumento en América Latina se han detectado algunos problemas. En el caso de edificios de interés histórico, la mayor parte se ubica en el centro de las ciudades y, muchas veces, no dispone de potencial a transferir (el coeficiente de aprovechamiento real ya es superior al permitido por la legislación).

El mecanismo no contempla los costos de mantenimiento de inmuebles, que puede llegar a sobrepasar las “pérdidas” impuestas por el impedimento de la plena utilización del potencial constructivo atribuido por la legislación vigente. Existe también una excesiva reglamentación de las transferencias que ya fueron ejecutadas, particularmente limitaciones impuestas al inmueble receptor.

La competencia entre este instrumento con las operaciones interligadas presenta problemas, se ha observado que en los casos en donde ambos coexisten hay clara preferencia del mercado por las operaciones interligadas, que posibilitan excepciones adicionales. Además la competencia se hace desleal si se considera que, en el caso de las operaciones interligadas, se vende la excepción claramente por abajo de su valor en el mercado inmobiliario, para atraer a los inversores. Una estrategia propuesta para enfrentar este desafío sería la promoción de una asociación entre los dos instrumentos, introduciendo la preservación como una de las destinaciones de la contrapartida de las operaciones interligadas (como las viviendas de interés social). Pero sin duda para viabilizar el instrumento lo mejor es no asociarlo a las operaciones interligadas sino que a al “suelo creado”.

Ejemplos de casos

- Negociación de los derechos de construir en Italia
 - América Latina. Compensación a propietarios por restricciones con fines de preservación
 - Transferencia del Coeficiente de Ocupación de Suelo en Francia, en Nueva Zelanda, España y Estados Unidos.
-

Fuentes y bibliografía

- Lungo, Mario y Raquel Rolnik. “La gestión estratégica de la tierra urbana”, Programa salvadoreño de investigación sobre desarrollo y medio ambiente) Cuaderno PRISMA, 1998
- Micelli, Ezio. Revue études foncières, n° 82 nov. Dec. 1999 Institut universitaire d'architecture de Venise.
- Renard, Vincent. “Où en est le système des transferts de COS?”, revue études foncières N 82 Nov. Dec. 1999
-

Código: 39	Instrumento: Zonas de Interés Social, Macro proyecto habitacional, Desepaz en Colombia	Ciudad: Consultores internacionales
-------------------	---	--

Objetivos

El proyecto Desepaz se inicia en el año 1993 teniendo como objetivo central dar solución habitacional a la población más pobre a través de la ejecución de un macro proyecto urbano. Este objetivo se enmarca en el interés surgido en los años 90 por implementar instrumentos para mejorar la gestión del suelo urbano, optimizar los procesos de urbanización de la periferia de las ciudades, y establecer mecanismos efectivos para capturar los recursos generados por la plusvalía producida en dichos procesos.

Descripción

Para la realización del macro proyecto "ciudadela de Desepaz" se eligió un terreno de 380 hectáreas cuyo avalúo catastral promedio era de \$ 82,00/m² en el año 1992. El proyecto debía beneficiar a 145.000 personas de bajos recursos a través de la construcción de 28.000 viviendas. El proyecto se desarrolló como iniciativa del gobierno local y buscó incentivar la participación del sector privado en su ejecución para lograr una efectiva distribución de cargas y beneficios.

En el momento que se inicia el proyecto (1993) no existían mecanismos eficientes de gestión urbana que permitieran controlar los procesos especulativos. En 1989 el gobierno nacional había emitido la Ley 9, Ley de Reforma Urbana, orientada a proporcionar los mecanismos necesarios para tratar integralmente el problema urbano. Los macro proyectos urbanos constituyeron uno de los instrumentos de gestión incorporados, los que permitirían obtener un mayor impacto de las inversiones públicas e impulsarían la concertación con el sector privado.

Para lograr lo anterior el terreno escogido debía ser de una superficie suficientemente grande para permitir el desarrollo de un macro proyecto y localizado en zonas de bajo costo de la tierra. Algunos de los principios que guiaron el proyecto son: la no-ampliación del perímetro urbano; la restricción en el cambio de uso de suelo, la conservación de su uso rural anterior y de manera excepcional se autorizarían programas de vivienda de interés social; la planificación integral del terreno; la obligación de los propietarios de firmar contratos de asociación con el sector público.

En el análisis de los instrumentos usados en Desepaz para controlar la especulación y las razones para su fracaso, se destacan los siguientes:

- La definición de uso excepcional para vivienda social y no incorporación al área urbana desbordaron la capacidad de gestión del municipio y los propietarios y urbanizadores continuaron tributando como zona rural.
- La obligatoriedad de fijar convenios con la coordinación del proyecto; la ampliación de ofertas de tierra; y la realización de un proyecto integral, se enfrentan a la resistencia y presión de los propietarios y urbanizadores y a la falta de capacidad operativa de la coordinación del proyecto.
- Frente a los % de cesiones de terreno, se argumenta que este costo será traspasado a los compradores, se realiza una demanda frente a tribunales por cambio de reglas. A lo anterior se suma el desconocimiento del instrumento de parte de la coordinación del proyecto.
- Los avalúos especiales que buscaban fijar los precios para futuras transacciones no fueron registrados ni cancelados por los propietarios.

Captación de Rentas y redistribución

El incremento que tuvieron los terrenos del proyecto se debió a distintos factores.

El precio inicial (dic. 1992) es de \$ 800/ m² en su condición de predio rural en periferia urbana con limitaciones técnicas para dotarlo fácilmente de infraestructura el único comprador podía ser el Estado. Un mes después de iniciada las gestiones (enero de 1993) el precio aumentó a \$ 1.000/ m². Dos a tres meses después el precio era de \$ 2.500/ m² y \$ 2.800,00 /m². La administración municipal intenta frenar el alza de los precios pero carece de los mecanismos adecuados. En ese momento existían también condiciones favorables para invertir en la compra de tierra, lo que aumenta la concurrencia y por esto los precios.

En este contexto los propietarios fijan el precio anterior como base de las negociaciones. Ocho meses después el precio aumenta a \$ 5.000/m². Para frenar la especulación la administración municipal realiza tasaciones especiales las cuales constituyen el nuevo precio base de los propietarios.

Once meses después el precio es de \$ 7.000 /m². Se anuncia la construcción de obras viales de conexión del área y otras gestiones que dan seguridad a los urbanizadores. 18 meses después el precio aumenta a \$8000/ m², se había ya iniciado la construcción de la obra de acceso y se realiza la divulgación del proyecto los propietarios cuenta ya con información suficiente para realizar las transacciones con seguridad de claridad en las posibles ganancias. Veinticuatro meses después el precio es de \$ 11.000/ m² y \$ 14.000/ m². La vía perimetral es inaugurada y se aprueban proyectos privados y se inician las ventas. Veintiséis meses después el precio es de \$ 12.500/ m² y \$ 15.000/ m², se integra el terreno al perímetro urbano.

En dos años el incremento del precio del terreno ha sido cercano al 1.202%. Este comportamiento alejado de los comportamientos normales del mercado tiene en parte su explicación en el contexto socioeconómico y político de la ciudad de Cali en ese periodo.

Con el aumento de los valores de la tierra señalados anteriormente las viviendas fueron vendidas a familias de ingresos medios y no a familias de escasos recursos como se proponía inicialmente.

Resultados

Los instrumentos de política urbana contenidos en la Ley N° 9 de 1989 no estaban suficientemente desarrollados y reglamentados, dado lo cual fue imposible la aplicación de ellos los mecanismos en el proyecto Desepaz. A su vez los intentos para captar la enorme plusvalía generada por este proyecto, por parte de la Administración Municipal fueron fallidos.

El principal mecanismo de captura contemplado en los instrumentos de gestión del suelo en la Ley N° 9, es la "Contribución al Desarrollo Municipal". Esta es una tasa que se cobra a los propietarios de los predios directamente beneficiados por una decisión administrativa, incorporación de tierra rural al área urbana, o al cambio de usos y densidades, y corresponde al 30 % de la diferencia entre el avalúo inicial del predio y el avalúo final, en pesos constantes. La coordinación del proyecto fijó el cobro a los urbanizadores en \$ 30.000/m² como mecanismo de captura de plusvalía, difiriendo conceptualmente de lo estipulado por la Ley. Los urbanizadores rechazaron este "costo" argumentando que sería trasladado a los consumidores finales. El mecanismo de la Contribución tuvo dificultades de tipo legal y operativo en su aplicación y se realizó una demanda judicial.

Fuentes y bibliografía

- Bonilla, Liliana y Juber Galiano Loazia. "La aplicación de los nuevos instrumentos de captura de plusvalía en Colombia: Estudio de caso Desepaz, Cali". Lincoln Institute Research Report 2000.
- Smolka, Martin O. Contribuciones alternativas para el financiamiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy. 2003

Anexo A.2 Fichas

Código: 01	Instrumento: Impuesto Inmobiliario	Países: Europa y América Latina
-------------------	---	--

Objetivos

Obtener recursos para financiar el funcionamiento de las ciudades y territorios.

Descripción

Es un impuesto universal a la propiedad inmobiliaria. La forma de administración y recaudación de este impuesto es propia de cada país así como su incidencia en los recursos locales.

Captación de Rentas y redistribución

Al ser un impuesto a la propiedad inmobiliaria, y su monto estar relacionado con el valor de la propiedad en los distintos momentos en que se aplica el impuesto, los incrementos (o mermas) que experimenta el valor de la propiedad inmobiliaria – es decir las plusvalías o minusvalías - quedan reflejados en el monto a pagar. Se podría considerar como un instrumento indirecto, ya que su objetivo, diseño y operación no están concebidos con el fin de captar plusvalías.

Es difícil realizar un seguimiento exhaustivo al uso de los recursos captados por este impuesto; en el caso de muchos países existe una información adecuada pero en otros no hay seguimiento al uso de los recursos provenientes de este impuesto. Sin embargo es posible hacer algunos alcances de carácter general. En la medida que los recursos obtenidos por medio de la aplicación de este impuesto son usados para el funcionamiento de un territorio específico (por ejemplo una comuna), y sin diferenciar los servicios que se otorgan según el monto pagado, todos los residentes se ven beneficiados de igual forma por los recursos producto de la aplicación de este impuesto. A su vez el monto del impuesto, correctamente aplicado se diferencia en función del valor de la propiedad. Esta relación directa entre valor inmobiliario y pago lleva a que los que tienen más pagan más por un servicio similar.

En algunos países se han establecido fondos redistributivos entre territorios (municipios por ejemplo) a fin de minimizar las diferencias económicas entre ellos. A estos fondos son vertidos los recursos obtenidos a través del impuesto inmobiliario, constituyendo éstos entonces un mecanismo de distribución de las rentas producto de las propiedades inmobiliarias. Es necesario señalar que la mala administración del impuesto puede ser fuente de importantes inequidades.

Dificultades para su aplicación

Entre las dificultades más recurrentes se pueden señalar:

- Desactualización de los catastros. La baja frecuencia con que son actualizados los catastros no permite recoger los incrementos del valor de la propiedad
- Tasaciones sin relación y muy por debajo de los valores de mercado.
- Falta de capacidades técnicas, especialmente a nivel local, cuando éste es responsable de la gestión del impuesto.
- Baja capacidad de cobro
- Sensibilidad política: El impuesto inmobiliario muestra en América Latina una gran sensibilidad a la voluntad política. Varios casos ilustran que la mayor o menor voluntad política para mejorar la administración de este impuesto, es la causa principal de las diferencias observadas en los resultados del tributo inmobiliario en América Latina.

Ejemplos de casos

Todos los países europeos, salvo Suecia y Grecia, tienen impuestos inmobiliarios. Sin embargo sólo en algunos países este impuesto representa una parte importante de los recursos locales. En el Reino Unido representa el 100%, pues que se ha abandonado toda imposición local a las empresas (respecto a impuestos inmobiliarios como imposiciones a la actividad económica) para garantizar la neutralidad fiscal en la localización de las empresas. Al contrario, en Irlanda los impuestos inmobiliarios de las empresas es la principal fuente de recursos fiscales de las colectividades. (Marini; Bourdin 2002 – 2003).

En Porto Alegre Brasil, la valorización media de apartamentos es de apenas un 34% de su valor de venta, existiendo además una baja uniformidad de valuación (36% aproximadamente). La causa principal de la falta de uniformidad es el método de costo utilizado para adjudicar valores a las propiedades inmobiliarias; algunas de sus debilidades teóricas se deben a las simplificaciones que las autoridades locales han realizado para facilitar su aplicación. Otro factor que parece haber contribuido es la falta de un control sistemático en el rendimiento de las valuaciones. La distribución de la carga de impuestos se ha visto afectada por métodos impropios de valuación, no sólo por la falta de relación entre los valores catastrales y los comerciales, sino también por la clasificación incorrecta de las propiedades. Durante el período de estudio, el monto del tributo inmobiliario recaudado fue aproximadamente un 25% de los ingresos que podrían haberse adquirido si los valores catastrales hubieran equivalido a los comerciales. (Claudia De Cesare M. 1999)

En Chile se discute en el Congreso el Proyecto de Ley de Reforma a los Impuestos vinculados a los gobiernos locales. Es importante señalar que el impuesto inmobiliario es el de más impacto en las finanzas municipales (casi el 35% de los ingresos propios de los municipios). Los dos grandes objetivos del proyecto son incrementar los ingresos de los gobiernos locales (lo que aumentará algunos impuestos), y modernizar la gestión municipal. Se perfeccionará la gestión, cobranza y recaudación de algunos tributos, por ejemplo se implementará el cobro electrónico vía Internet. Además, se propone establecer un concepto de reevalúo o revalorizaciones permanentes, con una interesante medida de atenuación del impacto en los contribuyentes. Reevaluar de manera más periódica aminora y amortigua los impactos de los incrementos en los contribuyentes y mantiene de manera más clara la relación de los avalúos con los valores de mercado. A partir del 2005, las revalorizaciones de propiedades se ejecutarán de manera automática, sin necesidad de leyes especiales. A su vez, se define un procedimiento para el aumento del cobro a los contribuyentes, el “incremento gradual del impuesto”. Lo anterior se traduce en un incremento de un máximo del 25% en el monto a pagar por cada contribuyente en el primer semestre de cobro, con las revalorizaciones incluidas. Si el incremento excede al 25% este saldo se incorporará en los giros de impuestos futuros, en razón de un 10% semestral en un máximo de 9 cuotas. De esta manera en el momento de cancelar la décima cuota, los contribuyentes estarán cancelando el impuesto a la propiedad total producto de la revalorización efectuada. Tras el décimo semestre se aplicará la nueva revalorización automática, con el mismo proceso de incremento gradual.

Fuentes y bibliografía

- (Marini; Bourdin 2002 – 2003)
(Claudia De Cesare M. 1999)
(Claudia De Cesare M. 2002)

Objetivos

Recuperar para la comunidad el equivalente al valor de los derechos de construir que ella ha otorgado a un terreno, a través de las distintas regulaciones.

Descripción

El principio de socialización de los derechos de construir se sustenta en el supuesto que el valor de un terreno se define, básicamente, por los usos que la comunidad le ha fijado. Esto lleva a separar la propiedad del suelo del derecho de construir; a fin de otorgarle a este último un valor que debe ser retornado a la comunidad. El objetivo central no es recuperar la plusvalía, sino modificar el contenido mismo del derecho de propiedad, explicitando que el derecho a construir es uno de sus atributos y no es parte integrante del derecho de propiedad. Lo anterior está implícito en países como Suecia y los Países Bajos, que practican un casi monopolio público en la producción de terrenos para construir.

Instrumentos que hace operativo el principio de socialización de los derechos de construir:

Ley Town and Country Planning Act. año 1947 Gran Bretaña: Esta Ley contempla un impuesto a pagar por el constructor al obtener la autorización para construir, cuyo monto es igual a la diferencia entre el valor de mercado y el valor agrícola del terreno. En este caso se valorizan todos los atributos de un terreno dada su condición urbana, asumiendo que la diferencia con el valor agrícola es producto de las atribuciones de legislar que tiene la comunidad. La legislación urbana actual en Gran Bretaña depende del "Town and Country Planning Act 1990", modificado por el "Planning and Compensation Act 1991, siendo ambas sucesoras de la Ley del año 1947.

La concessione di edificare, Ley N° 10 de 1977 en Italia: El artículo 1° de esta Ley prevé un impuesto a pagar por el constructor en base a dos elementos de naturaleza diferente: el primero es calculado a partir de los costos del equipamiento e infraestructura ligados a la operación, cuyo monto es estimado por el consejo municipal. El segundo elemento es calculado de manera concertada a partir del costo de la construcción sin relación con el costo del equipamiento correspondiente a esta construcción, constituye el verdadero precio del derecho de construir "vendido" por la colectividad. Las viviendas sociales sólo pagan el costo del equipamiento y el constructor que realiza el equipamiento queda exento de ese pago.

El Techo legal de densidad (TLD), Code de l'urbanisme Chapitre II: Plafond légal de densité. Article R112-1 en Francia: Impuesto a pagar por el constructor para obtener el derecho de construir, es decir el valor de la superficie necesaria para la construcción adicional al techo de densidad fijado para el terreno. Iniciado en 1975, en 1983 se estableció que cada comuna podría fijar su techo a una densidad menor a 1x1, salvo París.

Captación de Rentas y redistribución

La Ley Town and Country Planning: La plusvalía se transfiere a la colectividad a través de la valorización y cobro de la diferencia entre el precio agrícola y el precio de transacción en el mercado.

La concessione di edificare: Los montos recaudados no van al presupuesto general del municipio, sino a una cuenta especial de éste para realizar obras tales como: equipamientos en nuevas urbanizaciones, mejoramiento de edificios en el centro histórico, adquisición de terrenos a expropiar para la realización de proyectos plurianuales.

El Techo legal de densidad (TLD): El pago a la comunidad del derecho de construir sobre un piso de densidad fijado, valorizado éste por el excedente de superficie necesaria, refleja la transferencia a la comunidad de las plusvalías equivalentes al permiso para sobrepasar el piso.

Dificultades para su aplicación

La Ley Town and Country Planning: Al inicio de su aplicación la Ley se tradujo en un congelamiento del mercado de suelos, que fue superado con precios superiores al valor agrícola. Sin embargo, el resultado final es un costo suplementario para el promotor, quien lo traspassa a los compradores finales.

La concessione di edificare: En 1980 la Corte declaró contraria a la esencia del derecho de propiedad –y por tanto ilegal– la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir. No se pudo continuar utilizando la concesión del derecho a construir.

El Techo legal de densidad (TLD): Una dificultad son los criterios y formas para definir el monto a pagar por sobre el piso establecido. Otra es que contribuye a impulsar la peri urbanización y restar incentivos a la densificación, al cobrar la superficie requerida sobre el piso de valor I. Finalmente se corre el riesgo de fijar densidades en función de los potenciales ingresos que se generarán, alterándose los criterios urbanísticos para establecer las zonas. Aunque en 1986, 2.200 comunas votaron a favor de su aplicación, actualmente se propone suspenderlo en razón de que ha producido la paralización de operaciones inmobiliarias.

Fuentes y bibliografía

Booth, Philip *L'évolution du droit de l'urbanisme en Grande Bretagne en 1999 et 2000.* Reader in Town and Regional Planning. Université de Sheffield; Comby, Joseph et Vincent Renard. *Les politiques foncières. ¿Que sais je?* Presse Universitaire de France 1996; Rocella, Alberto. *L'évolution du droit de l'urbanisme en Italie en 1997 – 1998.* Professeur a l'Université de Milán.

Otras Fuentes:

La distribución equitativa de beneficios y cargas y la recuperación pública de las plusvalías. La experiencia francesa. Resumen de la presentación de Vincent Renard CNRS, Ecole Polytechnique a la jornada organizada por CPSV Barcelona el 19 Junio 2003.
<http://lexinter.net/URBANISME/plafond legal de densite.htm>

Anexo:

CODE DE L'URBANISME

(Partie Réglementaire – Décrets en Conseil d'Etat) Chapitre II: Plafond légal de densité

Article R112-1 (Décret n° 76-276 du 29 mars 1976 Journal Officiel du 30 mars 1976 date d'entrée en vigueur 1 avril 1976) Décret n° 77-739 du 7 juillet 1977 Journal Officiel du 8 juillet 1977)

La densité de construction est définie par le rapport entre la surface de plancher hors oeuvre nette de cette construction et la surface de terrain sur laquelle elle est ou doit être implantée.

La superficie des terrains cédés gratuitement en application des articles R. 332-15 et R. 332-16 est prise en compte pour la définition de la densité de construction.

Article R112-2

(Décret n° 76-276 du 29 mars 1976 Journal Officiel du 30 mars 1976 date d'entrée en vigueur 1 avril 1976)

(Décret n° 77-739 du 7 juillet 1977 Journal Officiel du 8 juillet 1977)

(Décret n° 87-1016 du 14 décembre 1987 art. 1 Journal Officiel du 19 décembre 1987)

(Décret n° 88-1151 du 26 décembre 1988 art. 1 Journal Officiel du 28 décembre 1988 en vigueur le 1er janvier 1989)

(Décret n° 2000-1272 du 26 décembre 2000 art. 1 Journal Officiel du 28 décembre 2000)

La surface de plancher hors oeuvre brute d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction.

La surface de plancher hors oeuvre nette d'une construction est égale à la surface hors oeuvre brute de cette construction après déduction:

- a) Des surfaces de plancher hors oeuvre des combles et des sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial;
- b) Des surfaces de plancher hors oeuvre des toitures-terrasses, des balcons, des loggias, ainsi que des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée;
- c) Des surfaces de plancher hors oeuvre des bâtiments ou des parties bâtiments aménagés en vue de stationnement des véhicules;
- d) Dans les exploitations agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits de l'exploitation;
- e) D'une surface égale à 5 p. 100 de surface hors oeuvre affectées à l'habitation telles qu'elles résultent le cas échéant de l'application des a, b et c ci-dessus.

Sont également déduites de la surface hors oeuvre dans le cas de la réfection d'un immeuble à usage d'habitation et dans la limite de cinq mètres carrés par logement les surfaces de planchers affectées à la réalisation de travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène des locaux et celles résultant de la fermeture de balcons, loggias et surfaces non closes situées en rez-de-chaussée.

Objetivos

Este instrumento fue concebido con el fin explícito de sacar las operaciones inmobiliarias urbanas del estancamiento en el cual se encontraban y permitir a las colectividades locales, comprar importantes patrimonios inmobiliarios para cumplir con los objetivos de desarrollo de las ciudades. La aplicación de los derechos negociables permite alcanzar varios objetivos al mismo tiempo. En primer lugar, asegura a la colectividad local la posibilidad de adquirir a bajo precio los terrenos necesarios con el acuerdo de los propietarios, a quienes se les reconoce parte de la renta de la tierra. Por otra parte, el principio de los derechos negociables pone a la propiedad del suelo en una posición de neutralidad respecto a las opciones del planificador: si los propietarios son titulares de la misma tasa de constructibilidad, independiente de la destinación efectiva de los suelos que poseen, no tendrán interés en eludir las decisiones públicas en favor de sus intereses privados.

Descripción

El derecho de construir negociable, es un mecanismo a través del cual las autoridades locales fijan para terrenos de características análogas índices de constructibilidad similares, los cuales, disociados del suelo, pueden ser trasladados a otras zonas, facilitando el desarrollo del proyecto de ciudad. El principio de igualar los índices de constructibilidad en las zonas de desarrollo de la ciudad, a valores del suelo análogos para todos los propietarios, permite regular las diferencias establecidas por el mercado.

Estos derechos de construir pueden ser fijados unilateralmente por la colectividad, sin embargo, se ha revelado más exitoso el procedimiento de fijación de los índices en concertación con el propietario inmobiliario, bajo las formas de socialización de una parte de la renta inmobiliaria. Establecer bajos índices de constructibilidad con derechos negociables permite que la colectividad adquiera, a precios bajos o gratis, terrenos necesarios para los planes de desarrollo de la comuna.

Captación de Rentas y redistribución

Lo instrumentos de planificación urbana se encargan de establecer usos y densidades; equipamientos e infraestructuras ayudando a elevar o degradar la calidad de las zonas dentro de una ciudad. Estas acciones ejercen influencias sobre el mercado inmobiliario transformando las rentas de anticipación en derechos de construir. Los derechos de desarrollo negociables tratan de controlar de manera equitativa estas influencias, atribuyendo a todos los propietarios interesados por el proceso de desarrollo de la ciudad una misma tasa de volumen constructible (y por esto un valor análogo), independientemente del destino público o privado de los terrenos.

En este sentido, los derechos de construir pueden ser considerados como un instrumento mediante el cual la colectividad recupera parte de las plusvalías inmobiliarias generadas por los planes de urbanismo y los trabajos de urbanización.

Dificultades para su aplicación

- No es automático el paso de la afirmación de principio (todos los propietarios involucrados por la transformación urbana deben ser tratados equitativamente) a la gestión práctica (a condiciones iguales, se debe atribuir a todos los propietarios la misma tasa de constructibilidad).
- Puede ser difícil o imposible crear un mercado de los derechos de construcción separados del suelo, como en la Renovación de Turín. La transferencia de derechos se dio más bien en términos tradicionales, en el momento de la venta de un terreno, donde se compran simultáneamente los derechos de construir.
- Requiere de capacidades técnicas importantes para ser puesto en marcha.
- Cuando se requiere de acuerdos importantes entre propietarios, la puesta en marcha puede ser difícil o imposible, si ellos consideran que los índices fijados en sus terrenos no son convenientes.

Ejemplos de casos

Renovación de Turín

El plan de urbanismo de Turín actualmente en vigor recurre a la transferencia de derechos de construir (entre zonas contiguas o no) para la renovación de la ciudad y para la conservación de los espacios verdes. Hay 4 regímenes de construcción previstos, correspondientes a 4 tipos de zonas: las zonas urbanas en transformación, los terrenos a transformar para servicios, los parques urbanos y fluviales y los terrenos de parque natural de la colina.

A las 890 hectáreas de friches urbanas o en curso de abandono comprendidas en las zonas de transformación (ZUT), el plan atribuye un derecho de construir de 0,7, valor llevado a 1 para la zona de "Spina 3". El reglamento de las ZUT prevé la cesión de 60% de la superficie del sector y la realización de los derechos de construir sobre los 40% restantes, después de la deducción de las calles. La urbanización prevista se distingue así por una densidad muy elevada, con los edificios que pueden llegar hasta 15 pisos.

Las 200 hectáreas de zonas a transformar para servicios tienen sólo 0,23 de derecho a construir, con un reglamento que prevé la cesión de 80% de los terrenos para servicios y áreas verdes, con la realización de los derechos a construir sobre el 20% de la superficie restante del sector.

Las zonas destinadas a parques urbanos y fluviales (alrededor de 1.500 há) sólo reciben el 0,05 de derechos a construir, a realizar sobre terrenos comprendidos en las zonas urbanas de transformación, sobre la base de las indicaciones del plan. Un mecanismo análogo se aplica a los terrenos de parque natural de la colina: los derechos a construir son todavía menores (0,03) y deben ser realizados exclusivamente en las ZUT.

Después de 3 años de gestión del plan, es posible establecer un primer balance de la eficacia del instrumento. En las zonas de transformación, los programas concernientes a 2,5 millones de m² sobre los 5,6 millones previstos, se han finalizado o están en curso de elaboración.

Paradójicamente, la gestión de mecanismos de derechos negociables en las zonas más densas se ha mostrado problemática. En particular la concentración de volúmenes sobre superficies de terrenos relativamente reducidas ha impuesto la realización de construcciones de densidades elevadas para las cuales no existe demanda inmobiliaria. Además, la destinación predominante de zonas ha contribuido a debilitar la eficacia del mecanismo de los derechos negociables: una parte significativa de las ZUP estaba destinada a acoger las construcciones para uso terciario, segmento del mercado fuertemente penalizado estos últimos años.

A pesar de los proyectos de alrededor de 100.000 m², las zonas destinadas a los servicios han conocido inicios inciertos. Esto por numerosas razones, primero por falta de información. Los propietarios inmobiliarios conocen sólo en parte las nuevas posibilidades de valorización de suelos, previamente protegidos. Las reglas de la transformación urbana imponen a los propietarios no sólo la cesión de terrenos, sino también los costos totales de la habilitación de los espacios verdes, lo que trae una reducción de los beneficios ligados a la venta de los terrenos.

En general, el nuevo dispositivo no creó un nuevo mercado en el cual se pueda cambiar los derechos de construcción separados del suelo. La transferencia de derechos tiene lugar cuando un terreno es vendido, comprando los terrenos se obtiene también los derechos de construir que no se podrían adquirir de manera autónoma.

Zonas estratégicas en Ravena

A diferencia de Turín, el plan de Ravena de 1993 utilizó las negociaciones de derechos a construir sólo para algunas zonas estratégicas. Dos objetivos justificaron el empleo de los derechos negociables: el primero es la adquisición de los terrenos del "cinturón verde", el segundo es la realización del proyecto de la Darse.

Los débiles derechos de construir fueron atribuidos a todos los terrenos del "cinturón verde": 0,1 m²/m², reducidos a 0,033 m²/m² para los terrenos comprendidos en las zonas contiguas a las autopistas y a los trenes.

Las superficies útiles constructibles de las zonas del cinturón verde no pueden sin embargo ser utilizadas sobre estas zonas y deben ser transferidas a los sectores de los proyectos de recalificación de Darse. Los terrenos del cinturón verde, una vez cedidos los derechos de construcción, son adquiridos por la comuna gratuitamente o al precio de la tierra agrícola.

Los propietarios del suelo en la Darse reciben una "prima" inmobiliaria específica en contrapartida de la recepción de construcciones que habían estado previstas inicialmente en el cinturón verde y en el momento de la cesión de terrenos para vivienda social a los derechos de base se agregan 15% de los derechos suplementarios de superficie constructible. Después del plan de renovación, los 22 propietarios involucrados en las 2 fases iniciales debieron comprometerse a participar en el proyecto sobre la base de las condiciones establecidas por la administración de la ciudad. Los propietarios deben así realizar el proyecto de la Darse acogiendo los volúmenes provenientes del cinturón verde, o bien destinando sus terrenos a intervenciones de vivienda social. La realización del proyecto de cada sector prevé la firma de un convenio entre la comunidad y los propietarios, en el cual son especificadas las condiciones de cooperación entre las personas públicas y privadas.

Después de un inicio difícil, la transferencia de los derechos de construcción fue acogida favorablemente por los operadores inmobiliarios y los propietarios de terrenos. La comuna de Ravena ha firmado ya los primeros convenios: en poco serán adquiridas las 10 primeras hectáreas de terreno necesarias para la realización de los primeros polos del nuevo sistema urbano.

Estos propietarios ponen en evidencia dos maneras de actuar. El primero es el más simple: el propietario (o promotor) interesado en la realización de un proyecto en la Darse, compra los terrenos del "cinturón verde" para adquirir los derechos de construir que le son afectados y utilizarlos en la Darse. La segunda es más compleja. Los promotores u otros propietarios pueden comprar terrenos en el "cinturón verde" por los derechos que le son afectados, pero sin emplearlos directamente. Ellos los guardan como capacidad de acogida suplementaria para las futuras inversiones en la zona de la Darse. En el segundo caso, los derechos se disocian del suelo que los ha creado y se transforman en "activos" que pueden ser comprados y vendidos, como se ha visto en experiencias en Estados Unidos.

Gestión delicada en el tiempo

Estos dos casos ponen en evidencia la manera como el funcionamiento del instrumento depende no solamente de las modalidades de su concepción, sino sobre todo de su gestión en el tiempo. A fin de que este instrumento pueda transformarse en una referencia para las políticas inmobiliarias de las colectividades locales, hay que superar ciertas dificultades.

La primera concierne la relación entre el derecho negociable y las otras reglas de urbanismo. El ejemplo de Turín pone en evidencia que los derechos negociables no pueden ser puestos en marcha correctamente si tener cuenta de las reglas de urbanismo y de su coherencia con las demandas del mercado. En le chef-lieu piémontais las tasas de derechos de construir se han revelado insuficientes para guiar el comportamiento de propietarios y promotores. Otros factores son tan importantes para el buen funcionamiento del dispositivo: la flexibilidad de los destinos de uso, las formas de repartición entre superficies de las zonas destinadas a los servicios y a los espacios verdes y superficie fundiaria, las reglas que concurren a la calidad ecológica de los proyectos, la coherencia de las tipologías inmobiliarias con la demanda del mercado. Más generalmente, las reglas de los derechos negociables deben ser completadas por otras reglas que determinan la forma y las características de la transformación urbana.

La segunda cuestión a zanjar concierne la posibilidad efectiva de poner en obra las transferencias de suelo. En el caso que varios propietarios privados deban entenderse para transferir los derechos de construcción sobre el terreno de un propietario único, los costos de transacción pueden ser tales que ellos entorpezcan el mecanismo de los derechos negociables. El propietario de un terreno destinado a los servicios debe estar en situación de encontrar una propiedad sobre la cual construir los volúmenes que el plan le ha atribuido: el costo de acuerdo entre las personas privadas puede, de hecho, impedir el intercambio de derechos.

El proyecto y los mecanismos de funcionamiento de los grupos de propietarios llamados a ponerse de acuerdo (a saber los sectores de derechos negociables) requieren una gran atención. Es probable que la ayuda de un legislador sea necesaria, con medidas específicas como por ejemplo la detaxación de las transacciones entre propietarios de un mismo sector: Las colectividades locales podrían, en cuanto a ellas, acordar primas de densidad a los propietarios que realicen los proyectos previstos por el plan de urbanismo, como se produjo en Ravena.

La tercera dificultad concierne una estrategia posible de espera de los propietarios en vistas de las opciones del plan de urbanismo. Un propietario podría no estar satisfecho por los volúmenes asignados y considerar que es más conveniente esperar. La decisión del sector privado de no invertir impide a las colectividades locales de adquirir los terrenos necesarios para la realización de los equipamientos públicos: el riesgo es el bloqueo del plan de urbanismo, como en Turín. La eficacia del mecanismo de derechos negociables dependerá entonces de la capacidad de empleo de los instrumentos complementarios o alternativos.

Frente a estas estrategias que entran en marcha de un proyecto, la colectividad local puede emplear otros instrumentos de política inmobiliaria: sociedades de capital mixto, concertaciones locales para proyectos land banking. Por el resto, algunas experiencias significativas de proyectos realizados gracias al principio de derechos negociables han beneficiado de recursos simultáneos a varios dispositivos. El cinturón verde de Ravena fue realizado como en Turín conjugando a los beneficios derechos negociables las ventajas de otras herramientas de urbanismo (el programa integrado).

No es una alternativa de zonificación

Dicho de otra manera, la elección del método de derechos negociables no debe ser visto como una elección exclusiva, a riesgo de obstruir la puesta en marcha. Al contrario, es preciso agregar otros instrumentos en función del problema a resolver. Los derechos negociables muestran las ventajas de este dispositivo, pero ellos permiten también ver los límites. En particular dos elementos merecen destacarse:

Primero los derechos negociables no representan una alternativa a las políticas tradicionales fundadas en la zonificación. Los derechos negociables permiten solamente hacer estos planes de urbanismo más eficaces y más equitativos, dejando una parte de la renta de la tierra a los propietarios de los terrenos que son destinados a la colectividad. En el plano técnico entonces los derechos negociables no representan de ninguna manera una alternativa a los mecanismos de localización administrativas en el objetivo de alcanzar las condiciones óptimas.

Enseguida, las administraciones que utilizan los derechos negociables deben desplegar mucha energía para gestionar el proceso, interviniendo cerca de los propietarios y los promotores para que los intercambios de derechos tengan efectivamente lugar. Primero los derechos negociables o representan una alternativa a las políticas, en realidad el costo de las transacciones es muy elevado en el caso de los reagrupamientos de propietarios y amenaza el éxito de los planes y proyectos. De nuevo los derechos negociables imponen a la administración cambiar de rol, en lugar de dejar el campo libre sólo a los mecanismos de mercado.

Fuentes y bibliografía

Micelli, Enzo. *Revue Études foncières* n° 82 nov. Dec. 1999.

Objetivos

Hacer participar a los constructores de los gastos de desarrollo de infraestructura y equipamiento, a través del traspaso gratuito a la colectividad de los terrenos que serán de uso público.

Descripción

A través de las cesiones o contribuciones obligatorias, los dueños de tierra o los promotores inmobiliarios, al momento de urbanizar, deben hacer aportes en especie comprometiéndolos en el momento de obtener la aprobación de las obras a realizar. Estos son definidos a través de normas específicas establecidas en la legislación vigente de urbanismo y construcciones.

En el caso de Chile, la cesión de terrenos por proyectos de urbanización está establecida en el artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el que señala: "En toda urbanización de terrenos se cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales, y para equipamiento, las superficies que señale la Ordenanza General, las que no podrán exceder del 44% de la superficie total del terreno original. Si el instrumento de planificación territorial correspondiente contemplare áreas verdes de uso público o fajas de vialidad en el terreno respectivo, las cesiones se materializarán preferentemente en ellas. La municipalidad podrá permutar o enajenar los terrenos recibidos para equipamiento, con el objeto de instalar las obras correspondientes en una ubicación y espacio más adecuados".

Las cesiones para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales pasan a formar parte de los Bienes Nacionales de Uso Público y las destinadas a Equipamiento se deben escriturar en beneficio de la respectiva Municipalidad y sólo estas últimas pueden ser ubicadas en otros lugares de la comuna.

Además la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones establece los aportes en ejecución de las obras de infraestructura y urbanización que el propietario de un predio estará obligado a ejecutar en los siguientes casos:

- Cuando se trata de la división de un predio en nuevos lotes que contempla la apertura de vías públicas, el propietario estará obligado a ejecutar, a su costa, el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y aguas lluvia, y las obras de defensa y de servicio del terreno.
- Cuando se trate de proyectos acogidos a la Ley sobre Copropiedad Inmobiliaria, cuyo predio esté afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial, el propietario estará obligado a urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento.
- Cuando se trate de la división de un predio que está afecto a utilidad pública por el Instrumento de Planificación Territorial, el propietario deberá urbanizar y ceder, únicamente, la superficie del predio afecta a utilidad pública indicada en el citado instrumento, con un máximo del 30% de la superficie de éste.

Este tipo de instrumentos es usado frecuentemente en América Latina bajo la forma de donaciones de tierra para instalaciones, calles, parques, etc. En Brasil, la Ley 6.766 aprobada en 1979 obliga al que realiza la subdivisión a entregar el 35% del área para usos públicos. Existen ejemplos en los cuales el marco legal regula la posibilidad de contribuir con pagos monetarios, en lugar de hacerlo en obras o aportes en especie. A pesar de acercarse en este caso a las características de una tasa, el instrumento se diferencia de ésta por reflejar un pago negociado caso por caso, más que por ajustarse a un monto establecido.

Captación de Rentas y redistribución

A pesar de no ser un instrumento concebido para captar plusvalías, las cesiones obligatorias pueden ser entendidas como una forma de captura negociada entre la colectividad y los desarrolladores inmobiliarios. Sin embargo hay que considerar que, por regla general, los costos de las cesiones son traspasados a los compradores finales, quedando los desarrolladores libres de su pago.

Respecto a la redistribución de la renta urbana, en el caso que ésta exista, dado que en general las cesiones se realizan al interior del proyecto, si éste es homogéneo socio económicamente no hay mayor distribución. No sucede esto en el caso que las cesiones no estén amarradas al terreno del proyecto, pudiendo realizarse en otras áreas de la ciudad o cuando éstas se realizan en dinero posible de invertir también en otros lugares.

En general y respecto a la redistribución se puede concluir que las cesiones, dado que satisfacen los requerimientos del propio predio que se urbaniza, no serían así entendidas como redistributivas.

Se suma a esto que los costos de las cesiones son traspasados al comprador o al Estado cuando existen subsidios estatales a los compradores finales. En estos casos el instrumento se aleja más de una posible redistribución.

Fuentes y bibliografía

Ley General de Urbanismo y Construcciones; y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Chile. En <http://www.minvu.cl/>

Objetivos

Recuperar parte o toda la inversión pública utilizada en obras en beneficio de la comunidad.

Descripción

La recuperación de inversión en Perú es gestionada desde el nivel municipal. Inicialmente en 1981, el instrumento que permitió la participación en el financiamiento de obras públicas fue la "contribución por mejoras" y estuvo vigente hasta el año 1993. Ese año se promulgó el decreto Legislativo 776 de la "Ley de Tributación Municipal", que derogó la ley anterior, creando en reemplazo la "Contribución Especial por Obras Públicas", señalándose que el cobro de la contribución procedería siempre y cuando la municipalidad haya comunicado a los beneficiarios previamente a la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado a que ascenderá la contribución.

El Decreto Legislativo 776 establece que para la valorización de las obras y el costo de mantenimiento, las municipalidades contemplarán en sus normas reglamentarias los mecanismos que garanticen la publicidad y la idoneidad técnica de los procedimientos de valorización y la participación de la población. A su vez cada municipio establecerá las normas para la recaudación, fiscalización y administración de la contribución. Finalmente cada Municipalidad deberá dictar una reglamentación para posibilitar la aplicación del tributo.

Con la dictación del reglamento sólo se iniciará una etapa, en la cual los municipios deberán establecer las condiciones para que la Contribución Especial por Obras Públicas se pueda aplicar concretamente, estableciendo estructuras técnicas apropiadas y recursos humanos capacitados en los distintos niveles de gobierno. Se requiere normar sobre los diversos procedimientos y etapas para la determinación y liquidación del gravamen, reglamentar las etapas de la aplicación, los estudios en que se deben basar las definiciones sobre el costo de la obra, el principio territorial para los gobiernos provinciales y distritales y la participación de los contribuyentes y las reclamaciones, etc.

Captación de Rentas y redistribución

La forma de recuperación de plusvalía se deriva estrictamente del concepto de pago o contribución a la ejecución de una obra financiada con recursos públicos en función del beneficio que ésta aporta a los propietarios de inmuebles afectados.

Dificultades para su aplicación

- La falta de reglamentación dificulta la aplicación de la Contribución Especial por Obras Públicas.
- Los estratos económicos medios y altos que se benefician con la ejecución de obras públicas, muestran una actitud negativa, mayor que los estratos más pobres, y muchas veces son apoyados por políticos logrando que las autoridades municipales anulen el cobro del tributo sin mediar sustento legal.
- La falta de apoyo – por desconocimiento o por indeferencia- es también señalado como dificultad para la real aplicación del instrumento. Se suma a esto también la indeferencia de los profesionales y su bajo interés a capacitarse en el tema.
- Alcaldes que han anulado la obligación de pagos, han generado actitudes negativas en la comunidad respecto a seguir aportando al financiamiento de las obras públicas, y restan credibilidad al instrumento.
- Respecto de la información requerida, existen serias dificultades con los registros catastrales; se dispone de catastros incompletos y desactualizados.

Resultados

Como reflejo de la incidencia de este mecanismo en la recuperación de fondos públicos, un primer dato es que en el período municipal 1990-1993 se aplicó la Contribución por Mejoras a 31 obras públicas – pavimentación, obras viales, electrificaciones, sistemas de agua y alcantarillado – de 500 realizadas, cuya inversión se estimó en US\$ 110 millones. Un segundo antecedente es que a partir del año 1996, se ejecutan obras para la recuperación del Centro Histórico de Lima, sin aplicarse el pago de Contribución Especial por Obras Públicas.

Ejemplos de casos

Aplicación del tributo para la obra de instalación de alumbrado público en la prolongación Avenida Tacna, Distrito del Rimac, Lima

El proyecto fue impulsado por la Municipalidad del Rimac, dentro de su Plan de Electrificación y contempla el sistema de alumbrado público en la Prolongación de la Avenida Tacna en el distrito del Rimac, que dotará de iluminación a la zona que en la actualidad no se encuentra servida. Se prevé que producto de la obra incrementará el valor de los predios beneficiados por ésta. La zona de beneficio, está constituida por sectores de distinto nivel socioeconómico, circunstancia que se ha investigado a través de encuestas a domicilio y observaciones de campo.

Para establecer el costo de la obra se incluyeron todas las inversiones y gastos tales como, estudios, proyectos, ejecución, adquisición de predios, indemnizaciones a propietarios, gastos de administración, control y financiamiento y previsión de imprevistos hasta un 10%.

De acuerdo a la situación socioeconómica de los beneficiados se fija el contingente financiero en 50%, que incluye el 15% de gastos de administración para determinación y recaudación de la contribución, así mismo el 3% de habilitación urbana, 6% de supervisión y 10% de impuesto. Para efectuar el cálculo de Contribuciones Individuales se ha aplicado el criterio de Factores de Beneficio; áreas, frente y uso del suelo actual y futuro con sus respectivos puntajes determinándose el porcentaje de participación porcentual que corresponde a cada predio. Posterior a esto se distribuye el Contingente Financiero en función a este porcentaje, obteniéndose la contribución individual de cada predio.

Con respecto a equipamientos, se calcula la contribución global, que luego se procederá a repartir equitativamente, entre todos los poseedores.

En atención al monto de las contribuciones individuales y según el ingreso familiar estimado de acuerdo al estudio socioeconómico realizado en la zona de beneficio, se ha previsto, además la posibilidad de cancelar la contribución al contado o establecer formas de cuotas mensuales.

Como resultados del proceso se señala que desde que se emitió la Resolución de aplicación de la Contribución de Mejoras sobre los predios beneficiados, con la ejecución de la obra Alumbrado Público de la Prolongación de la Avenida Tacna del Distrito Rimac, los vecinos de estratos económicos medios y bajos, asumieron una actitud positiva.

La ejecución de esta obra tuvo el respaldo de los vecinos beneficiados, manifestando que se reducirían los accidentes de tránsito, robos y asaltos, asimismo se promocionarían las actividades comerciales y demás negocios. Los mismos vecinos vigilaron todas las etapas del proceso de mejoramiento urbano.

La falta de disponibilidad de la cartografía catastral de la zona de beneficio, se superó con la colaboración de los vecinos, quienes proporcionaron los planos de loteo y la relación de propietarios. Por la crisis económica en Perú, se fijó la recuperación económica del 50% del contingente financiero. El 90% de los contribuyentes asumieron el pago fraccionado y sólo el 2% de los contribuyentes fueron exonerados de acuerdo a la Ley. La decisión política, el comportamiento de los vecinos y el buen funcionamiento de la estructura técnico administrativa viabilizó la aplicación del tributo para este caso específico.

Fuentes y bibliografía

Gamara Huayapa, Margarita. "Experiencia de contribución de mejoras en el Perú". Lincoln Institute Research Report 2001.

Objetivos

- Reducir el déficit de pavimentación de calles locales y pasajes, mejorando la accesibilidad a equipamientos y medios de transporte, contribuyendo a elevar la calidad ambiental de los conjuntos habitacionales y la calidad de vida de los vecinos participantes.

Descripción

Es un programa de gobierno, de cobertura nacional y operación permanente a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dirigido a personas organizadas en comités de pavimentación y que habitan en un sector carente de pavimentos. Responde a disminuir el déficit de arrastre en infraestructura, específicamente en pavimentación, producto del tipo de loteos residenciales sociales ejecutados en la década de los 80 e inicios de los 90.

El programa se financia con aportes de los Municipios, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de los comités de vecinos quienes deben contribuir al financiamiento de la ejecución de las obras de pavimentación y cuyo aporte mínimo varía entre un 5% y un 25% del costo total de la obra. El Municipio a su vez, dependiendo de su realidad socio económica debe contribuir también con aportes a las obras, entre un 5% y un 25%. El costo de las obras es variable y dependiendo del lugar geográfico fluctúa entre 14 y 35 €/m², y 56€/m² en las zonas más extremas del país. A este beneficio se accede por concurso. Las organizaciones de vecinos deben presentar su postulación en la Municipalidad correspondiente, acompañada del proyecto de ingeniería y la acreditación de un ahorro entre un 5% y un 25% del valor de la obra. (ver en anexo Decreto).

Captación de Rentas y redistribución

En la medida que este es un programa de contribución a obras comunitarias de carácter social, las viviendas que se benefician de él son propiedad de familias de escasos recursos. La valorización de sus viviendas es real, sin embargo no existe en Chile actualmente un mercado para este segmento. En la medida que se genere un mercado, el incremento del valor de las viviendas se transformará en ganancia para los propietarios.

Dificultades para su aplicación

Las personas comprometen sus aportes a través de los Comités de Pavimentación, en varios casos generados por déficit presupuestarios, el sector público orienta sus aportes programados a otras prioridades de inversión, lo que provoca desincentivos de la comunidad y tiempos de espera que dificultan la credibilidad y el compromiso de la comunidad y los municipios.

Otra dificultad corresponde a que Municipios pobres no pueden aportar recursos a este programa, lo que margina a la población más pobre de poder mejorar sus asentamientos. También se comprueba la existencia de Municipios que realizan el aporte que corresponde a los vecinos, situación que desvirtúa el sentido de contribución.

Fuentes y bibliografía

Decreto Supremo N° 114 de Vivienda y Urbanismo 1994, Reglamenta Programa de Pavimentación Participativa. En: <http://www.minvu.cl/>

Anexo:**Decreto Supremo n° 114, (V. y U.), de 1994.
Reglamenta Programa de Pavimentación Participativa**

Santiago, 12 de Julio de 1994.- Hoy se ha dictado el siguiente decreto ley.

N° 114.- Vistos: La ley N° 8.946, sobre Pavimentación Comunal, y en especial lo previsto en sus artículos 8°, 18° y 46°; el D.L. N° 1.305, de 1975; el D.S. N° 397, (V. y U.), de 1976; el D.S. N° 355, (V. y U.), de 1976; la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y en especial lo dispuesto en su artículo 8°; las facultades que me confiere el N° 8° del artículo 32 de la Constitución Política de la República de Chile, y

Considerando:

Que el supremo Gobierno está empeñado en:

- a) Mejorar la calidad de vida de los habitantes de conjuntos habitacionales cuya urbanización se encuentra incompleta por falta de pavimentos;
- b) Mejorar la calidad ambiental del área en que dichos conjuntos habitacionales están emplazados;
- c) Facilitar el acceso a equipamientos comunitarios y a medios de transporte colectivo; y
- d) Conectar o completar pavimentos existentes, para permitir el escurrimiento de las aguas lluvias, evitando de este modo los anegamientos que se producen,

Decreto:

Artículo 1°.- El presente decreto reglamenta un Programa de Pavimentación Participativa, que tendrá por objeto reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes, permitiendo la incorporación a su financiamiento de los particulares beneficiados y de los Municipios.

Artículo 2°.- Para los efectos señalados en el artículo precedente existirá un sistema de postulación y de priorización de las obras, las que serán financiadas con los recursos contemplados al efecto en el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para pavimentos nuevos, y con los aportes que efectúen los particulares beneficiados y/o los respectivos Municipios. Estos aportes, en conjunto, deberán alcanzar los montos mínimos que se fijen al efecto mediante las resoluciones a que se refiere el artículo 9°. Además podrán concurrir al financiamiento de las obras otras entidades, dentro de sus facultades legales, en cuyo caso los recursos que éstas aporten serán aplicados para efectos del Programa, en las mismas condiciones que los fondos sectoriales.

Artículo 3°.- El Programa de Pavimentación Participativa estará orientado a la construcción de pavimentos nuevos de calles y pasajes, de sectores preferentemente habitacionales, siempre que cuenten con alcantarillado y agua potable.

Artículo 4°.- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo destinará anualmente al Programa de Pavimentación Participativa, a lo menos el 75% del presupuesto de pavimentos nuevos y distribuirá estos recursos por regiones, tomando en consideración los siguientes criterios:

- 1.- Población urbana de cada región.
- 2.- Déficit de pavimentación de la red vial urbana.
- 3.- Caracterización socio-económica de las diversas regiones.

Artículo 5°.- Los Gobiernos Regionales distribuirán los recursos asignados a la Región, entre las diversas comunas que la integran, en base a las alternativas que presentará la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva y en los plazos que se exijan en las resoluciones a que se refiere el artículo 6°. En la distribución de dichos recursos entre las distintas comunas de la Región se aplicarán los mismos criterios señalados en el artículo anterior referidos a cada comuna. En los casos que el Gobierno Regional no fije la distribución comunal en los plazos establecidos, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva podrá distribuir esos recursos en la forma propuesta por ella al Gobierno Regional.

Artículo 6°.- Mediante resoluciones de las respectivas Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, que se publicarán en uno o más periódicos de circulación nacional o regional, se convocará a postulación para la selección de las obras del Programa, se fijarán los plazos correspondientes y se señalará la distribución, por comunas, de los recursos asignados a la región. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo informará a cada Municipalidad el monto de los recursos asignados a la respectiva comuna.

Artículo 7°.- Los particulares interesados podrán postular directamente en la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo o a través de la respectiva Municipalidad, acompañando al efecto los antecedentes completos que se exijan en las resoluciones a que se refiere el artículo 9°.

Artículo 8°.- Las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo seleccionarán de entre las obras postuladas, aquellos proyectos que se incluirán en el programa anual, en base a los criterios que se establezcan en la resolución que Fija el Procedimiento para la Aplicación Práctica del Programa de Pavimentación Participativa, hasta completar el monto de los recursos asignados a las respectivas comunas. En los casos en que algunos municipios no cumplan con los aportes comprometidos, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo podrá proceder a redistribuir estos fondos respetando la distribución efectuada previamente por el Gobierno Regional y en el orden de prioridad obtenido por los proyectos o, en su defecto, podrá disminuir el arrastre del Programa. Los fondos excedentes que se produzcan cuando la demanda en una comuna sea inferior a los recursos asignados serán distribuidos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo conforme a la pauta precedentemente señalada. Los Servicios de Vivienda y Urbanización comunicarán a los respectivos Gobiernos Regionales los aportes comprometidos por los municipios, pudiendo solicitar su intervención ante un incumplimiento municipal en la materialización de dichos fondos.

Artículo 9°.- Mediante resoluciones del Ministro de Vivienda y Urbanismo que se publicarán en el Diario Oficial, se señalarán los antecedentes que deberán acompañarse a las postulaciones y, en general, todas aquellas operaciones o actos que se requieran para la aplicación práctica de este reglamento, como asimismo se fijarán los parámetros para efectuar las selecciones dentro de cada comuna, considerándose, a lo menos, los siguientes aspectos:

- a) Monto de los aportes de los particulares y/o de los Municipios.
- b) Grado de cobertura del proyecto.
- c) Magnitud del proyecto.
- d) Antigüedad de los conjuntos habitacionales.

Artículo transitorio.- Durante los dos primeros años de vigencia del presente decreto, contados desde su publicación en el Diario Oficial, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá destinar a los objetivos de este Programa un porcentaje distinto al señalado en el artículo 4°.

Objetivos

Tres objetivos explícitos se asocian al derecho de "préemption", llamado de tanteo en español:

- Incidir en las orientaciones del desarrollo urbano.
- Mantener el control del suelo en las operaciones públicas.
- Recuperar las plusvalías debidas a la urbanización.

Descripción

El derecho de préemption, es el principio por el cual se le reconoce a un candidato, sobre cualquier otro, la prioridad para comprar un bien en caso que éste sea puesto a la venta. El beneficiario del derecho tendrá preferencia si realiza una oferta al menos igual a cualquier otro candidato. La aplicación de este principio permite una intervención activa de las colectividades públicas en el desarrollo urbano, sin tener que recurrir a los procesos complicados de la expropiación.

Es una herramienta descentralizada, que ha sido ocupada en Francia para el desarrollo de urbanizaciones en zonas de tratamiento especial. En las Zonas de Urbanización Prioritarias (ZUP), el derecho de préemption podía ser aplicado en la medida que los terrenos afectados por la ZUP eran puestos en venta y adquiridos al precio de expropiación, es decir el que tenían un año antes de iniciada la ZUP. En términos de política inmobiliaria, el funcionamiento de las ZUP era simple y eficaz, se trataba de comprar, por un organismo controlado por el Estado, los terrenos al precio más cercano al agrícola. En las Zonas de Desarrollo Diferido (ZAD) el derecho de préemption puede ser utilizado anticipando procesos de urbanización, y con dos alternativas de precio; al de expropiación o imponer la plusvalía realizada calculada en función del precio de la última transacción. En las Zonas de Intervención Inmobiliaria (ZIF) el derecho de préemption se utiliza para permitir a la colectividad orientar el desarrollo de la comuna.

En 1987 el derecho de préemption entró en vigor en las comunas que tienen un Plan de Ocupación de Suelo aprobado, aplicándose en toda o parte de las zonas urbanas y zonas de urbanización futura delimitadas en el Plan.

El procedimiento estipulado actualmente en el caso de Francia considera que, antes de cualquier transacción de venta de un inmueble sometido al Droit de Préemption, el propietario o el notario debe suscribir una declaración de intención de vender dirigida a la municipalidad correspondiente. En un plazo de dos meses la comuna debe notificar al declarante si aplicará su derecho de prioridad. Cualquier desacuerdo es visto por el juez de expropiaciones. El propietario tiene el derecho de renunciar a la venta. Los bienes adquiridos por prioridad están destinados a operaciones respondiendo a los fines de la política local de vivienda, organización de actividades económicas, desarrollo turístico y de recreación, equipamiento colectivo, lucha contra la insalubridad, mantención del patrimonio y reserva de tierra. La decisión de aplicar el derecho de prioridad, debe mencionar el objetivo para el cual se aplica.

El derecho de tanteo o préemption, es también utilizado en algunas regiones de Bélgica a favor de agentes públicos (Región Flamande, Región Wallone, Región de Bruxelles-Capitale), presentando algunas diferencias según la región. En este caso la aplicación del derecho es considerada como una forma de luchar contra la especulación inmobiliaria, la cual rara vez se transformará en compra real por el sector público.

Captación de Rentas y redistribución

Dos conceptos explican una de las relaciones entre el derecho de tanteo o "droit de préemption" y la captura de plusvalías. El primero es "ganancia anticipada", es decir el aumento de los precios del suelo cercanos a una acción inmobiliaria a realizarse o en realización. Utilizar la prioridad de compra es un método eficaz para vigilar las plusvalías generadas en este caso y poder recuperarlas en beneficio de la colectividad que financia los trabajos.

El segundo concepto se refiere al "enriquecimiento sin causa", es decir aquel que realiza el propietario sin mediar ninguna acción de su parte respecto a un bien inmueble que ha incrementado su valor. Al tener la colectividad prioridad de compra a precios previos a las acciones que produjeron los incrementos, puede controlar y restringir la plusvalía que iría a los privados de no aplicarse alguna medida correctora.

El principio de prioridad (tanteo o préemption) es también utilizado y de forma frecuente para tener información sobre las ventas, y así detectar la evasión de impuestos debida a la declaración de precios de venta por bajo el valor real del inmueble. Dado que el valor de mercado de un inmueble refleja los incrementos experimentados por éste, al controlar los precios de venta se controla la imposición a la plusvalía en ocasión de las transformaciones.

Dificultades para su aplicación

Dada la discrecionalidad en el uso del instrumento se puede prestar para acciones abusivas por parte de la comuna; estas serían:

- Filtrar los compradores para impedir la llegada de habitantes no deseados.
- Seleccionar los operadores que podrán trabajar en la comuna.
- Bloquear los precios aparentes a fin de no tener precios de referencia elevados en el momento de realizar expropiaciones.
- Bloquear ventas.

A fin de corregir estas desviaciones en la aplicación, se propone:

- Aplicar el derecho cuando sea claramente el caso de un interés de la colectividad en el desarrollo de la comuna y sin que ésta pueda desistir una vez realizada la oferta.
- Distinguir claramente entre el derecho de prioridad para acompañar operaciones públicas que provocan plusvalías, dejando la posibilidad de fijar el precio como si se tratara de una expropiación, sin que la colectividad pueda renunciar a una compra prioritaria comprometida.

Fuentes y bibliografía

Comby, Joseph et Vincent Renard. "Evaluation du droit de preemption". Dans Rapport d'information sur l'évaluation du droit de l'urbanisme, 1991
Comby, Joseph et Vincent Renard. *Les politiques foncières. ¿Que sais je?*. Presse Universitaire de France 1996

Otras Fuentes:

www.acticite.com/demo/php/formulaires_administratifs_24.html

www.pim.be

Objetivos

Gravar una valorización de la propiedad inmobiliaria producida por intervenciones de la colectividad sin mediar acción del propietario, ya sea por una obra pública o por causa del proceso de valoración.

Descripción

Grava el incremento de valor que adquiere la propiedad inmobiliaria a lo largo del tiempo. La aplicación del impuesto es limitada, son pocas las entidades federativas que lo han incorporado a su legislación (7 de 32). Las características del impuesto difieren según las localidades:

- **Aguascalientes:** Se trata de un impuesto al incremento del valor de la propiedad y se aplica sólo cuando éste sea producto de obras realizadas por el municipio. Se grava aquella parte del incremento que se produce como consecuencia directa de las obras realizadas.
- **Coahuila:** Se impone sobre el incremento de valor de la propiedad producto de obras públicas realizadas por cualquier nivel de la administración pública, y se aplica a los inmuebles localizados en la "zona de beneficio efectivo" de la obra, esto último lo acerca a una contribución por obras.
- **Michoacan:** El impuesto de plusvalía se aplica al beneficio producto de una obra de urbanización que incremente el valor de un inmueble, sin que ello se deba al esfuerzo de sus propietarios.
- **Morelos:** Se grava la mejora específica, de naturaleza económica originada por la realización de una obra de planificación de beneficio colectivo, ejecutada por el Estado o el Municipio.
- **Nuevo León:** La imposición se aplica por incrementos producidos por la ejecución de obras de urbanización.
- **San Luis Potosí:** Se grava el incremento de valor por la realización de obras públicas calculado en función de la diferencia entre el valor de mercado del inmueble después de la obra (obtenido por avalúo) y el anterior consignado en la tabla de valores catastrales la cual no puede tener una antigüedad superior a dos años.

Captación de Rentas y redistribución

En opinión de expertos –y analizando las definiciones de los distritos municipios- este instrumento permite un prorrateo de obras de urbanización muy específicas, alejándose de una real aplicación para la captación de plusvalías. Existe consenso entre ellos que el llamado impuesto de plusvalías en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Nuevo León y Sinaloa, es más bien una contribución por mejoras.

En el Estado de Morelos y San Luis Potosí, la definición del instrumento está más cercana a la concepción de recuperación de plusvalía. En el primer caso porque se menciona, aunque luego no se ratifica, que la simple planificación puede dar pauta al cobro de plusvalías; y en el segundo por el sistema que utiliza en el cálculo de la base gravable, aunque técnicamente sea cuestionable.

Respecto a la redistribución la única legislación que señala algo al respecto es la del Estado de Sinaloa, en la cual se establece que los recursos obtenidos de la recaudación se destinarán a obras públicas en nuevos centros de desarrollo. En este caso la recaudación debe ser destinada exclusivamente a las obras de urbanización que provocaron el incremento. Si existiera excedente se debe destinar al pago de obras futuras.

Dificultades para su aplicación

- La lista de factores que generan plusvalías es restringida no incluye por ejemplo factores relacionados con la planificación y los procesos de transformación urbana.
- Dada las definiciones que algunos municipios hacen del instrumento, éste presenta la limitación clásica de la falta de relación entre el costo de una obra y el incremento de valor que dicha obra genera.
- El impuesto entra en competencia con otros que ya se aplican a la propiedad inmobiliaria, esto restringe su aplicación ya que se temen las reacciones políticas que pueden provocar.
- Falta de conocimiento de las técnicas modernas de tasación inmobiliaria; atraso y desactualización de los sistemas catastrales; dificultad para mantenerlos actualizados; desconocimiento de los mecanismos de operación del mercado inmobiliario; deficientes mecanismos de recaudación y falta de personal capacitado para abordar los distintos pasos del proceso.
- Interpretación de la norma complicada y requerimientos de alta calificación para valorar el impuesto.

Fuentes y bibliografía

Marmolejo, Carlos. La Recuperación de Plusvalías y la Distribución de Cargas y Beneficios: El Caso de México. Centro de política de suelo y valorizaciones, Universidad Politécnica de Cataluña.

Perló Cohen, Manuel y Luiz Zamorano. "¿Se justifica la aplicación del Impuesto a la plusvalía en México?", Smolka, Martim y Fernanda Furtado (editores). Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Santiago: Eurelibros, 2001.

Código: 09	Instrumento: Ley de Participación de Plusvalías	Países: Colombia
-------------------	--	-------------------------

Objetivos

Capturar –controlando su apropiación por privados– los aumentos en el precio de la tierra producidos por cambios tales como zonificación, densidad o cambio de uso de la tierra de agrícola a urbana cuando se planea y/o realiza una operación.

Descripción

El gobierno colombiano preparó una propuesta de Ley que permitiera a las colectividades cumplir con el objetivo arriba expuesto. La Ley N° 388 (conocida como Ley de Desarrollo Territorial) sobre participación en plusvalías, fue aprobada por el Congreso Colombiano en 1997. Esta Ley establece que “las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”. (Artículo 73)

La Ley posibilita distintas formas de participación de las plusvalías para la colectividad, entre ellas; negociación de pagos en efectivo, en especie a través de la transferencia de parte de las tierras, o a través de la combinación de pagos en especie y la formación de una sociedad de desarrollo urbano entre los propietarios, la ciudad y los promotores.

La plusvalía se podrá aplicar cuando:

- Se produzcan cambios en la categoría de la tierra (tierra rural se incorpora dentro de los límites de crecimiento del plan maestro);
- Se permitan derechos adicionales de desarrollo;
- Haya cambio de uso.

Respecto a la administración y recaudación, los concejos municipales y distritales pueden definir las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios estableciendo la tasa de participación que se aplicará a la plusvalía generada, la que fluctuará entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado. La tasa aplicada puede variar entre las distintas zonas estimando sus características urbanas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles (Artículo 79). El alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los 45 días siguientes, el efecto plusvalía causado en cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, conforme a lo autorizado por el concejo municipal o distrital (Artículo 81) Ver en anexo texto de Ley.

Captación de Rentas y redistribución

En función del tipo de acción que genera el incremento, la Ley define la forma de cálculo de la ganancia y del monto a pagar. En la Ley 388 se propone establecer la fecha de julio 1997 (fecha de aprobación de la ley en el Congreso), como punto de referencia para calcular las ganancias.

Respecto de la redistribución, la Ley establece que las municipalidades utilizarán la recuperación de plusvalías como ingresos destinados a la construcción de infraestructura y de viviendas sociales en áreas deficitarias y en obras de interés general. El texto de la Ley explicita que “Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”. (Artículo 73).

El artículo 85 de la Ley hace explícitos los destinos de los recursos:

- Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social
- Construcción o mejoramiento de infraestructura viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamiento sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
- Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
- Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.
- Actuaciones urbanísticas en megaproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
- Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
- Fomento de la creación cultural y del mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de la ciudad declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

Dificultades para su aplicación

- La aplicación de este instrumento obliga a los funcionarios responsables a individualizar los incrementos del valor que se deben a decisiones administrativas. Presentan dificultades a la operación del instrumento la medida del aumento relevante del valor de la tierra, la negociación de las formas de pago y el establecimiento de sociedades de desarrollo urbano.
- Dada algunas ambigüedades de la Ley, las municipalidades han tenido problemas en las definiciones de los procedimientos específicos que les corresponde realizar, y en el proceso de aplicación.

Existen imprecisiones respecto a la determinación de los precios base y los montos a cobrar, lo que deja abiertas un conjunto de interrogantes. Se mantienen interrogantes para la aplicación del cobro, entre éstos la especificación clara del método que los municipios utilizarán para determinar el precio de la tierra en los años sucesivos.

Resultados

El cuadro presentado a continuación muestra los efectos de la recaudación de la participación en las plusvalías como producto de la actualización de la información en Colombia. La Ley 223 de 1995 ordena que la información catastral debe ser actualizada en períodos máximos de cinco años con el fin de ajustar los cambios ocurridos en los predios en los elementos físicos, jurídicos y económicos.

Municipios	Valor de la actualización catastral	Facturación (predial)		Incremento de la Facturación	Fecha de vigencia
		Antes de actualizar	Después de actualizar		
Armenia	500	9.840	16.516	6.175	2003
Soledad	259	4.782	8.528	3.746	2002
Riohacha	110	2.171	3.872	1.701	2002
Socorro	80	642	989	347	2002
Paipa	68	987	1.868	881	2002
Pacatavá	52	1.142	1.290	148	2003
S. Miguel de Sema	23	308	422	114	2002

Valores en millones de pesos

La actualización catastral: motor del desarrollo municipal

http://web.fonade.gov.co/cliente/documentos/1_Folletodeactualizaci%C3%B3ncatastral_16_57.doc

Ejemplos de casos

Ley Participación en plusvalías. El caso de Desepaz en Cali y El Salitre en Bogotá.

A principios de la década de 1990, dos ciudades colombianas, Bogotá y Cali, adoptaron reglamentos del uso de la tierra orientados a la expansión de la oferta de tierras para el uso residencial: Bogotá abrió al mercado el acceso a una zona reservada en el medio de la ciudad, llamada "El Salitre", con el propósito de proveer servicios urbanos y establecer normas especiales para asegurar el desarrollo de viviendas para la población de bajos y medianos ingresos. Cali extendió su perímetro urbano para incluir un área de tierras pantanosas conocida como la "Ciudadela Desepaz", la cual necesitaba grandes inversiones en servicios públicos. La ciudad planeaba suministrar los servicios básicos como incentivo para que su propio departamento de vivienda y los promotores privados construyeran viviendas para grupos de bajos ingresos.

El simple anuncio de que los respectivos concejos estaban a punto de promover desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. En el caso de Cali, las transacciones registradas en la Ciudadela Desepaz reflejaron aumentos de los precios de más del 300 por ciento, aun antes de que el Concejo Municipal tomara una decisión formal. La tierra pasó rápidamente de manos de un grupo disperso de hacendados de ganado relativamente desconocidos (y, según fue documentado posteriormente, algunos traficantes de drogas extranjeros y locales) a manos de especuladores y promotores urbanos. Una serie de decisiones administrativas durante un período de 30 meses impulsó el valor prácticamente nulo en el mercado de ciertas tierras a precios de más de 14.000 pesos colombianos por metro cuadrado (aproximadamente 18 dólares estadounidenses en 1995). Tales decisiones dieron como resultado ganancias generales de más de 1.000 veces el precio original de la tierra, una vez considerada la inflación.

El Salitre, en Bogotá, siguió un proceso similar de toma de decisiones por parte de la administración urbana que aumentó sustancialmente el precio de la tierra. No es sorprendente que los proyectos de vivienda en ambos casos se encuentren ocupados por grupos de medianos y altos ingresos, en lugar de los sectores de bajos ingresos anticipados originalmente. Puesto que casos como los de Desepaz y El Salitre ocurren regularmente en las principales ciudades colombianas, el gobierno nacional preparó una propuesta de ley para permitir que las ciudades capturen la mayor parte de los aumentos en el precio de la tierra que puedan atribuirse primordialmente a cambios de uso autorizados. Tales cambios incluyen zonificación, variaciones de densidad o conversión del uso de la tierra de agrícola a urbano. La propuesta –inspirada por medidas de las leyes españolas y brasileñas, similares aunque menos estrictas– fue aprobada por el Congreso Colombiano como Ley N° 388 de 1997.

Las leyes colombianas del impuesto sobre la renta –incluyendo la exitosa Contribución de Valorización, una tasa a las mejoras de la propiedad limitada a la recuperación del costo de la inversión pública– no resultan eficaces para capturar el tipo de ganancias de capital extremas registradas en Desepaz o El Salitre. La Ley N° 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, ofrece varias opciones para que las autoridades locales puedan "participar de las plusvalías" a través de la recaudación de una nueva "contribución al desarrollo territorial". Las ciudades y los propietarios pueden negociar pagos en efectivo, en especie (por medio de la transferencia de parte de las tierras), o a través de la combinación de pagos en especie (tierras) y la formación de una sociedad de desarrollo urbano entre los propietarios, la ciudad y los promotores, por ejemplo. La implementación de este nuevo instrumento de captura de plusvalía constituye un desafío formidable para los administradores urbanos colombianos, quienes se ven obligados a identificar los aumentos del valor que se deben primordialmente a decisiones administrativas. Entre las dificultades a superar se incluyen la medida del aumento relevante del valor de la tierra, la negociación de las formas de pago y el establecimiento de sociedades de desarrollo urbano.

Fuentes y bibliografía

Barco de Botero, Carolina y Martim Smolka. "Desafíos para implementar la "participación en plusvalías" en Colombia". Lincoln Institute of Land Policy. Marzo, 2000;

Rojas, Fernando y Martín Smolka. Nueva Ley Colombiana implementa la captura de la plusvalía. Marzo, 1998.

Otras Fuentes:

Texto legal Ley N° 388 de 1997 de Participación en Plusvalía Colombia;

http://web.fonade.gov.co/cliente/documentos/1_Folletodeactualizaci%C3%B3ncatastral_16_57.doc

Código: 10	Instrumento: Captación de Plusvalía – Impuesto a la Transferencia (Unión Europea)	Países: Francia y Alemania
-------------------	--	-----------------------------------

Objetivos

Recuperar las plusvalías producidas en una propiedad.

Descripción

Francia:

La imposición de las plusvalías se introdujo en Francia en 1963 y se extendió en 1976. Es un impuesto al incremento del valor de un bien inmueble propiedad de un particular que se aplica en el momento de constatarse una transferencia a título oneroso.

Este impuesto tiene la categoría de un impuesto al ingreso y quedan exonerados del pago los casos especificados por la Ley. Un impuesto similar se aplica en otros países de la Comunidad Europea.

Casos de exoneración

Plusvalías realizadas hasta el 31 de diciembre de 2003

- Cesión de un bien propiedad detentado por más de 22 años.
- Toda cesión si el monto total anual de las cesiones no excede 4.600 €.
- Salvo raras excepciones, cesión de la residencia principal y bajo ciertas condiciones cesión de la residencia secundaria.
- Cesión de terrenos agrícolas o forestales cuyo precio de venta del m² se encuentre entre 0,61 y 3,96 €.
- Expropiación bajo condición de reemplazo en los 6 meses de la indemnización
- Pequeños propietarios cuyo capital inmobiliario incluidos bienes en posesión por otros miembros del "hogar fiscal" no exceda 61.000 € (más 15.250 € por hijo a cargo, a partir del tercero).
- Algunos casos de titulares de pensiones de vejez.

Plusvalías realizadas a partir del 1 de enero de 2004

- Cesión de un bien propiedad detentado por más de 15 años.
- Cesión de la residencia principal y de sus dependencias.
- Toda cesión de inmueble o fracción de cuyo valor no exceda 15.000 €.
- Expropiación bajo condición de reemplazo en los 12 meses de la indemnización.
- Algunos casos de titulares de pensiones de vejez.
- Transacciones realizadas en el marco de ciertas operaciones de unión inmobiliaria.

Alemania:

Actualmente las prescripciones prevén que la venta, por una persona física no ejerciendo una actividad lucrativa, de un bien inmueble arrendado, está sometida al impuesto a las plusvalías, si el vendedor ha sido propietario por menos de 10 años. Están exonerados los inmuebles utilizados en propio. Si el vendedor es una persona física o moral, alemana o extranjera, ejerciendo una actividad lucrativa, la plusvalía inmobiliaria es imposible.

La legislación alemana prevé hacer estas disposiciones legales más estrictas. El periodo de excepción de 10 años sería suprimido en favor de la exención del impuesto a personas físicas o morales no ejerciendo actividad lucrativa. El monto de la plusvalía sobre inmuebles comprados a partir del 21 de febrero de 2003 corresponde a la diferencia entre el precio de venta y el valor de compra inicial sin disminución de las amortizaciones. La tasa única de impuesto está fijada en 15%. En caso de venta de más de 3 inmuebles tenidos a título privado y arrendado podrían ser sujetos a impuestos dado que se podría considerar como actividad inmobiliaria.

Captación de Rentas y redistribución

Es un instrumento especialmente diseñado para captar plusvalías. La plusvalía se calcula por la diferencia entre el precio de venta y el valor de adquisición.

Cálculo de la plusvalía neta imponible. Francia

Las modalidades de cálculo difieren según el tiempo de propiedad del inmueble

Adquisición desde menos de 2 años o desde más de 2 años para las plusvalías realizadas hasta 31/12/2003

Adquisición desde menos de 5 años o desde más de 5 años para las plusvalías realizadas hasta 01/01/2004

Etapas de cálculo	Cesión hasta 31/12/2003		Cesión a partir de 1/1/2004
	Menos de 2 años	Más de 2 años	
Plusvalía bruta	Precio de cesión (- gastos de cesión) – precio de compra ⁽¹⁾ (+ gastos de compra)	Precio de cesión ⁽¹⁾ (- gastos de cesión) – precio de compra ⁽²⁾ actualizado (+ gastos de compra)	Precio de cesión (- gastos de cesión) – precio de compra ⁽¹⁾ (+ gastos de compra)
Plusvalía neta		Plusvalía bruta reducción de 5% por año de posesión a partir del segundo año	Plusvalía bruta reducción de 10% por año de posesión a partir del quinto año
Plusvalía imponible	Plusvalía bruta reducción de 915 € ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	Plusvalía neta reducción de 915 € ⁽³⁾ ⁽⁴⁾	Plusvalía neta reducción de 1.000 € por cesión

(1) 0 valor real al día de la sucesión o de la donación.

(2) Precio de compra aumentado de los porcentajes anuales de alza de precios publicados por el fisco.

(3) Reducción de 915 € a las plusvalías sobre bienes inmuebles y de 11.450 € en caso de expropiación.

(4) Reducción complementaria de 4.600 € por una persona sola o 3.050 € por una pareja casada (más 1.525 €) en caso de primera cesión de residencia secundaria imponible.

Nota: Las minusvalías no son deducibles salvo excepciones contempladas

El precio de venta se entiende como el precio real tal como figura en el acta de venta restados los gastos de la transacción. Las comisiones pagadas a los intermediarios deben justificarse. Cuando el bien es cedido contra el pago de una renta vitalicia, el precio es el valor en capital excluidos los intereses.

El precio de adquisición es el estipulado en el acta de compra. Si el bien vendido ha sido adquirido a título gratuito, es el valor establecido en la declaración de donación o de sucesión el que debe ser considerado. Al precio o al valor de adquisición pueden ser agregados los costos de adquisición (los derechos de donación y de sucesión no son tomados en cuenta). En caso de adquisición a título oneroso solamente, los costos pueden ser evaluados en el 10% del precio de la adquisición.

Los trabajos de construcción, reconstrucción, ampliación o mejoramiento realizados, los gastos incurridos aumentan el precio de compra bajo dos condiciones:

- No deben haber sido anteriormente deducidos ni haber usado el derecho al beneficio de una reducción de impuesto.
- No deben presentar el carácter de gastos de arriendo o de mantenimiento (del tipo trabajos de pintura, cambio de alfombra etc.). Si los trabajos han sido realizados personalmente, se puede evaluar su monto multiplicando por 3 el precio de los materiales según facturas.

Los intereses de préstamos no pueden ser deducidos salvo si se trata de una residencia secundaria y ellos no han sido anteriormente deducidos por el cálculo de impuestos sobre el ingreso o que no hayan abierto derecho al beneficio de una reducción de impuestos. La reducción de estos intereses tiene techo y ninguna consideración es posible para los préstamos contraídos después del 1 de enero de 1997 para una vivienda nueva y el 1 de enero de 1998 para una vivienda usada.

Ejemplo de cálculo del monto a pagar en el caso de Francia antes de 2004

Precio de compra: 45.800 €

Costos de adquisición: (tasa fija 10%): 4.580 €

Total: 50.380 €

Fecha de compra: enero 1987

Coefficiente de erosión monetaria aplicado en 1987: 1,33

Precio de compra reevaluado: 67.005,4 €

Trabajos de reconstrucción: (no deducidos de ingresos inmobiliarios) se realizaron en 1987 por una empresa por un monto de 3.810 €

Otros trabajos fueron realizados por el contribuyente el mismo año. El precio de los materiales fue de 915 €

$3.810 € + (915 € \times 3) \times 1,33$ (coef. de 1987) = 8.718,15 €

Precio de venta: 122.000 €

Fecha de venta: octubre 2002

Valor bruto plusvalía: 46.276,45 €

Reducción por duración en la posesión más allá de 2 años: $13 \times 5 \% \times 46.276,45 € = 30.079,69 €$

Plusvalía neta: 16.196,76 €

Reducción general: 915 €

Plusvalía imponible: 15.281,76 €

Duración de la posesión

Cuando el bien es cedido y ha sido adquirido hace más de 2 años, el precio de adquisición y las sumas que se agregan (salvo interés de préstamo) son valorizados por la aplicación de un coeficiente de erosión monetaria. Las plusvalías realizadas benefician de un 5% del inmueble por año de detención más allá de 2 años, lo que conduce a una exoneración al pasar de 22 años de posesión.

<http://www.lesechos.fr/>

Dificultades para su aplicación

El impuesto puede inducir a los propietarios a retrasar el momento de vender en espera de un menor o nulo impuesto, producto del número de años en su propiedad, mientras más esperen menos elevado será el impuesto, lo que no altera el movimiento normal del mercado.

Algunas evaluaciones de este instrumento señalan que su aplicación es compleja en relación a su productividad. Sin embargo tanto en Francia como en Alemania el impuesto es considerado necesario, lo que motiva a realizar reformas para mejorarlo.

Fuentes y bibliografía

Comby, Joseph et Vincent Renard. Les politique foncières. ¿Que sais je? Presse Universitaire de France 1996.

Otras fuentes:

<http://www.lesechos.fr/>

Anexo B. Bibliografías básicas y sectoriales

Índice

	Nº referencias	Pág.
01. Bibliografía básica citada en el libro	14	211
02. Bibliografía del Documento Base de la Red 7 de URB-AL	32	211
03. Bibliografía sobre la movilización de plusvalías urbanas	16	212
04. Sobre las políticas de regularización en América Latina	75	213
05. Bibliografía sobre las Ciudades Intermedias del mundo	51	216
06. Bibliografía sobre los “Presupuestos participativos”	20	217
07. Bibliografía sobre instrumentos en versión italiana	44	218
08. Bibliografía sobre instrumentos en español y catalán	7	219
09. Declaraciones y páginas web sobre el tema	15	219
10. Bibliografía básica de consulta / Addenda	10	220
Total de referencias	284	

01. Bibliografía básica citada en el libro

- (1) Artículo de Josep Maria Llop sobre “La globalización frente a las ciudades intermedias y sus territorios” Revista sobre la Globalización; Arquitectos sin Fronteras; Barcelona 2004.
- (2) Libro editado por Smolka y Furtado “Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano”, una referencia clave para nuestro trabajo, editado por el Lincoln Institute y la PUC de Chile, Abril 2001.
- (3) Libro de J. Comby et Vicent Renard sobre “Les politiques foncières» ; Ed. Presses Universitaire de France ; Col. Que sais-je? Paris 1996.
- (4) Libro de ver Carlos Marmolejo “La Recuperación de Plusvalías y la distribución de Cargas y Beneficios: El caso de México”.
- (5) Libro de Vicent Renard “La distribución equitativa de beneficios y cargas y la recuperación pública de las plusvalías. La experiencia francesa. Resumen de la presentación CRNS. Ecole Polytechnique. Jornada organizada por el CPSV-ETAB, Barcelona, 19/6/2003.
- (6) Artículo de Fernanda Furtado, sobre “Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina”; Mayo 2000.
- (7) Libro editado por Smolka y Furtado “Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano”, una referencia clave para nuestro trabajo, editado por el Lincoln Institute y la PUC de Chile, Abril 2001.
- (8) Libro de Claudia De Cesare, sobre “Desafíos que controla el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre”; Porto Alegre, Brasil, Septiembre, 1999.
- (9) Libro de Carolina Barco de Botero y Martin Smolka “Desafíos para implementar la participación en plusvalías, en Colombia”; Lincoln Institute of Land and Policy; March, 2000.
- (10) Manejo del Suelo Urbano PGU – LAC Programa de Gestión Urbana. Ecuador 1994.
- (11) Artículo de Martim Smolka u Alfonso Iracheta Cenecorta, sobre la “Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres” Lincoln Institute of Land and Policy; July, 1999.
- (12) Libro de Nora Clichevsky , sobre “Pobreza y acceso al suelo urbano, algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina” Informe Final. Nora Clichevsky, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, 2003.
- (13) Libro de Hernando De Soto, “El Misterio del Capital”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana. 2003
- (14) La Regularización de la Tierra Urbana en Perú. Calderón, Julio. May, 1998; Lincoln Institute of Land and Policy

02. Bibliografía del Documento Base de la Red 7 de URB-AL

- Documento Base de URB-AL Red 7; “Gestión y control de la urbanización” para el Seminario de Lanzamiento, en Rosario-Argentina, los días 8 y 9 de Noviembre del 2000; Documento editado por la Municipalidad de Rosario; Coordinado por Jordi Borja, Herve Huntzinger, Mario Correa, con la colaboración de Zaida Muixí y Raquel Rolnik, 60 páginas.
- ARANA, Mariano. Alcalde de Montevideo. Conferencia en Jornadas sobre Gestión de ciudades, en la FADU, Universidad de Buenos Aires, 18-19 de Noviembre de 1998.
- BALTRUSIS, Nelson / MOURAD, Laila Nazem. “Diadema – estudio de caso” in Rolnik, R. Regulação urbanística e exclusão territorial. Revista Pólis no 32. São Paulo: Pólis, 1999
- BENTES, Dulce. “Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal” in Rolnik, R. e Cymbalista, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Revista Pólis no 29. São Paulo: Pólis, 1997.
- BORJA, Jordi. “Los desafíos del territorio”. Seminario Internacional sobre el tema: El renacimiento de la Cultura Urbana. Frente a la Globalización: Ciudades con Proyecto, PER, Municipalidad de Rosario, Rosario, 1999.
- BORJA, Jordi / CASTELLS, Manuel. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Editorial Taurus, Madrid 1997. México 2000.

- BORJA, Jordi / MUXÍ, Zaida. L'espai públic: ciutat i ciutadania. Diputació de Barcelona, 2000. – Ed. en español 2001, Ed. Gustavo Gilli.
- BOTLER, Milton / MARINHO, Geraldo. “O Recife e a regularização dos assentamentos populares” in ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Revista Pólis no 29. São Paulo: Pólis, 1997.
- CARRIÓN, Fernando (coordinador), Ciudades y políticas urbanas. CODEL, Quito. 1992.
- CASTILLO, Juan Carlos / SALAZAR, José. La planeación urbanística en Colombia – evolución y perspectivas. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico / Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano Y Agua Potable / Proyecto de Apoyo a la Gestión Urbana, 1995.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Informe “Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos urbanos.” Ibero América ante HABITAT II. Actas de las jornadas celebradas en la Casa de América, Madrid 30-31 mayo 1996. Ministerio de Fomento, 1996.
- CRESPI, Ana María / INDA, Nelson. Renovación urbana – La calle piedras. Documentos de Arquitectura 8. Montevideo: Habitplan Consultores, 1989.
- DAMASIO, Esther (ed.). Vazios urbanos e o planejamento das cidades. Cadernos de urbanismo año 1 no 2. Río de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 2000.
- HERCE, Manuel. “Infraestructuras y Oportunidades de Renovación Urbana”. Seminario Internacional El renacimiento de la Cultura Urbana. Frente a la Globalización: Ciudades con Proyecto, PER, Municipalidad de Rosario, Rosario, 1999
- HEREDA, Jorge et alter . “O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema” in Rolnik, R. e Cymbalista, R. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Revista Pólis no 29. São Paulo: Pólis, 1997.
- MARQUES, María Teresa. “Cidade potencial”. Revista Construção ano XLII no 2243. São Paulo: Pini, 1991.
- Mc CARNEY, Patricia (ed.) The Changing Nature of Local Government in Developing Countries. Center for Urban & Community studies University of Toronto. 1996
- MINISTERE de l'Équipement, des Transports et du Logement, des Transports et du Tourisme, France ; La Loi Solidarité et Renouvellement Urbain; mars 2000.
- MINISTERE de l'Équipement, des Transports et du Logement, des Transports et du Tourisme, France. Public –Prive. Quel aménagement pour demain? Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme. 1994.
- NAVARRO BENÍTEZ, Bernardo . “Las políticas de transporte urbano en América Latina. El caso de la ciudad de México”. Ciudades y políticas urbanas. Coordinador Fernando Carrión. Editado por CODEL, Quito. 1992.
- PALACIOS B., Alonso; “Evaluación de políticas urbanas en la ciudad de Medellín” Ciudades y políticas urbanas. Coordinador Fernando Carrión. CODEL, Quito. 1992.
- PROYECTO MSP / PROGRAMA ECOS – OUVERTURE. El desarrollo urbano en el Mediterráneo. La planificación estratégica como forma de gestión urbana. Área Metropolitana de Barcelona, 1998.
- RODRÍGUEZ, Alfredo / WINCHESTER, Lucy. “Fuerzas globales, expresiones locales” Ciudades y gobernabilidad en América Latina. Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997.
- ROLNIK, Raquel, “Instrumentos de Gestión Urbana” para Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Oficina de Planeación Estratégica OPES –Brasil, julio 1997.
- RUEDA, Salvador; “Estrategias para competir” La ciudad sostenible. Garcia Espuche, A. / Rueda, S (eds.) CCCB, Barcelona, 1999.
- SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor de São Paulo ao alcance de todos. São Paulo: Secretaria Municipal do Planejamento, 1991.
- SCHÜTZ, Eike J. Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda. Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1996. (1987)
- SOARES, José Arlindo e PONTES, Lúcia. Recife – os desafios da gestão municipal democrática. São Paulo: Pólis; Recife: Centro Josué de Castro, 1998.
- STREN, Richard. (Ed) URBAN RESERCH IN THE DEVELOPING WORLD. Latin America. Nº 3. Centre for Urban & Community studies University of Toronto. 1995.
- STREN, Richard. (Ed) URBAN RESERCH IN THE DEVELOPING WORLD. Perspective on the City. Nº 4 Centre for Urban & Community studies University of Toronto. 1995.
- STREN, Richard. “Introducción” Ciudades y gobernabilidad en América Latina. Ediciones Sur, Santiago de Chile. 1997.
- URBAN Task Force, Final Report. Chaired by Lord Rogers of Riverside. Towards an Urban Renaissance. London ; 1999.

03. Bibliografía sobre la movilización de plusvalías urbanas

- ROJAS, Eduardo; Rodríguez Villaescusa, Eduardo y Wegelin, Emiel: “ Volver al Centro. La recuperación de Aéras Centrales Urbanas “ BID; 2004.
- LUNGO, MARIO (Comp.); Garay, Alfredo; Sandroni, Paulo; Rojas, Eduardo; “ Grandes Proyectos Urbanos “ EDtiado por el Lincoln Institute i UCA Editores; El Salvador, 2004.
- CEPAL “ El espacio regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe “. CEPAL + HABITAT; Santiago de Chile, mayo del 2001.
- Furtado, Fernanda. “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina”. XX Congreso de LASA. Guadalajara, México. 1997. Mimeo.
- Gestión Estratégica de la Tierra Urbana. PRISMA ; Documento Editado por Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente; Mario Lungo y Raquel Rolnik, El Salvador, 1998, 28 páginas.
- Smolka, M. y Furtado, F. (Editores), “Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano”. Lincoln Institut of Land and police y Universidad Católica de Chile. Obra colectiva, Eurelibros. Chile. Abril, 2001.

- Smolka, M.Y Amborski, D., "Value Capture and urban development: an interamerican comparison". Los avalúos como instrumento de gestión urbana en la ejecución del ordenamiento territorial, Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá. Santa Fe de Bogotá, DC. Colombia. pp. 189-224.
- Brown, J. y Smolka, M. "Capturing public value from public investment" en James Brown (editor) Land Use and Taxation. Applying the insight of Henry George, LILP. Cambridge. 1997
- Perló, M. "La aplicación del impuesto sobre plusvalía en México". En Iracheta, C.- Alfonso (coordinadores) Los pobres de la ciudad y la tierra. Edición del Colegio Mexiquense y el Lincoln Institute Land and Police. México, 2000.
- Rodríguez, A. "Las contribuciones urbanísticas" En Tributación municipal en Venezuela II: aspectos jurídicos y administrativos Prohombre PH Editorial c.a. Caracas. 1998.
- Carvalho, R. "Contribuição de melhoria e taxas no direito brasileiro". Editorial J. de Oliveira. Sao Paulo, Brasil. 1999
- Lucesole, E. (coord.)- Poder Tributario Municipal. Informe final del sub. - proyecto "Poder de imposición municipal" en el marco del proyecto PNUD 98/004 SeDi. Editorial Universitaria de La Plata. La Plata. 1999.
- Harvey, D. Urbanismo y desigualdad social. México. Siglo XXI S.A. 1979.
- Zornoza Pérez, J. "El equitativo reparto del gasto público y los derechos económicos y sociales". En HPE, N° 113/1988
- Acquatella, J. Aplicación de instrumentos económicos en la gestión en América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes- Series CEPAL.- Medioambiente y desarrollo. Vol. N° 31- Enero 2001.
- Iglesias, Norberto (comp.) "La visión urbanística de los recursos municipales". Unidad Temática de Desarrollo Urbano. Red de Merco ciudades. Malvinas Argentinas, Argentina, septiembre 2002

04. Bibliografía sobre políticas de regularización en América Latina

- En base al documento informe sobre la "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina " de Nora Clichevsky; Ed. CEPAL, 2003
- Abramo, Pedro (2002a) "A teoria económica da favela: Quatro notas preliminares sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Abramo, Pedro (2002b), "Mercados informales de tierra. Formas de funcionamiento e impactos de la regularización ". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Alfonsin, Betania de Moraes (2001), "Saindo do Gueto: A regularizariifundiária assumida como parte da política urbana ". Enseñando mercados y políticas de tierra, Lincoln Institute of Land Policy, 26-30 de Noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Alfonsin, Betania de Moraes (2001), "Políticas de regularizariio fundiária: Justificafio, impactos e sustentabilidade", Lincoln Institute research report.
- Aristizabal, Nora y Andrés Ortiz (2001), "Aproximación innovativa a la tenencia de la tierra para los pobres urbanos en Bogotá ", Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Azuela, Antonio (2002), " El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos. A diez años de la Reforma ", Segundo seminario internacional reformas al suelo urbano. Aciertos, desaciertos y retos", México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). "Nicaragua. Rehabilitación integral de barrios en extrema pobreza", www.iadb.org
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003), "Costa Rica: Alivio a la pobreza urbana y desarrollo del capital humano. Perfil Ir", www.iadb.org
- Banco Mundial (1997), "Proyecto de Derecho Propiedad Urbana, Lima-Perú",
- Bazoberry, Guillermo (1999), "igualdad del suelo urbano. El caso de Cochabamba" Tierra vacante urbana: Nuevos desafíos y oportunidades, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, U.S.A y Municipio de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 26-29 de abril.
- Brakarz, José (2002a), "Ciudades para todos. La experiencia reciente en Programas de Mejoramiento de Barrios", BID, Washington, D.C.
- Brakarz, José (2002b), "La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?", Presentación en panel en curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Bolívar, Teolinda (2000), "Algunos obstáculos que han impedido la regularización jurídica de los barrios venezolanos", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Cabrera, Gustavo (2002), "La regularización de la tenencia de la tierra. Una descripción de la política institucional para los asentamientos humanos en tierras de origen social". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Calderón, Julio (2000), "Precio del suelo en barrios populares y provisión de infraestructura", Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, Cambridge, Massachusetts.
- Calderón, Julio (2001), "La barriada limeña en la perspectiva comparativa latinoamericana", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Calderón, Julio (1999), "Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales de suelo urbano en América Latina", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Calderón, Julio (2002), "Propiedad y crédito: La formalización de la propiedad en el Perú", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

- Carballo, Franco (2001), "La regularización dominial en programas Titulación de inmuebles privados provincia de Buenos Aires-Argentina". Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Castro, Ignacio (2002a), "Informalidad urbana en el acceso al suelo y la habitaCtón en la Ciudad de Guayaquil, Ecuador". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Castro, Ignacio (2002b), "El proceso de legalización de la tenencia de la tierra emprendido en sectores urbano marginales y rurales del Cantón de G. uayaquil, desde 1993 a 2002": Curso de desarrollo profesional. Mercados Informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- CEPAL (2003), Panorama social de América Latina. 2002-2003, LC/G.2209-P/E, agosto.
- Clichevsky, Nora (1991), "Tierra fiscal y regularización urbana", CONICET-IIED-AL, Informe de investigación.
- Clichevsky, Nora (1999a), "Urbanización informal: Contexto, causas y posibles soluciones", Informe de Investigación.
- Clichevsky, Nora (1999b), "Mercado de tierras en Quito", CONICET, Informe de investigación.
- Clichevsky, Nora (2000), "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación", CEPAL de las Naciones Unidas, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 28, Santiago de Chile, octubre (referencia LC/L.1430-P).
- Clichevsky, Nora (2002), "Tierra vacante en ciudades latinoamericanas". Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Clichevsky, Nora (2003a), "Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires", en prensa en C&T, Madrid.
- Clichevsky, Nora (2003b), "La legalización de tierra en Tegucigalpa". Informe de Investigación.
- CLICHEVSKY, Nora et alter. (1990), "Construcción y administración de la ciudad latinoamericana" (coord.) GEL-IIED-AL. Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2002), "Situación habitacional y programas vinculados a la regularización dominial en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Cravino, María Cristina (2003), "Mercados informales de tierra y redes sociales en el Area Metropolitana de Buenos Aires", en prensa, Río de Janeiro.
- De Grazia, Grazia (2002), "Informalidades urbana no acceso ao solo e a moradia no Brasil", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- De los Santos, Matilde (2002), "Uruguay y los asentamientos informales", Curso de desarrollo profesional sobre mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- De Soto, Hernando (2003), "El misterio del capital", Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Duhau Emilio (2002), "Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Emanuelsson, Dick (2003), "La persecución política contra los "sin techo" en el Paraguay como al viejo estilo dictatorial de Stroessner", Derechos Humanos, www.rebellion.org
- Escallon, Clemencia (2002), "El caso de Bogotá, Colombia". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Everett, Margaret (1999), "Desalojos forzosos y derechos humanos en Colombia", Land Lines, vol. 11, N° 6, p.1 Ed., Cambridge, Massachusetts.
- Fernandes, Edesio (2002). "The influence of de Soto's The mystery of capital". Land lines, January, vol. 14- N° 1. Cambridge, Massachusetts.
- Frank, Daphne (2002), " Algunos aspectos sobre la informalidad urbana en Quito, Ecuador", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Fuentes, Patricia et al. (2000), El Salvador: Programa de promoción del mercado de tierras", Development Ideas, Inc., Documento de Trabajo, Washington.
- http://www.ibw.com.ni/-cenidh/informs/informe2001/derecho_a_la_propiedad.htm
(Centro Nicaragüense de Derechos Humanos-CENDHU).
- Huayapa, Margarita Gamarra (2001), "Plusvalía urbana generada por la aplicación del programa de formalización de la propiedad y la inversión pública, en los asentamientos humanos de Lima Metropolitana. Años 1990-2001", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Jaramillo, Samuel (1987), "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano", Bogotá, mimeo.
- Kaztman, Rubén (2003), "La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana", Serie Medio Ambiente y Desarrollo ~ 59, LC/L.1790-P/E.
- Lungo Mario y Ninoska Ramos (2003), "Regulación de la tierra en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy Research Report, www.lincolninst.edu
- Mac Donald, Joan (2003), "Expresión de la pobreza en la ciudad" presentado a la Reunión grupo de expertos sobre pobreza urbana en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL" Santiago de Chile, 27 y 28 de enero.
- Maricato, Erminia (1996), "Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violencia", Sao Paulo, HUCn'EC.

- Mertins, Günter Popp, Babette Wehrmann (1998), "Tenencia de la tierra en áreas de asentamientos informales en ciudades grandes de países en desarrollo. Ejemplos de Latinoamérica y África" GIZ-Facultad de Geografía de la Philipps- Universität de Marburg.
- Minujin y Kessler (1994), "La nueva pobreza", Buenos Aires, fotocopia.
- Muñoz, Juan (2002), "Producción informal de suelo urbano", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy" 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Ortiz, Alexandra (2001), "Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programas de Mejoramiento Urbano", Banco Mundial, Lincoln Institute of Land Policy, octubre 8-12.
- Oszlak, Oscar (1992), "Merecer la ciudad", Buenos Aires, Humanitas.
- PADCO (1998), "El mercado de terrenos y los barrios marginales. Ciudad de Tegucigalpa", BID, documento en fotocopia.
- Paranhos, Alberto (2002), "La regularización de la tenencia informal: ¿Demasiada lógica puede ser negativa?", Presentación en panel en curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Pinho, Evangelina (2002), "Implementação de Projetos de Regularização Fundiária e de Urbanização de Assentamentos Populares no Brasil. Notas sobre Aspectos Técnicos e Metodológicos", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Programa Arraigo (1994), Presidencia de la Nación. Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, Buenos Aires.
- Pucci, Lucila (1999), "Tierra ocupada. Barrio independencia, de la ilegalidad a la regularización dominial", Maestría en Hábitat y Vivienda, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.
- Rarnacciotti, Aldo (2002), "Informalidad urbana en el acceso al suelo y la habitación en la región del Bío-Bío/Chile", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Rezzano, Magdalena (2002), "Regularización de asentamientos irregulares y el Medio Ambiente". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy" 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Ribera Castillo, José Alberto y Alicia Villar Landa (1999), "El desarrollo de los asentamientos urbanos y el problema de la tierra en Honduras", International seminar on vacant land: Challenges and opportunities, Río de Janeiro, Brasil, 26-30 de abril de 1999.
- Riofrio, Gustavo (2001), "Evaluando políticas de formalización: formalidad sostenible para el Perú" Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, 7-12 de octubre, Cambridge, Massachusetts.
- Ruiz, María Margarita (2001), "Mercado ilegal de suelo en áreas de reserva ambiental". Enseñando mercados y políticas de tierra, Lincoln Institute of Land Policy, 26-30 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Saravia, Santos (2002), "Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Schteingart, Martha (1993), "México: evaluación de las políticas nacionales del suelo urbano (evolución reciente y situación actual)", en Evaluación de las políticas nacionales del suelo e instrumentos para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina, UN-Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 81-123.
- Silva, Helena y Menna Barreto (2000), "Límites y contradicciones de las políticas urbanas progresistas en Brasil", presentación al International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS).
- Silva, Helena y Menna Barreto (1999), "Novas estratégias de acesso da população de baixa renda a terra urbana: as compras de terrenos por associações", Lincoln Institute research report, Cambridge, Massachusetts.
- Smolka, Martin (2002), "Regularización de la ocupación del suelo urbano: El problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema", documento docente presentado en el "Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, noviembre 2003.
- Smolka, Martin (2003), "Problemas elevados (e inacessíveis) da terra servida urbanizada" en "Os desafios da gestão urbana: discussões sobre a complexidade de governar a cidade", Freire, Mila y Brasil, F. (eds.), WB/EDI, FJP-IPEA-ESAF, en prensa.
- Solís Pérez, Elena (2002), "La irregularidad y la regularización, una aproximación desde la psicología". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Varas, José Javier (2002), La experiencia del plan de legalización de la tierra en Guayaquil y la titularización de 120.000 familias. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Verissimo, Antonio Augusto (2002), "Principais processos de produção informal do solo urbano no Rio de Janeiro". Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: Regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- Vicario, Luis (1993), "Bolivia: Uso del suelo urbano, análisis de las tendencias y políticas a través del estudio de un caso: la concentración urbana La Paz-El Alto", en Evaluación de las políticas instrumentales para mejorar el acceso y uso de la tierra urbana en América Latina, UN-Hábitat (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), Nairobi, pp. 51-64. .
- Vidal, Ana Irene (2001), ¿La regularización de la tenencia de la tierra en los barrios venezolanos es una solución que aliviará la precariedad urbana existente en los barrios, forma parte del problema o lo incrementará? Mercados informales. Regulación de la tenencia de la tierra y programas de mejoramiento urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 7-2 de octubre, Cambridge, Massachusetts.

05. Bibliografía sobre las Ciudades Intermedias del mundo

- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. Les ciutats intermèdies i el procés d'urbanització mundial. Programa UIA-CIMES", en Transversal, núm.9, pp.66-70, Lleida,1999a.
- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. Ciudades intermedias y urbanización mundial. Lleida: Ajuntament de Lleida – UIA - UNESCO, Editado en Lleida, 1999b.
- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad Lleida: Editorial Pagès y ed. Milenio, Lleida, 2000.
- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. Ciudades intermedias. Perfiles y pautas. Segunda fase del programa Ciudades intermedias y urbanización mundial. Ed. Milenio ; Lleida, 2003.
- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. « Intermediate Cities : profiles and agenda » en CHARBONNEAU, F.; LEWIS, P.; MANZAGOL, P. (2003), Villes moyennes et mondialisation. Renouveau de l'analyse et des stratégies. Montréal: Trames - Université de Montréal, 2003.
- BELLET, C. y LLOP J. M. "Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias"; Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de mayo de 2004, Vol. VIII, núm. 165. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>> [ISSN: 1138-9788] © Copyright Scripta Nova, 2004
- © Copyright sobre Ciudades Intermedias: Carmen Bellet Sanfeliu y Josep Maria Llop Torné, 2004.
- BELLET, C.; LLOP, J.M^a. « Ciudades intermedias. Entre territorios concretos y espacios globales " Artículo Revista "Ciudad y Territorio" (En Edición) Madrid 2004.
- BERTRAND, Monique ; »Plaidoyers pour les centres urbains secondaires en Afrique ou Sud du Sahara », in Revue Tiers Monde, t. XXXIV, N° 133, janvier mars 1993.
- BIANCHI Geneviève ; « La problématique de la ville intermédiaire » ronéo préparé pour l'Atelier « Environnement en ville intermédiaire », IUED, Genève, 1995, 9p.
- BOLAY, Jean-Claude ; « Ho Chi Minh Ville : Chronique d'une métropolisation annoncée, in Revue Urbanisme, N° 303, 1998, Paris.
- BOLAY, Jean-Claude et PEDRAZZINI, Yves; « Environnement urbain et développement : c'est quand qu'on va où ? « in Environnement urbain, recherche et action dans les pays en développement, Bolay, J-C ; Odermatt, Peter ; Pedrazzini, Yves ; Tanner, Marcel ; Ed. Birkhäuser Verlag, Basel 1999.
- BOLAY, Jean-Claude et PEDRAZZINI, Yves; «Ville intermédiaire, environnement et développement durable« Document de travail ; IREC - Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (Suisse) ; Document de travail, Berne Suisse, décembre 1999. 27 pages.
- BOLAY, J-C; RABINOVICH, A. "Villes intermédiaires en Amérique Latine. Risques et potentiels pour un développement urbain cohérent", en CHARBONNEAU, F.; LEWIS, P.; MANZAGOL, P. (2003), Villes moyennes et mondialisation. Renouveau de l'analyse et des stratégies. Montréal: Trames - Université de Montréal, 2003, pp.200-215.
- BOLAY, J-C; RABINOVICH, A.; CABANNES, Y.; CARRIÓN, A. Intermediación urbana: ciudades de América Latina en su entorno. Quito: PGU/ALC, 2003.
- BONNET, Jacques ; « Les grandes métropoles mondiales », Ed. Nathan, 1994, Paris.
- BRUNET, Roger. Des villes comme Lleida. Place et perspectives des villes moyennes en Europe. En BELLET, C.; LLOP, J.M^a Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. Lleida: Pagès ed., 2000, pp.109-124.
- CAPEL, Horacio. La morfología de las ciudades, Tomo 1: Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Serbal ed., 2002.
- COHEN, Michael; « Urban Policy and Economic Development », in Agenda for the 1990s World Bank, Washington DC, 1991.
- COSIO-ZAVALA, M.-E. ; « Concentration urbaine et transition démographique », in Problèmes d'Amérique Latine, N° 14, La Documentation Française, juillet - septembre, Paris, 1994.
- DA CUNHA, Antonio ; « Développement territorial : régions et centralité urbaine : le cas de la Suisse » ; Thèse de Doctorat, Lausanne, HEC/UNIL, 1994.
- DELER, Jean-Paul ; LE BRIS, Emile ; SCHNEIER, Graciela ; « Les métropoles du Sud au risque de la culture planétaire », Karthala, Paris, 1998.
- DEMATTEIS, G. Sistemi locali nucleari e sistemi a rete: un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane, en BERTUGLIA, C.S.; LA BELLA, A. (Ed) , I sistemi urbani. Vol. 1: Le teorie, il sistema e le reti. Milano: Franco Angeli, 1991.
- GALILEO, S; « Modelo de gestión para ciudades intermedias en América Latina», ronéo, CEPAL / CNUAH et Gouvernement des Pays-Bas, 1994.
- GANAU, J.; VILAGRASA, J. Ciudades medias en España: Posición en la red urbana y procesos urbanos recientes. En CAPEL, H. Ciudades, arquitectura y espacio urbano. Almería: Instituto Cajamar, 2003, pp. 37-72.
- GASPAR, J. (Coord) Cidades médias. Imagem, quotidiano e novas urbanidades. Relatório final. Lisboa: CEG-Fundação da Universidades de Lisboa (ejemplar policopiado), 1998.
- GAULT, M. Villes intermédiaires pour l'Europe? Paris : Syros Alternatives, 1989.
- GRAL / CREDAL. Villes intermédiaires, vitalité économique et acteurs sociaux. En Problèmes d'Amérique Latine. N° 14, Paris : La documentation française, juillet - septembre, 1994.
- JORDAN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (Editores); "Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana", Ed. CEPAL y Ministerio degli Affari Esteri Cooperazione Italiana. Incorpora los casos de estudio de las Ciudades siguientes: Cuzco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Preto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tobago); y Valdivia (Chile), 450p.
- HARDOY, J.E.; SATTERTHWAITE, D. (ed) Small and intermediate centres. Their role in national and regional development in the third world. London: Hodder and Stoughton, 1989.
- HAERINGER, P. ; «La petite ville dans la mécanique de polarisation urbaine » in Villes en développement, N° 32, juin, 1996, pp. 2-3.
- HARDOY, J.E. & SATTERHWAITE, D.; "Small and intermediate centres, their role in national and regional development in the third world", Hodder and Stoughton, London, 1986.

- HERZER, H.M.; "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina"; Centro de Estudios Sociales y Ambientales, Buenos Aires, 1993.
- LAJUGIE, J. ; "Les villes moyennes"; ed. Cujas, Paris, 1974.
- LYNCH, Kelvin. The form of cities. En Scientific American, núm.190, vol. 4, 1954.
- MORICONI-EBRARD, F. ; " L'urbanisation du monde depuis 1950", ed. Anthropos, Paris, 1993.
- NELLO, O. Ciudades intensas. Reflexiones sobre el papel de las ciudades de la segunda corona metropolitana en la articulación del área urbana de Barcelona. En BELLET, C; LLOP, J.M^o Ciudades intermedias. Urbanización y sostenibilidad. Lleida: Pagès ed., 2000, pp.225-243.
- PAQUOT, T. (dir) Le monde des villes, panorama urbain de la planète. Paris: Ed. Complexe, 1996.
- PEDRAZZINI, Yves; BOLAY, Jean-Claude; BASSAND, Michael; « Habitat creativo: elogio de los hacedores de ciudades. Habitantes y arquitectos de América Latina y de Europa». Ediciones Trilce, Montevideo, Uruguay, 1998.
- PETRELLA, R. ; "Is it possible to promote "intermediary" cities sustainability within the present context of triumphant global market competitive capitalism"; in Intermediate cities In Search of Sustainability, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, ed. Loughlingstown, Shankill, Co. ; Dublin, 1996.
- REVEL-MOUROZ, J. ; « Villes phares, villes relais, villes engouties – introduction « in Problèmes d' Amerique Latine N° 14, La documentation Française, juillet – septembre, Paris, 1994.
- RIVKIN, M. D. ; « Land Use and the Intermediate-Size City in Developing Countries – With Case Studies of Turkey, Brazil and Malaysia " Ed. Praeger Publishers, New York, 1976.
- RONDINELLI, D.; «Secondary cities in developing countries » Ed. Sage Publications Inc. Beverly Hills, 1983.
- ROSSELL, P. & BOLAY, J-C ; « Dinámica metropolitana: riesgos mayores y desarrollo durable" In Urbana, Revista del Instituto de Urbanismo; Vol. N° 13 ; FAU-UVC, Caracas, Venezuela, 1993.
- ROSSI, Marco et al ; « Décentralisation et développement », Ed. DDC, Berne, 1999.
- TOURAINE, A. ; « L'acteur et le système « Ed. Fayard, Paris, 1984.
- TRICART, J. L'habitat urbain. En Cours de géographie humaine. Paris: Complexe, 1954.
- UNCHS HABITAT. Global report on human settlements. Nairobi, 1986.
- UNCHS HABITAT. And urbanizing world. Global report on human settlements. Nairobi, 1996.
- UNCHS HABITAT. La gestion des villes secondaires de l'Afrique subsaharienne : dispositions institutionnelles, traditionnelles et modernes. Nairobi, 1996.
- UNCHS HABITAT. Cities in a globalizing world. Global report on human settlements. London: Earthscan publications Ltd., 2001.
- UNITED NATIONS. Urbanization prospects: The 1996 revision, United Nations, 1997.
- UNITED NATIONS. Urbanization prospects: The 2001 revision, United Nations, 2002.

06. Bibliografía sobre los "Presupuestos participativos"

- Brito Rodrigues, Edmilson; Santos, Jurandir. "Luzes na floresta. O Governo democrático e popular em Belém (1997-2001)". Prefeitura Municipal do Belém, Belém, 2002, 255p.
- Alcioly, Claudio, et al. "Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning "Draft Version 02/2002. HIS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.
- Allegretti, Giovanni. "L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità como paradigma urbano" Alinea, Firenze, 2003, 448p.
- Avritzer, L. y Navarro, Z. "A inovação democrática no Brasil: O orçamento participativo" Cortez Editora, São Paulo, 2003, 334p.
- Brito Rodrigues, Edmilson; Araújo, Luiz; Novaes, Jurandir. «Congrès de la Ville. Construir le pouvoir populaire en réinventant le futur» Prefeitura Municipal do Belém, Belém, 2002, 131p.
- Cabannes, Yves. "Presupuesto participativo y finanzas locales", Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red URB-AL N° 9. Documento Base. En Serie: Cuadernos de trabajo, PGU-ALC o CIGU Quito, Octubre 2003, 147p.
- Damião, Maria A. " Manual de Capacitación de Barra Mansa (Brasil). A Cidadania não tem tamanho". AGORA XXI, PGU, 2000, 28p. (Inédito)
- Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. " Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil «. Dossier pour un Débat N° 82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p.
- Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. « Presupuesto participativo. La Experiencia de Porto Alegre " CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.
- Gret, M. ; Sintomer, Y. " Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie « La Découverte, Paris, 2002, 135p.
- Fundación Paulo Freire. « Memoria del Seminario sobre el Presupuesto Participativo en el contexto de Bolivia « Fundación Paulo Freire – PGU, El Alto, 2003, 220p.
- Luiz Beras, Cesar André. " A democratização do Estado e a participação popular: Legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil. Uma reflexão sobre o OP de Viamão – RS 2001-2002 " Universidade Federal, Rio Grande Sul, Porto Alegre, 2003, 200p.
- Programa de Gestión Urbana. Relatorias del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. En Serie: Cuadernos de trabajo N° 94, 2ed. PGU, DESCO, Municipalidad Villa El Salvador (Lima-Perú), Quito, 2003, pp. 17-25.
- Prefeitura Municipal de Icapui: Programa de Gestão Urbana. " Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapui " En Serie: Cuadernos de trabajo N° 95, Prefeitura Municipal de Icapui y PGU, Quito, 2002, 74p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. "Quem é o público do Orçamento participativo 2000" Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, 2002, 61p.

- Ruiz, Lucia. Proyecto Sistematización de experiencias de ciudades amigas de los niños. " Cotacachi, un municipio construido desde la niñez y la juventud " Octubre, 2002, 50p. (Inédito)
- Sánchez, Félix. " Orçamento participativo teoria e prática " Cortez Editora, São Paulo, 2002, 119p.
- Torres Ribeiro,A; Gracia,G. "Experiências de Orçamento participativo no Brazil 1997-2000" Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, Brazil, 2003, 118p.
- Verle, Joao+Brunet,L. "Un nouveau Monde en Construction» Guayí Ed., Porto Alegre, 2002, 236p.
- Villasante, T.; Garrido, F.J. " Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo Ciudadanía / 3 " Cimas Ed., Madrid, 2002, 287p.

07. Bibliografia sobre instrumentos en versión italiana

- Ave, G., (a cura di), Sostenibilità e ambientale e rigenerazione urbana. I programmi di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna, Alinea, Firenze, 2003
- Ave, G. "Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia", in Curti, F. (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero, Maggioli, Rimini, 1999, pp. 387-398
- Ave, G. Urban Land and Property Markets in Italy, UCL Press, London, 1996
- Barbieri, C. A. e Oliva, F. (a cura di), Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica, INUedizioni, Roma, 1995
- Camagni, R. e Pompili, T. "La rendita fondiaria come indicatore della dinamica urbana: un'indagine empirica sul caso italiano", in Boscacci, F. e Gorla, G. (a cura di), Economie locali in ambiente competitivo, Angeli, Milano, 1991
- Camagni, R. "Processi di globalizzazione e sostenibilità urbana. Nuova governance urbana e nuovi strumenti per l'infrastrutturazione finanziaria", in Fusco Girard, L. Forte, B. (a cura di), Città sostenibile e sviluppo umano, Franco Angeli, Milano, 2000, pp. 296-322
- Camagni, R. "Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo", in Curti, F. (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero, Maggioli, Rimini, 1999, pp. 321-342
- Camagni, R. "Trasformazione urbana e equità: riflessioni di un economista sulla proposta di nuova legge urbanistica", in Urbanistica Quaderni, n. 7, 1995
- Ceccarelli, P., Monti, C. (a cura di), Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze e linee di azione futura, Alinea, Firenze, 2003
- Ceccarelli, P., "Riflessioni sulla riqualificazione urbana", in Urbanistica, n. 115, 2001
- Curti, F. "Problemi redistributivi e accordi di compensazione nei progetti urbani", in Urbanistica, n. 105, 1996
- Curti, F. (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero, Maggioli, Rimini, 1999.
- Curti, F. "Governare per reti. Competizione fiscale e politiche redistributive alla scala intermedia", in Ciciotti, E. e Spaziante, A. (a cura di), Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori dello sviluppo economico locale, Angeli, Milano, 2000
- Curti, F. "Progetti di riqualificazione urbana e fiscalità urbana", in Franz, G. (a cura di), La città di domani. Strategie, programmi e progetti di riqualificazione urbana, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2000, pp. 39-45
- Dal Piaz, A. Forte, F. (a cura di), Piano urbanistico, interessi fondiari, regole perequative, Clean, Napoli, 1995
- Forte, F. Fusco Girard, L. Bizzarro ; "Fiscalità, compensazioni ed oneri nel piano urbanistico per la sostenibilità", in Curti, F. (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero, Maggioli, Rimini, 1999, pp. 303-320
- Franz, G., Leder, F. (a cura di), La riqualificazione delle periferie residenziali. Scenari ed elementi per una futura politica di intervento in Emilia-Romagna, Alinea, Firenze, 2003
- Franz, G. (a cura di), Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia, Angeli, Milano, 2001
- Franz, G. (a cura di), La città di domani. Strategie, programmi e progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000. Atti del convegno internazionale, Bologna, 24-25 gennaio 2000.
- Franz, G. "Alcuni temi di riflessione in vista del Convegno internazionale Strategie, programmi e progetti per la città di domani – Forum 2000", in, Inforum, n. 4, 2000, pp. 6-9
- Fusco Girard, L. "La perequazione urbanistica: esperienze e questioni", in Urbanistica, n. 109, 1997
- Gerundo, R. (a cura di), I programmi urbani complessi. Tecniche di analisi, progettazione e valutazione, INU, Napoli, 2000
- Indovina, F. "La città prossima futura: un nuovo protagonismo istituzionale", in AA.VV., I futuri della città. Tesi a confronto, Angeli, Milano, 1999, pp. 71-115
- Indovina, F., (a cura di), La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia, Angeli, Milano, 1992
- INU "Le prospettive perequative per un nuovo regime immobiliare e per la riforma urbanistica", in Urbanistica Quaderni, n. 7, 1995
- Karrer, F. Moscato, M. Ricci, M. Segnalini O., Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive, Carocci ed., Roma 1998.
- Lewanski, R. "Approcci negoziali nella gestione di decisioni ambientali", in Camagni R. (a cura di), La pianificazione sostenibile delle aree periurbane, Bologna, il Mulino 1999, pp. 263-288.
- Mantini, P. "Modelli giuridici della negoziazione urbanistica in Italia", in Curti, F. (a cura di), Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero, Maggioli, Rimini, 1999, pp. 343-370
- Mazza, L. Trasformazioni del Piano, Angeli, Milano, 1997
- Micelli, E. "Gli strumenti della perequazione", in Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 58, 1997
- Micelli, E. "La compensazione fondiaria a Ravenna", in Urbanistica, n. 109, 1997

- Micelli, E. "Efficienza ed equità nella trasformazione urbana: il possibile ruolo della perequazione urbanistica", in Lombardi, P. e Micelli, E. *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione nei nuovi piani*, Angeli, Milano, 1999
- Morisi, M. e Passigli, S. "Tra occasioni e decisioni. Una ricognizione sul decision making della trasformazione urbana" in idem (a cura di), *Amministrazione e gruppi di interesse nella trasformazione urbana*, Il Mulino, Bologna, 1994
- Oliva, F. "Regole perequative per la riforma del piano", in *Urbanistica Quaderni*, n. 7, 1995
- Pellizzer, F. "La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici", in *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e governo locale*, n. 2, 1999
- Pini, D. (a cura di), *La riqualificazione come strumento per la promozione della sicurezza urbana*, Alinea, Firenze, 2003
- Pola, G. (a cura di), *Perequazione e finanza locale. Esperienze europee a confronto*, Il Mulino, Bologna, 1992
- Pompei, S. Stanghellini, S. (a cura di), *Il regime dei suoli urbani*, Istituto Nazionale di Urbanistica, Sezione Emilia-Romagna, Alinea, Firenze, 1991
- Stanghellini, S. con Mambelli, T. "Le società miste di trasformazione urbana", in *Urbanistica Dossier*, INU Edizioni, Roma, 1998
- Stanghellini, S. "Strategie e piani finanziari per l'attuazione dei programmi urbani complessi", in Gerundo, R. (a cura di), *I programmi urbani complessi. Tecniche di analisi, progettazione e valutazione*, INU, Napoli, 2000, pp. 255-267
- Pompei, S. *Il piano urbanistico perequativo*, Hoepli, Milano, 1998
- Urbani, P. Civitarese, S. M. *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica. Nuovi moduli convenzionali*, Giappichelli, Torino, 1995
- Urbani, P. *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- Urbani, P. "Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana", in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4, 2000

08. Bibliografía sobre instrumentos en español y catalán

- Subirats, Joan (Coordinador) "Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización" Editado por la Diputación de Barcelona; Serie Territorio y Gobierno, Visiones; Barcelona, Marzo 2002.
- Font, Antonio (Coordinador) "Planeamiento urbanístico. De la controversia a la renovación" Editado por la Diputación de Barcelona; Serie Territorio y Gobierno, Visiones; Barcelona, 2003.
- Folch, Ramon (Coordinador) "El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación" Editado por la Diputación de Barcelona; Serie Territorio y Gobierno, Visiones; Barcelona, 2004.
- Rogers, Richard + Gumuchjain, Philip "Ciudades per un petit planeta". Editado por la Diputación de Barcelona, Serie Espacio público urbano (versión en catalán); Barcelona, 2001.
- Esteban, Juli "Manual d'Elements urbans" Editado por la Diputación de Barcelona, Serie Espacio público urbano (versión en catalán); Barcelona, 2001.
- Borja, Jordi + Muxí, Zaida "L'espai públic: ciutat i ciutadania" Editado por la Diputación de Barcelona, Serie Espacio público urbano (versión en catalán); Barcelona, 2001.
- Pascual Esteve, Josep Maria "De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades" Editado por la Diputación de Barcelona, Serie Elements de debat territorial (versión en castellano); Barcelona, Nº 13 – Enero del 2001.

09. Declaraciones, conferencias y páginas web sobre el tema

- Declaración de Valdivia. Reunión de Ministros y Autoridades Iberoamericanas de Desarrollo Urbano y Vivienda, del 9 al 12 de Abril de 1996, previa a la preparación de la Cumbre de la ONU Hábitat II, de Estambul, Julio 1996.
- Reunión Regional Hábitat II, Santiago de Chile, 13 al 17 de Noviembre de 1995. Actas de las Jornadas, celebradas en la Casa de América, los días 30 y 31 de Mayo, de 1996, Editado por el CYTED y el Ministerio de Fomento, contiene 157 páginas. Con especial mención del Documento interno "Alojar el Desarrollo: Una tarea para los asentamientos humanos" CEPAL.
- Memoria del Seminario Internacional Estrategias para el Desarrollo Urbano; Mercociudades; "Gestión Urbanística Municipal en MERCOSUR" San Miguel de Tucumán, Argentina, 28 y 29 de Abril del 1999.
- Memoria del III Seminario Internacional; Mercociudades; MERCOSUR; "La Fragmentación física de nuestras ciudades" Malvinas Argentinas el 3 y 4 de agosto del 2000.
- El Espacio Regional. Hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo para la Conferencia Regional, en Santiago de Chile, los días 25 al 27 de octubre del 2000. Editado por CEPAL i HÁBITAT; Documento colectivo; Coordinación Alicia Barcena, consta de 160 páginas.
- Declaración de Santiago de Chile (25 al 27 de octubre de 2000) sobre "El espacio regional, hacia la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe" CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2001. [http:// www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Declaración de la ONU sobre las Ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. (Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU, 9 de junio del 2001) 13p.
- Declaración de Santo Domingo - V Congreso Iberoamericano de Municipalistas--República Dominicana. 28 de octubre al 1 de noviembre de 2002. [http:// www.uimunicipalistas.org](http://www.uimunicipalistas.org)
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad – Documento de trabajo en red para su presentación al Foro Social de Porto Alegre, Enero del 2003, 2p.
- Ley Brasileña "Estatuto da Cidade" - Unidad Hábitat de la ONU- Foro Urbano Mundial de Nairobi (Reunión de los días 25 de abril al 5 de mayo de 2002). [http:// www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)

HABITAT / ONU — <http://www.unhabitat.org>

Red de Merco ciudades — <http://www.mercourbano.gov.ar>

URB-AL Programa de la Unión Europea — <http://www.urb-al.com>

Red de Ciudades intermedias — <http://www.paeria.es/cimes>

CEPAL/Comisión Económica América Latina y Caribe — <http://www.eclac.es>

10. ADDENDA: Bibliografía básica de consulta

Carolina Barco de Botero y Martim Smolka "Desafíos para implementar la participación en plusvalías " en Colombia. Lincoln Institute of Land Policy. March, 2000.

Martim O. Smolka and David Ambroski. Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana. Lincoln Lincoln Institute of Land Policy. 2000

Vincent Renard La distribución equitativa de beneficios y cargas y la recuperación pública de las plusvalías. La experiencia francesa. Resumen de la presentación. CNRS, Ecole Polytechnique a la jornada organizada por CPSV Barcelona le 19 Junio 2003

Fernanda Furtado. " Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina ". Ed. Mayo del 2000

Comby, Joseph et Renard, Vincent ; «Les politique foncières» ¿Que sais je ? Presses Universitaires de France ; Paris, 1996.

Rojas, Fernando and Martim Smolka . "Nueva ley colombiana implementa la captura de la plusvalía " Publication LILP, USA, Date: March, 1998; Spanish

Claudia de Cesare M. "Desafíos que confronta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre", Porto Alegre 1999, Septiembre, Brasil.

Claudia de Cesare M. "Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina". Lincoln Institute Land and Police; January, 2002.

Carlos Marmolejo. "La Recuperación de Plusvalías y la Distribución de Cargas y Beneficios: El Caso de México".

Anexo C. Cuadro de datos de las ciudades socias del libro

Items y Municipalidades	Ferrara	Malvinas	Lleida	Río Claro	Rosario
Superficie del ejido ⁽¹⁾ o área municipal (km ²)	404,53	63,08	211,17	498,70	178,69
Población Total ⁽²⁾ Municipal (hb)	130.461	303.085	119.456	168.218	908.875
Densidad Total ⁽³⁾ Habitantes (hb/ha)	3,22	48,04	5,65	3,37	50,86
Barrios ídem ⁽⁴⁾	8	7	30	112	X
Reglamento ⁽⁵⁾	Sí	s/d	Si	s/d	s/d
Presupuesto (M \$) ⁽⁶⁾	140,75	36,14	92,36	46,37	291,84
Dólares hb/año ⁽⁷⁾	1.074,2	119,3	803,2	283,6	321,1
Catastro o IBI ⁽⁸⁾	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Valor Mercado	s/d	40-60%	70%	s/d	s/d

(1) Superficie de todo el termino municipal, partido o ejido en km² (1 km² = 100 ha).
(2) Población total de todo el término municipal, partido o ejido en habitantes (hb).
(3) Densidad bruta total en habitantes por hectárea (depende de los 2 anteriores).
(4) Numero de Barrios y/o Distritos administrativos (grado de participación).
(5) Reglamento o normas de participación ciudadana a nivel municipal/local.
(6) Presupuesto total consolidado municipal en millones de dólares (M \$)
(7) Dólares por habitante y por año /Presupuesto/ Población Total (2002)
(8) Catastro Si o No y sus valores con relación al valor de mercado (%).
s/d Sin datos

Items y Municipalidades	Ferrara	Malvinas	Lleida	Río Claro	Rosario
Impuesto Inmobiliario * o Impuesto catastral	Sí ^(E/L)	Sí ^(P/L)	Sí ^(E/L)	Sí ^(L)	Sí ^(P/L)
Valor I/Valor mercado ^(C)	s/d	30%	70%	s/d	s/d
Tasa general de ídem	X	X	X	X	(L)
Contribuciones mejora o ídem especiales	X	Sí ^(L1)	Sí ^(L)	X ^(L2)	Sí
Tasa por valorización	X	Sí ^(M)	X	X	X
Impuesto – plusvalías	s/d	s/d	Si	s/d	s/d
Expropiación urbana	Sí ^(E)	Sí ^(P)	Sí ^(E)	Sí ^(E)	Sí ^(P)
Cesiones obligatorias	Sí ^(G)	Sí ^(R)	Sí ^(G)	Sí	s/d
Valoración en dinero	Si ^(M)	X	X	X	X
Empresas públicas o mixtas de urbanización	Sí 2003	X X	Sí 1994	X X	X X

(*) Legislación o normativa de los tres niveles:
E = Estado
P = Provincial
L = Local o municipal

(C) Comparación valores del impuesto/mercado
(L) Con limitaciones legales o normativas locales
L1 Con un máximo del 40% pero con los remates
L2 Con un máximo del 70% a una distancia máxima de 500 metros.
(M) Apoyada en una ordenanza municipal general de tipo fiscal
(E) Expropiación legitimada por las leyes del estado/provincia
(P) Expropiación parcialmente aceptada por leyes provinciales
(R) Aplicables recientemente por las determinaciones de la Ley provincial de 1997
(G) Cesiones obligatorias con carácter general en la gestión urbanística por las leyes
(M) Pago en dinero de las cesiones diferenciales (exceso) llamada "Monetarización"
s/d Sin datos