UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La participación en la plusvalía urbana en Colombia 1997-2017.

Contribuciones para la comprensión de la captura colectiva de las rentas del suelo en la ciudad latinoamericana

Jaime Orlando Buitrago González

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho Ciencias políticas y sociales
Bogotá D.C., Colombia
2020

La participación en la plusvalía urbana en Colombia 1997-2017.

Contribuciones para la comprensión de la captura colectiva de las rentas del suelo en la ciudad latinoamericana

Jaime Orlando Buitrago González

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Políticos Latinoamericanos

Directora:
PhD., Yency Contreras Ortiz

Línea de Investigación:
Gobierno, administración y políticas públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho Ciencias políticas y sociales
Bogotá D.C., Colombia
2020

Agradecimientos

Para el desarrollo de esta tesis y la investigación que le precedió fueron de gran importancia el apoyo de Yency Contreras, directora y coordinadora del Proyecto Hermes 42235 *Evaluación de la plusvalía como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: 1997-2017*, quien orientó incondicionalmente la realización del trabajo; de Mario Avellaneda quien con sus consejos y conocimientos acompañó el desarrollo del trabajo de grado; y del equipo interdisciplinar de profesionales, docentes y estudiantes que acompañaron el Proyecto 42235, quienes contribuyeron a la recolección de la información y con quienes se establecieron diálogos, debates y conversaciones sobre la participación de la plusvalía urbana en Colombia.

De igual manera, fue importante el apoyo de Jennifer quien me apoya e inspira en mi camino personal y académico. Finalmente, a Aura María quien constantemente me respaldó e impulsó para emprender y terminar este trabajo.

Un sincero y profundo agradecimiento a todas y todos ellos.

Resumen

Esta tesis de grado se propuso evaluar las condiciones institucionales y dinámicas del mercado del suelo urbano que condicionan la implementación de la plusvalía urbana en Colombia entre 1997 y 2017 para la caracterización de la capacidad de las autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización en América Latina. Se realizó una aproximación teórica, histórica, legal y empírica a partir de fuentes primarias (actos administrativos e información presupuestal) y fuentes secundarias (artículos de prensa, libros e informes) sistematizadas y analizadas con metodologías cualitativas y cuantitativas. Los principales hallazgos dan cuenta de la existencia de un contexto institucional y una dinámica del mercado del suelo urbano propicios para la implementación de la plusvalía urbana, sobre todo para las entidades territoriales más pequeñas; sin embargo, es necesario el fortalecimiento del marco regulatorio y la capacidad institucional de las autoridades locales para mejorar los niveles de recaudo y la socialización colectiva de rentas del suelo urbano.

Palabras clave: Plusvalía urbana, Rentas del suelo urbano, Mercado el suelo urbano, Ordenamiento territorial, América Latina

Abstract

This thesis aimed to evaluate the institutional and dynamics of the urban land market which condition the implementation of urban value capture in Colombia between 1997 and 2017 to characterise the institutional capacity of local authorities to solve social, economic and spatial problems of urbanization in Latin America. A historical, legal, empirical and theoretical approach was made from primary sources (acts and public budget information) and secondary sources (papers, books and reports) systematized and analysed with qualitative and quantitative methodologies. The main results show an institutional context and a dynamic urban land market favourable for the implementation of urban value capture, however, it is necessary to strengthen the regulatory framework and the institutional capacity of local authorities to improve the levels of tax collective and socialization of urban land rents.

Keywords: Value capture, Urban land rents, Urban land market, Land-use management, Latin America

Contenido

Pág.

Resumen……...VII

Lista de figuras……..XI

Lista de tablas…..……XII

Lista de gráficas……..XIII

Lista de abreviaturas……..…XIV

Introducción 1

1. Fundamentación teórica de la participación en la plusvalía urbana 5

1.1 Construcciones teóricas alrededor de la renta de la tierra 7
1.1.1 Breve introducción al problema de la renta de la tierra desde la economía política y sus críticos 7
1.1.2 El papel externo de la tierra en el proceso productivo 10
1.1.3 El papel externo del propietario en la generación de la renta 13
1.1.4 La propiedad privada de la tierra 17
1.2 Mercados del suelo urbano a propósito de la renta 20
1.2.1 Christian Topalov: primera aproximación al precio del suelo urbano 22
1.2.2 Carlos Morales Schechinger: mercado y rentas del suelo urbano desde la demanda 25
1.2.3 Samuel Jaramillo renta del suelo urbano y participación en la plusvalía urbana 29
1.3 Síntesis: captura colectiva de las rentas del suelo urbano 33

2. Contexto latinoamericano de la participación en la plusvalía urbana 37

2.1 Los estudios urbanos en una perspectiva latinoamericana: acción estatal y mercado del suelo urbano 38
2.2 Descentralización y ordenamiento territorial: contexto latinoamericano de la plusvalía urbana 48

2.2.1 La descentralización: responsabilidades y recursos de los gobiernos locales..49
2.2.2 Ordenamiento territorial: el Estado como actor de espacial 52
2.3 Recuperación de la plusvalía urbana en el contexto latinoamericano.....58
2.4 Síntesis: dinámicas urbanas y problemáticas comunes de la recuperación de la plusvalía urbana.....63

3. Referentes constitucionales, legales y normativos de la participación de la plusvalía urbana en Colombia 67

3.1 Función social y ecológica de la propiedad: derechos y obligaciones del derecho a la propiedad 68
3.2 Función pública del ordenamiento territorial: régimen de obligaciones y derechos de la propiedad del suelo 72
3.3 Distribución equitativa de cargas y beneficios: participación en la plusvalía urbana 80
3.4 Síntesis: valoración preliminar de la capacidad de la participación en la plusvalía urbana en la solución de los problemas de la urbanización.....90

4. Experiencias de algunas entidades territoriales colombianas en la participación de la plusvalía urbana 1997-2007.....95

4.1 Consideraciones previas 96
4.2 Características generales de los distritos y municipios seleccionados.....99
4.3 Oportunidades y restricciones en la implementación de la participación de la plusvalía urbana.....104
4.3.1 Precisiones metodológicas previas 105
4.3.2 Oportunidades del recaudo de la participación en la plusvalía urbana en Colombia 108
4.3.3 Restricciones para el recaudo de la participación en la plusvalía urbana en Colombia 124
4.4 Síntesis: articulación los resultados empíricos con el mercado del suelo urbano 127

5. Conclusiones y recomendaciones 131

5.1 Conclusiones.....132
5.2 Recomendaciones.....139

Referencias bibliográficas.....141

A. Anexo: Mecanismos de cálculo de la participación de la plusvalía urbana en Colombia 151

Lista de figuras

Pág.

Figura 4-1: Tipos de POT, proyecciones de población y porcentaje de población urbana, 47 entidades territoriales seleccionadas 2017 100

Lista de tablas

Pág.

Tabla 1-1: Rentas urbanas 30
Tabla 2-1: Participación de las transferencias municipales en el gasto público nacional. Países y años seleccionados 51
Tabla 3-1: Disposiciones legales y normativas sobre la participación de la plusvalía urbana en Colombia 82
Tabla 4-1: Entidades territoriales seleccionadas 98
Tabla 4-2: Balance de la reglamentación municipal sobre la participación de la plusvalía urbana, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 104
Tabla 4-3: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por categoría, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 110
Tabla 4-4: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo total 2012-2017, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 111
Tabla 4-5: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo urbano, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 111
Tabla 4-6: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo rural, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 . 112
Tabla 4-7: Cambio de quintil de avalúo urbano, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 114
Tabla 4-8: Cambio de quintil de avalúo rural, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 114
Tabla 4-9: Cambio de quintil de avalúo total, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 115
Tabla 4-10: Proporción de las principales cuentas presupuestales en los ingresos (precios constantes del 2017); 47 territoriales seleccionadas 1997-2017116
Tabla 4-11: Coeficientes de correlación de Pearsons entre principales sectores económicos y los avalúos y predios 2012-2017; 47 entidades territoriales seleccionadas 123
Tabla 4-12: Probabilidades calculadas (*ods ratio*) según variable 2012-2017; 47 entidades territoriales seleccionadas 125

Lista de gráficas

Pág.

Gráfica 1-1: Renta diferencial de la tierra 12

Gráfica 4-1: Documentos (acuerdo o decretos) que reglamentan el ordenamiento territorial y el régimen tributario municipal; 47 entidades territoriales seleccionadas 1997-2017 101

Gráfica 4-2: Actos administrativos con reglamentación relacionada con la participación de la plusvalía urbana, 47 entidades territoriales seleccionadas 1997-2017 102

Gráfica 4-3: Proporción de entidades territoriales por año que incorporaron la participación de la plusvalía urbana en POT y ET, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017 103

Gráfica 4-4: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por tipo de POT, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017.....109

Gráfica 4-5: Promedios, máximos y mínimos del total de predios rurales de las entidades seleccionadas en el quintil 5 del avalúo predial rural y demás municipios con los avalúos prediales más altos en Colombia, 2012-2017.....112

Gráfica 4-6: Recaudo promedio en valorización, predial y plusvalía (precios constantes 2017), 47 territoriales seleccionadas 2012-2017.....117

Gráfica 4-7: Relación precio de mercado versus cantidades por área; 47 entidades territoriales seleccionadas 2012-2017 120

Lista de abreviaturas

Abreviatura	Término
DNP	Departamento Nacional de Planeación
CGR	Contraloría General de la República
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ET	Estatuto Tributario
LILP	Lincoln Institute of Land Policy
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial

Introducción

La presente tesis de grado, “La participación en la plusvalía urbana en Colombia 1997-2017. Contribuciones para la comprensión de la captura colectiva de las rentas del suelo en la ciudad latinoamericana”, es el resultado de la investigación personal realizada en el marco de la investigación “Proyecto Hermes *42235 Evaluación de la plusvalía como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: 1997-2017*”[1], y sin el cual no hubiese sido posible realizar y terminar esta tesis de grado. Es preciso mencionar que las dos investigaciones parten de objetivos, problemas, preguntas, marcos conceptuales y diseños metodológicos diferentes que dan cuenta de resultados y alcances insustituibles; no obstante, a pesar de su independencia, se interrelacionan, ya que esta investigación es subsidiaria y en alguna medida complementaria al mencionado Proyecto Hermes.

Realizada esta aclaración, se presenta la relevancia, objetivos, metodología y alcance de la presente investigación en el marco de los estudios políticos latinoamericanos.

La participación en la plusvalía urbana es un instrumento de captura del mayor valor de suelo y de financiación del desarrollo territorial. Un instrumento con una historia corta en su implementación, pues, aunque existió un importante referente como la Contribución de Desarrollo Municipal de la Ley 9ª de 1989, solo fue hasta que la Constitución Política de 1991 la estableció como derecho colectivo, la Ley 388 de 1997 definió su alcance y el Decreto 1599 de 1998 la reglamentó que la participación en la plusvalía urbana tuvo una vida jurídica que propició su aplicación.

La participación en la plusvalía urbana alude al principio de solidaridad, según el cual, si las acciones de una persona afectan a los otros, su “comportamiento debe ser de tal suerte que los efectos altruistas (positivos) se incrementen y los egoístas (negativos) se eviten” (Gaviria y Cifuentes, 1998). Lo cual se traduce, al deber del Estado de aminorar el interés particular, supeditándolo al interés general en una acción concreta y puntual como la acción urbanística, o más específicamente, legitimar la participación de la colectividad en el beneficio privado resultado de una acción ejecutada en nombre del interés general, como lo son las acciones o actuaciones del ordenamiento territorial (Maldonado, 2003).

---

[1] Un esfuerzo colectivo de estudiantes, docentes y un equipo interdisciplinar de profesionales vinculados al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional

Ahora bien, la participación en la plusvalía urbana hace parte del núcleo fundamental de las atribuciones y competencias de los gobiernos locales asociadas al ordenamiento territorial. Esto equivale a que, en el desarrollo de la actividad político-administrativa de planificación y definición de las formas de ocupación y transformación del espacio de los municipios, se requiera de instrumentos que permitan alcanzar los propósitos, fines y objetivos de largo plazo. De esta manera, la participación en la plusvalía urbana es parte de la función social del ordenamiento territorial, que se articula como un medio para el logro de distintos propósitos en materia de desarrollo urbano.

En estricto sentido, respetando las nociones de la Ley 388 de 1997, la participación de la plusvalía urbana es el derecho colectivo del Estado a recuperar los incrementos en los precios del suelo que este genera con ocasión del despliegue de la función social del ordenamiento territorial, en la medida que el esfuerzo colectivo sobre los cambios de clasificación del suelo, cambio en los usos, mayores aprovechamientos y las obras publicas generan un beneficio a los propietarios. El Estado se encuentra en la capacidad de exigir parte de ese beneficio cuando se manifiesta en el aumento de los precios del suelo, evitando la apropiación individual del esfuerzo colectivo.

A pesar de utilizar un término del marxismo, la plusvalía urbana no necesariamente se explica a través de este referente teórico, pues se expresa como los incrementos del precio del suelo por la acción del Estado, en la cual no interviene de ninguna manera el propietario del suelo. Es más, como instrumento de financiación del desarrollo territorial, la participación de la plusvalía urbana es aceptada y considerada socialmente deseable, al menos en un nivel conceptual, al representar una fuente de recursos para el despliegue de las responsabilidades y atribuciones de las entidades territoriales municipales. Poco más de 20 años lleva su proceso de implementación en Colombia desde estos criterios legales y con distintas experiencias y valoraciones desde el gobierno nacional, las autoridades territoriales, los actores privados, propietarios y desarrolladores de proyectos inmobiliarios.

La reciente viabilidad jurídica de la participación en la plusvalía urbana y su noción particular la convierten en una experiencia singular en la región, equiparable en algunos aspectos a experiencias locales en Brasil. Sin embargo, este instrumento no es un desarrollo fortuito o resultado de la inventiva de los legisladores colombianos, por el contrario, se encuentra determinada por los referentes institucionales colombianos (Constitución Política, legislación, normatividad y jurisprudencia) y por los procesos espaciales, políticos, sociales y económicos que se dieron bajo el modelo de ocupación de los entornos urbanos, las coyunturas económicas, las practicas estatales, y las formas de problematizar las ciudades que son comunes al contexto latinoamericano. Allí radica su singularidad.

Por ello, el objetivo central de la investigación fue evaluar las condiciones institucionales y dinámicas del mercado del suelo urbano que condicionan la implementación de la plusvalía urbana en Colombia entre 1997 y 2017 para la caracterización de la capacidad de las

autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización en América Latina. En otros términos, este derrotero metodológico indaga por las oportunidades y restricciones de la implementación de la recuperación de plusvalía urbana en Colombia en el marco de las trasformaciones institucionales en América Latina, como instrumentos para responder a las necesidades de los entornos urbanos producto de los procesos de urbanización.

Para el cumplimiento de este propósito, este trabajo de grado se estructura en cinco capítulos. En el primero, se identifica la fundamentación teórica de la participación de la plusvalía urbana a partir de las rentas del suelo, el mercado del suelo y los actores que participan. Se hace una exploración conceptual de la renta de la tierra en su aparición en las primeras formas del capitalismo y en su manifestación en el mercado del suelo urbano.

En el segundo capítulo, se explican las dinámicas urbanas comunes de América Latina a partir de la acción política del estatal sobre el mercado del suelo como contexto social, político y económico de la participación de la plusvalía urbana colombiana. Se reconstruyen en una perspectiva histórica las formas de problematizar las ciudades, las formas de ocupar los entornos urbanos, las coyunturas económicas y las prácticas estatales que generan una base comprensiva de la región.

En el tercer capítulo, se describe la participación de la plusvalía urbana en Colombia a partir de las rentas del suelo urbano, la descentralización y el ordenamiento territorial en los marcos constitucionales, legales y normativos colombianos. En este ejercicio se logra comprender cada uno de los elementos que configuran la participación en la plusvalía urbana, realizando una valoración de este instrumento de captura de valor y financiación del ordenamiento territorial.

En el cuarto capítulo, se valora la acción de algunas entidades territoriales en Colombia entre 1997 y 2017 a partir de las dinámicas del mercado del suelo urbano para la identificación de oportunidades y restricciones del instrumento de participación en plusvalía en la solución de los problemas asociados a las dinámicas urbanas. También se hace uso de una parte de la evidencia empírica recolectada en el marco del proyecto Hermes 42235 en el que este documento se inscribe.

Finalmente, el capítulo cinco presenta una metarreflexión de la investigación, sus resultados y alcances, sugiriendo también posibles complementos y nuevas líneas de investigación

1. Fundamentación teórica de la participación en la plusvalía urbana

La definición de Martim Smolka y Fernanada Furtado (2001) sobre la recuperación de plusvalías urbanas es la de mayor difusión y se refiere a la recuperación total o parcial de los incrementos del valor de la tierra producto de los esfuerzos de las comunidades, mediante instrumentos fiscales o mejoramientos en beneficio de la comunidad. Esta forma de comprender la recuperación de la plusvalía urbana fue útil para Smolka, Furtado y los demás autores que trabajaron para sistematizar las distintas experiencias latinoamericanas. Sus investigaciones son una importante referencia para la plusvalía urbana ya que ofrece referentes para la construcción e implementación de políticas donde la urbanización ha generado desigualdades en el acceso a espacios urbanos y donde se cuenta con recursos limitados para emprender acciones desde el sector público.

La amplitud y generalidad de la anterior definición de la recuperación de plusvalías urbanas son de gran utilidad para aquellos contextos en los que las resistencias de algunos sectores sociales -como los propietarios de grandes extensiones de suelo urbano- han impedido llevar dichas políticas, para aquellos lugares donde estas resistencias se han institucionalizado o simplemente donde no ha sido posible llevar a cabo la recuperación de los mayores valores de la tierra. Si bien, la realidad colombiana contiene estas dificultades para la implementación de políticas de recuperación del incremento del mayor valor de la tierra, el contexto colombiano ofrece una oportunidad significativa para superar estas restricciones, pues el ordenamiento constitucional, legal y normativo ha facultado a municipios y distritos a recuperar los incrementos de los valores de la tierra a través de distintos instrumentos regulatorios y fiscales.

El entorno institucional colombiano ha desarrollado distintos instrumentos de captura de los mayores valores del suelo urbano. El impuesto predial, las contribuciones por valorización y la participación en la plusvalía urbana son algunos de los instrumentos que durante el siglo XX y las décadas que van del XXI han quedado plasmados en los principales referentes constitucionales, legales y normativos. Pero a pesar de la existencia de estos referentes, su existencia formal no implica necesariamente su desarrollo o implementación, pues las diferencias institucionales y contextos de los gobiernos locales posibilitan o impiden su implementación. Las experiencias concretas de las entidades territoriales difieren considerablemente de esa realidad institucional.

La definición de Smolka y Furtado, si bien es un punto de partida para la mayoría de las reflexiones académicas sobre la recuperación de plusvalías urbanas en América Latina, para el contexto colombiano se hacen necesarias mayores precisiones y una profundización en los instrumentos regulatorios y fiscales. Cada instrumento de recuperación de plusvalías tiene sus propios referentes teóricos y, por lo tanto, cada uno requiere de un ejercicio de exploración teórica particular. Como la presente investigación no toma como objeto de su reflexión cada uno de los instrumentos y sus experiencias, sino por el contrario se concentra en la implementación de la participación en la plusvalía en Colombia, es necesario profundizar en ella.

El primer referente por considerar es la definición del marco constitucional, legal y normativo colombiano. La Constitución Política de 1991[2] en su artículo 82, además de asignar al Estado la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común, facultó a las entidades públicas a participar en la plusvalía resultado de la acción urbanística y la regulación del suelo y el espacio aéreo urbano. Esto bajo el supuesto de que la acción del Estado, a través de las entidades públicas, propicia procesos de valorización al suelo y que el Estado se encuentra en la capacidad de recuperar una parte de ella.

El desarrollo de estas disposiciones constitucionales quedó expresado en la Ley 388 de 1997, mejor conocida como *Ley de desarrollo territorial*, y la definición de plusvalía quedó plasmada en los siguientes términos:

> "…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 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" (Ley 388 de 1997, Art. 73).

El componente principal de la definición de la participación en la plusvalía urbana es aquel que menciona los *beneficios* en el artículo citado de la Ley 388, pues de su origen y de quien los propició surge el derecho del Estado a participar de ellos. La pregunta que resulta es entonces ¿cuáles son los referentes que pueden tomarse para comprender esos beneficios que la acción del Estado conlleva? Resolver esta pregunta es el primer paso para explicar la participación en plusvalía en el contexto colombiano que se propone la

[2] Un referente anterior a la Constitución de 1991 es la Ley 9ª de 1989. Un marco legislativo que reconoció la función social de la propiedad, señalando sus limitaciones y alcances. Aún vigente en una parte de su articulado, esta ley generó un cambio significativo que antecedió al nuevo ordenamiento jurídico que propulsó el cambio de Constitución. El análisis de la Ley 9ª en el cual se desarrolla y amplía su importancia se realizará en el capítulo 3 *Referentes constitucionales, legales y normativos de la participación de la plusvalía urbana en Colombia*.

investigación. Además, como se abordará más adelante, esta base teórica sirve también como referente para delinear dinámicas urbanas comunes de los países en América Latina.

Los referentes teóricos de la recuperación de la plusvalía urbana (de los beneficios y la acción estatal) se encuentran en la amplia discusión y conceptualización de la renta de la tierra en el marco de la economía política y sus críticas del siglo XIX. Todos los componentes de estos referentes teóricos fueron a su vez la base para las reflexiones sobre el mercado del suelo urbano, la renta del suelo urbano y los procesos de urbanización y configuración de las ciudades en América Latina. En este capítulo se abordarán, expondrán y analizarán estos cuerpos teóricos.

En este capítulo se exponen en primer lugar las formas de comprender el valor de los bienes, las construcciones teóricas alrededor de la renta de la tierra y las formas de acción estatal con la tributación según los principales autores de la economía política y sus críticos. En la segunda parte del capítulo, se exponen las principales problemáticas de la renta en el contexto urbano a partir de las singularidades del suelo y el mercado del suelo urbano. En la tercera parte, se realiza un balance del ejercicio teórico, señalando las rupturas y continuidades entre los referentes utilizados.

1.1 Construcciones teóricas alrededor de la renta de la tierra

A continuación, se presenta una breve contextualización de los aportes, pertinencia y relevancia de la economía política y sus críticos. Luego se exponen los principales desarrollos teóricos de tres autores de la economía clásica y dos de sus críticos, particularmente, sus nociones sobre la renta de la tierra; esta sección es el resultado de la revisión directa de sus principales obras y en función de sus principales aportes para la comprensión de la participación de la plusvalía urbana

1.1.1 Breve introducción al problema de la renta de la tierra desde la economía política y sus críticos

Para comprender cómo se llegó a la caracterización de la renta de la tierra, es importante hacer una breve reconstrucción de las principales problemáticas de la economía política, de sus críticas y de su contexto histórico, hasta llegar al problema de la renta de la tierra desde su perspectiva.

En primer lugar, por economía política se entienden los desarrollos teóricos de los autores que desde la historia del pensamiento económico se conocen como la *Escuela Clásica*. Esta escuela concentró su atención en los problemas macroeconómicos, con particular énfasis en el crecimiento y la distribución (O'Brien, 2004). Desde luego, otras temáticas como el comercio internacional y algunos problemas microeconómicos fueron abordados

y discutidos, aunque se comprendían como subsidiarias o derivaciones de sus conceptualizaciones sobre el crecimiento y la distribución[3].

Sus principales exponentes tuvieron como referentes inmediatos la revolución científica newtoniana, la cual sentó como derrotero académico la búsqueda de leyes universales a través de la evidencia experimental; y la Revolución Industrial que permitió incrementar la productividad y ampliar los flujos de comercio internacional, concentrando la atención en Inglaterra como principal objeto de reflexión (Brue y Grant, 2009). Es por ello que los esfuerzos de los autores de la economía política se concentraron en el análisis de la producción industrial o manufacturera, buscando la enunciación de leyes universales e inmutables que explicasen el sistema económico y el comportamiento de las personas.

Más específicamente el crecimiento y la distribución fueron abordados a través de la producción, la cual fue concebida como un acto social capaz de generar formas de valor, de donde se deriva la riqueza y el bienestar (Lechuga, 2008). Como acto social, la producción involucra a los dueños de fábricas o talleres, quienes contrataban a personas para que utilizasen materias primas, maquinaria e instrumentos, quienes a su vez producen bienes a cambio de un salario o monto de dinero. Pero la producción no solo se resume al acto fabril, industrial o manufacturero, el resultado de este acto social, es decir los bienes, satisface las necesidades de los seres humanos, mediados por una relación de intercambio con montos de dinero. A grandes rasgos, la producción fue un proceso de singular relevancia para comprender cómo las personas que allí participan adquieren los medios para su subsistencia y reciben un beneficio que reinicia el proceso productivo.

La economía política integró por primera vez bajo un solo cuerpo analítico reflexiones que habían sido parcialmente abordadas por los mercantilistas y fisiócratas, explicando el sistema económico integral y ordenadamente bajo el conocimiento y análisis deductivo (Manrique, 2002).

En segundo lugar, en la base de los cuerpos argumentales de la economía política y sus críticas se encontraban la *utilidad* de los bienes y el *trabajo*. La utilidad es un determinante del proceso productivo, pues en la medida que un bien pudiese satisfacer un deseo o una necesidad para el ser humano, ameritaba el desarrollo de un proceso productivo en fábricas o manufacturas. El trabajo es la principal acción de transformación de la naturaleza que se desarrollaba en una fábrica o taller, es decir, la principal actividad del proceso productivo. Con estos elementos se producían bienes y era posible establecer equivalencias, llevar a cabo intercambios y generar un pago a cada una de las personas que participaban en la producción.

Este reconocimiento del trabajo (valor-trabajo) como la actividad capaz de generar valor fue fundamental en la economía política, pues estableció un patrón invariable de medida

[3] Según O'Brien (2004), dentro de las particularidades de sus autores se encontraban el análisis dinámico de la economía y juicios de valor en sus propuestas y postulados que derivaban en prescripciones de política económica.

de todos los valores (precios, ingresos y capital), así como brindó un marco explicativo para la asignación de precios (Cuevas, 1986). Pero la centralidad del trabajo en la producción de bienes generaba una dificultad al momento de extrapolar sus análisis a la agricultura, introduciendo así el problema de la renta de la tierra.

Como tercer elemento a destacar, cabe mencionar que la economía política y sus críticos eran conscientes de la espacialidad de la producción industrial y en mayor medida de la producción agrícola -una importante rama productiva en ese momento-; por tanto, sus exponentes también hicieron de la tierra su objeto de reflexión desde la categoría de la renta.

Mientras en la producción industrial el trabajo era el elemento central en la producción de bienes, pues transformaba las materias primas, instrumentos y maquinaria en bienes que satisfacían necesidades, se observaba que la tierra como un producto natural carente de toda intervención humana tenía influencia en la producción de bienes agrícolas (fertilidad y localización) y además era transada bajo relaciones de intercambio como cualquier bien industrial.

Los autores de la economía política apelaron a la propiedad para justificar el papel de la tierra en la producción agrícola, argumentando el pago o retribución por su uso a los propietarios (renta) y desarrollando elaboraciones conceptuales sobre la tierra como un factor de producción (Zouboulakis, 2006). En otras palabras, la economía política explicó el papel de la tierra en el proceso productivo distanciándose de las bases de su cuerpo argumental (valor-trabajo) para explicar a través de la renta el beneficio extraído por el propietario sin una intervención de su parte. No fue sino hasta que su principal crítico Karl Marx advirtió que la renta de la tierra negaba la base fundamental de la explicación del trabajo en la producción de bienes agrícolas, el cual era reemplazado por la propiedad de la tierra (Dussel, 2013).

El esfuerzo de Marx y su mayor contribución fue demostrar cómo la renta hacía parte del valor producido por el trabajo y apropiado por el terrateniente en su condición de propietario de la tierra, una base argumental que además explicaba cómo podía expresarse monetariamente el precio la tierra para su intercambio. Las consecuencias sociales y políticas que Marx encontró en el papel de la renta le permitieron completar en gran medida parte de su crítica al capitalismo, denunciando sus contradicciones desde otro nivel de análisis de la realidad social.

Otro autor crítico a la solución teórica de la economía política para explicar el papel de la tierra en el proceso productivo fue Henry George. Un estadounidense que encontró insuficiente la capacidad explicativa de la realidad en la economía política y logró formular un cuerpo teórico a partir de las desigualdades sociales y económicas de las sociedades anglosajonas. La base de su crítica fue el reconocimiento del trabajo como la única fuente legítima de los derechos de propiedad, oponiéndose radicalmente a la renta de la tierra como un resultado de la propiedad sobre la naturaleza y llegando a proponer su

recuperación total a cargo del Estado (Ramos, 2001). La renta de la tierra afectaba la distribución del capital a favor del propietario, pero en detrimento de los trabajadores y capitalistas, conllevando pobreza y crisis económicas.

De esta manera, en términos generales, la economía política explicó el papel de la tierra en la producción a partir de la renta como categoría analítica. Más específicamente bajo un proceso de valorización económica, la tierra a través del derecho a la propiedad se introdujo al proceso productivo, explicando la existencia de una retribución o beneficio a pesar de no tener un trabajo incorporado o un esfuerzo por parte de los propietarios. Por su parte, los autores críticos de la economía política cuestionaron dicho beneficio, no solo por la inconsistencia argumental, sino por las desigualdades que la renta de la tierra genera, planteando acciones o medidas para la recuperación de este beneficio inmerecido.

En este proceso de valorización económica que da lugar a la renta de la tierra se encuentra un importante cuerpo teórico para explicar tanto el incremento de los mayores valores del suelo urbano, los cuales representan un beneficio para sus propietarios en ausencia de una intervención directa de su parte, como la acción estatal para recuperarlos y orientarlos a corregir las desigualdades sociales, económicas y espaciales del proceso de urbanización. De allí la importancia y el siguiente ejercicio de reconstrucción del desenvolvimiento de la renta de la tierra en la economía política y sus críticos.

La renta de la tierra fue entonces la categoría analítica para explicar cómo el propietario podía capturar parte de la producción que soportaba, cómo esta podía adquirir las características para ser intercambiada y expresada en términos de dinero (como cualquier bien producido en una fábrica o manufactura) y al mismo tiempo introduce el importante papel que el Estado tiene frente a las desigualdades sociales. En otras palabras, la renta fue un concepto fundamental con el que fue posible comprender cómo la tierra, a pesar de tener características distintas a los bienes industriales o manufacturados, generaba beneficios para el propietario.

1.1.2 El papel externo de la tierra en el proceso productivo

En esta sección, se abordan las propuestas teóricas de Adam Smith (1794a; 1794b) expuestas en *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, de David Ricardo (2003) y su obra *Principios de economía política y tributación*, de John Stuart Mill (1951) y su libro *Principios de economía política*, como los principales exponentes sobre la renta de la tierra en la economía política. Y de Karl Marx (1959a; 1959b) *con El Capital* y Henry George (1972) con *Progreso y miseria*, como los principales críticos de la economía política.

Sobre la renta de la tierra cada uno de estos autores plantea puntos de vista de los que se pueden extraer elementos relevantes para la comprensión de la participación de la plusvalía urbana en Colombia. De su base analítica -el trabajo en el proceso de

producción[4]-, todos los autores identifican la tierra en un lugar externo, diferenciándola de otros factores productivos que sí intervienen directamente en las relaciones en las que se desenvuelve la producción como acto social. Este elemento común se deriva del reconocimiento de la tierra como un agente natural que no puede ser reproducido por ninguna actividad del ser humano. Es entonces que esta característica singular de la tierra expresa la necesidad de explicar la participación de la tierra en el proceso productivo.

Para la economía política, es decir, Smith, Ricardo y Mill, esa característica de irreproductibilidad de la tierra los conduce a concentrarse en las características de la tierra para establecer la interrelación con la actividad agrícola; en términos concretos, la tierra se articula con el proceso productivo en función de las ventajas que ofrece al arrendatario, capitalista o inversionista. Mientras Smith plantea dicho vínculo en función del pago del arrendatario por el uso de la ventaja productiva, Ricardo y Mill hacen hincapié en la fertilidad y ubicación entre los distintos terrenos, proponiendo la necesidad de considerar o comparar al menos dos unidades productivas. Ahora bien, una particular mención amerita Ricardo, pues es quien primero logra percibir la naturaleza productiva del sector agrícola y de donde se deriva su concepto de la renta de la tierra, principal referencia teórica de toda investigación sobre la renta.

A partir de los diferentes resultados de la misma magnitud de inversión de capital y trabajo en dos tierras distintas, Ricardo planteó la naturaleza decreciente del sector agrícola, es decir que del aumento de la inversión no se puede esperar una tasa de ganancia similar o mayor a la actual sino, por el contrario, una menor. Esto se debe a que las características de fertilidad y localización no están disponibles o no son homogéneas y generan producciones desiguales.

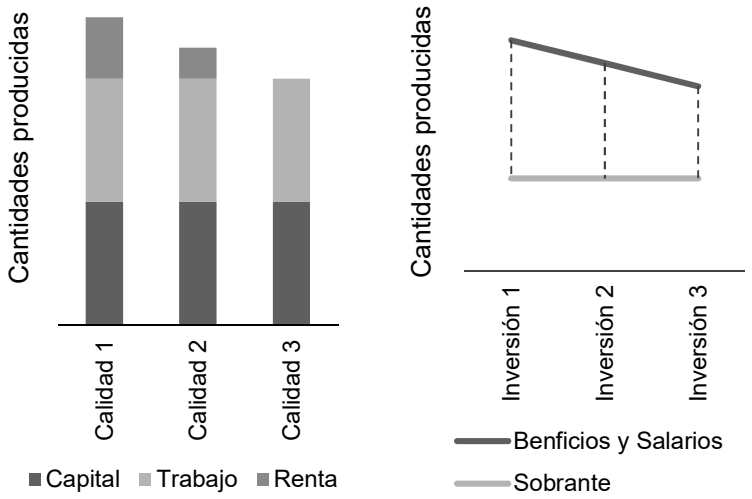
¿Cómo se vincula la diferencia de productividad con la renta? Para Ricardo la “renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo” (Ricardo, 2003, p. 63). Más específicamente, la renta surge cuando la demanda de bienes agrícolas aumenta y ante la escasez de tierras fértiles y bien ubicadas, es necesario acudir a terrenos que brindan una productividad menor. Como resultado, la cantidad de bienes agrícolas producidos difieren en los dos terrenos, siendo el producto adicional de las mejores tierras la renta que se paga al propietario.

Para ilustrar el concepto de la renta de la tierra, se puede observar la Gráfica 1-1. El terreno 1, de mejor calidad, ofrece una cantidad de productos mayor que las calidades inferiores representadas en las barras 2 y 3. De la producción obtenida en los distintos tipos de terrenos se retribuirán partes iguales para el capital y los salarios, pero la renta solo existirá en los terrenos de mejor calidad 1 y 2. La renta representada en producto es relativa, pues

[4] Ricardo es quien primero homogeniza los distintos tipos de trabajo, proponiendo una medida de equivalencia entre los bienes -*el trabajo necesario o gastado en su producción*- en el intercambio de mercancías (Zamora, 1942). Un cambio significativo que le permite plantear una teoría del valor-trabajo que es objeto de discusión de todos los autores, al ser la base fundamental de su estructura argumentativa.

su dimensión depende de las ventajas adicionales que los mejores terrenos proveen. De la misma manera, si no se acudiese a un terreno de inferior calidad, una inversión adicional de capital sobre la misma tierra, dado su menor rendimiento proporcional, implica un sobrante al cual se le pueden cobrar rentas, es representado por las líneas punteadas.

Gráfica 1-1: Renta diferencial de la tierra



Fuente: Elaboración propia con base en Ricardo, 2003

Esta es la *renta diferencial* de Ricardo para el sector agrícola, la cual es la principal forma de explicar la renta de la tierra para todos los autores acá considerados, claro está, con excepción de Adam Smith quien le antecede por 40 años. También es conocida como la *renta ricardiana* y es parte estructurante de la renta del suelo urbano, como se verá en la siguiente sección de este capítulo.

Por su parte, los autores críticos se concentran en la relación social entre los seres humanos, en lugar de las características de la tierra. Tal vez, Karl Marx fue quien planteó más contundentemente esta perspectiva analítica, pues se concentra en la propiedad jurídica y la valorización del derecho de propiedad en la que intervienen distintas clases sociales para explicar la renta. Esta diferenciación es de singular relevancia pues desplaza en su eje de reflexión la discusión sobre las características de los terrenos (calidad y fertilidad) por la teoría del valor-trabajo que ofrece a Marx (Zeolla, 2012), es decir, pone en el centro de la reflexión las condiciones económicas que dan lugar a la renta, planteando un horizonte de análisis general que le permite valorar críticamente su existencia.

Análogamente, George partió de la paradójica situación de las sociedades anglosajonas, en las que las desigualdades persistían y aumentaban, aun cuando había un aumento de la riqueza o un progreso material. En las distintas sociedades el factor común era la lucha por la subsistencia de las clases trabajadoras, crisis económicas, capitales acumulados desperdiciados y el miedo a la necesidad, es decir, un estado de pobreza generalizado en la población, mientras unos pocos gozaban de la riqueza producida (George, 1972, p. 3).

La renta de la tierra se encuentra como la principal causa de los problemas sociales y económicos, pues el terrateniente a través del beneficio se apropia de la producción y reduce lo que se distribuye para trabajadores y capitalistas. De esta manera, la preocupación de George por la pobreza le distancian críticamente de la economía política.

1.1.3 El papel externo del propietario en la generación de la renta

Si la tierra se integra indirectamente en la producción, ¿cómo resulta un beneficio para el propietario? La respuesta común es a través de la renta de la tierra. Como ya se mencionó, el concepto de la renta diferencial de Ricardo es casi invariable y común a la gran mayoría de los autores, sin embargo, ello no quiere decir que no existan aportes por cada uno de ellos sobre al mecanismo de generación de beneficios a favor del propietario.

Comenzando por la economía política, Adam Smith planteó un hecho de singular trascendencia para explicar la manera como el propietario recibe un beneficio del proceso productivo. Para Smith la renta era un componente del precio de venta de los bienes, particularmente de los bienes agrícolas, pecuarios y mineros, pues la renta "considerada como un precio que se paga por el uso de la tierra es por lo regular la mayor parte que puede extenderse a pagar, según las circunstancias del predio el colono que lo lleva en arrendamiento…" (1794a, p. 250). En estos términos, la renta es la capacidad o el poder del propietario de la tierra de disponer del trabajo ajeno o de su producto a partir de la relación contractual que se establece entre el poseedor y el arrendatario, dejándole al segundo tan solo el producto suficiente para no perder la inversión de capital (ganancia y salarios)[5].

Es entonces relevante observar que Smith establece que el propietario de la tierra es quien se beneficia de la renta, pero no participa directamente a través de su trabajo o esfuerzo, sino indirectamente a través del vínculo contractual que establece con el arrendador, permitiéndole reclamar parte del producto de la tierra. Esto equivale, no solo al reconocimiento del rol externo en la producción del propietario, sino a su vez al reconocimiento de la apropiación de un beneficio sin acción alguna de su parte.

Aunque no explícitamente abordado por Ricardo, este también desarrolla el lugar externo del propietario en la generación del beneficio, pues para él, la ampliación del excedente marginal del producto por las diferencias de fertilidad y cantidad, o la renta diferencial, no depende de la voluntad del propietario, sino de la necesidad de recurrir a las tierras de menor productividad ante la creciente demanda de alimentos. Esto equivale a reconocer que ni siquiera el propietario posee la discrecionalidad o voluntad para imponer unilateralmente el monto de la renta.

[5] Desde luego, para el autor, esta no es la única renta que puede cobrar o rendir la tierra, ya que también se pueden establecer rentas a partir de las mejoras en la tierra (realizadas o no por el propietario) o en función de los productos que se extraen de la tierra por sus condiciones, en cuyos casos, se agregan a la renta natural o precio por el uso de la tierra.

Esta idea del beneficio tuvo un desarrollo más amplio con Mill, quien sentó las bases que darían lugar a la economía como disciplina en su versión actual, y quien ofrece un cuerpo teórico que recoge gran parte de las propuestas conceptuales de Smith, Ricardo y otros autores de la economía política no abordados en este capítulo[6]. Mill expone que en la medida en que la población demanda los productos agrícolas pero las tierras en mejores condiciones de fertilidad y ubicación no logren cubrir la cantidad de productos demandados, el precio de dichos productos aumentará; por otro lado, este aumento de precios genera las condiciones para que se puedan pagar los costos de producción y obtener una ganancia similar a la que se hubiese podido obtener en otra inversión.

> La tierra que produce por encima de la tasa ordinaria de ganancia del capital es lo que la misma tierra produce en exceso de lo producido por la peor tierra en cultivo, el excedente es lo que el campesino puede pagar como renta al terrateniente (Mill, 1951, p. 376).

Una de las principales diferencias de Mill con los autores de la economía política que lo precedieron fue el uso de la oferta y la demanda[7] para explicar aquellas leyes fundamentales de la producción y la distribución, es decir, el uso de las condiciones económicas para explicar el proceso de generación de la renta de la tierra o lo que en términos generales se conoce como el mercado. ¿Cómo intervienen la oferta y la demanda en la generación de la renta? Cuando un aumento de la demanda efectiva de bienes no consigue aumentar las cantidades producidas -porque incurrir en la inversión no generaría la misma ganancia ordinaria-, solo hasta que se genere un aumento de los precios, la oferta incurrirá en el esfuerzo adicional para equiparar las cantidades demandadas y ofrecidas. Este aumento del precio de mercado de los bienes genera una ganancia relativa extraordinaria, que no requirió de un esfuerzo adicional y que Mill denomina renta.

Recapitulando, para Ricardo y Mill la renta corresponde al beneficio que por las diferencias de fertilidad y localización obtiene el propietario de la tierra en la ausencia de un esfuerzo o trabajo de su parte, es más, es un beneficio que ni siquiera puede imponer unilateralmente, ya que la estructura productiva y el mercado propician y determinan la transferencia y la magnitud de una parte de la producción a su favor.

Los autores críticos a la economía política mantienen el papel externo del propietario en la generación y determinación de la renta y la renta diferencial, pero su forma de comprender la renta les permite agregar el calificativo de inmerecido, injusto o contradictorio al beneficio del propietario. Desde luego, ello se deriva de ese énfasis en la relación social que enmarca la tierra en el proceso productivo en lugar de en sus características.

---

[6] Vale la pena mencionar a Jean-Baptiste Say o Thomas Quincey, quienes plantearon la interacción entre oferta y demanda que como se vio es fundamental para la obra de Mill. Así como a Thomas Malthus quien había identificado el crecimiento poblacional y las presiones sobre el sistema productivo que acarreaba.

[7] La oferta es la cantidad de bienes que pueden adquirir en un momento y lugar aquellas personas que desean comprarles. La demanda efectiva es el deseo de obtener una mercancía y su capacidad de compra.

En primer lugar, Marx en su crítica al régimen de producción capitalista identificó una relación de explotación en el proceso en la cual los medios de producción y la fuerza de trabajo producen mercancías. En la producción de mercancías, la fuerza de trabajo incrementa el dinero inicialmente utilizado en el proceso productivo -consumo de fuerza de trabajo-, creando un excedente o aumento de la magnitud de su valor (plusvalía). Pero este excedente es apropiado por el capitalista, el dueño de los medios de producción, aun cuando no es quien lo genera. Esta es una de las principales contradicciones del régimen de producción capitalista en la que dos clases sociales, asalariados y capitalistas, y de la que se deriva una en permanente tensión. Vale la pena aclarar que las relaciones de producción en Marx tienen un desarrollo mayor del que acá se expone, pero para comprender la renta de la tierra, basta con esta sucinta referencia al trabajo excedentario que se genera en el proceso de producción.

Marx establece que el excedente o plusvalía se divide en varias partes en función de los capitalistas que participan en la producción social, y aunque el capitalista es quien primero se la apropia, por la existencia de la propiedad territorial -el derecho a disponer exclusivamente de porciones del planeta como esferas privativas de la voluntad privada- y unas condiciones económicas singulares, es posible que el terrateniente reclame la ganancia extraordinaria.

> El arrendatario capitalista paga al terrateniente, al propietario de la tierra explotada por él, en determinados plazos, por ejemplo, anualmente, una determinada suma de dinero contractualmente establecida (lo mismo que el prestamista del capital-dinero para el interés estipulado) a cambio de la autorización que aquél le otorga de invertir su capital en este campo especial de producción. Esta suma de dinero recibe el nombre de renta del suelo. […] Por consiguiente, la renta del suelo es la forma en que aquí se realiza económicamente, se valoriza la propiedad territorial (Marx, 1959b, pp. 576-577).

Al representar una forma de apropiación de trabajo excedentario o una parte de la plusvalía, la renta para Marx es un componente del precio de los bienes. Es una parte alícuota del valor o trabajo humano producido, pero apropiado por el monopolio sobre la tierra y bajo unas condiciones económicas que ubican al terrateniente en un lugar externo al proceso productivo y sin ninguna intervención como clase social en el régimen de producción capitalista. La renta es una ganancia extraordinaria que surge de la productividad del trabajo y la utilización de una fuerza natural inseparable de la tierra que no está disponible para los demás capitales en una rama productiva.

Esta forma de comprender la renta agrega a la naturaleza contradictoria de la sociedad capitalista otro nivel de tensión entre clases sociales, entre capitalistas y terratenientes por el valor excedentario producto del trabajo. De esta dinámica de tensiones entre propietarios de la tierra y quienes desarrollan actividades económicas sobre ella, como corolario se extrae la valoración negativa sobre la renta, al representar una dimensión adicional de las contradicciones de la sociedad capitalista.

Ahora bien, la renta del suelo no solo explica la generación de beneficios a favor del propietario, sino que a su vez propicia la valorización económica de la tierra aun cuando no representa un producto del trabajo humano, o en otras palabras la renta determina el precio de la tierra como si se tratase de una mercancía producida en una fábrica o taller. Como un ingreso representado en dinero, la renta puede ser capitalizada, es decir, considerarse como el interés normal de un capital y exigirse un monto equivalente por la tierra. Este capital constituye para Marx el precio de compra de la tierra, una derivación por demás calificada como irracional al expresar en términos de trabajo un derecho de propiedad que convierte a la naturaleza en una mercancía intercambiable.

Segundo, la ley de la renta de George no tiene diferencia alguna con la explicación sobre las propuestas de Ricardo y Mill, pues la renta "… es el precio de monopolio, y nace de reducir a propiedad individual los elementos naturales que el esfuerzo humano no puede producir o aumentar" (George, 1972, p. 172), permitiendo la existencia de un excedente de producción al capital y los salarios en la tierra menos productiva en uso. Pero la gran diferencia de George radica en la renta como base de la explicación sobre la manera que se reparte la producción. En tanto que el producto se distribuye entre la renta, los salarios y el interés, lo que quede después de restarle a la producción la renta (margen de cultivo), será todo lo que el salario y el interés pueden reclamar de una tierra que no pagase renta (ecuaciones (1.1) y (1.2)).

$$Producción = Renta + Salarios + Interés \quad (1.1)$$

$$Producción - Renta = Salarios + Interés \quad (1.2)$$

Fuente: George, 1972, p. 175

La ley de la renta adquiere una singular relevancia explicativa, pues en cuanto sea mayor ese margen de cultivo, los salarios y el capital tendrán un menor pago y por consiguiente se propiciará la pobreza y las crisis económicas. En estos términos, la renta resta la cantidad de producto repartido para el trabajo y el capital, los cuales son las principales fuentes de la riqueza de una sociedad[8]. De esta manera, para George la renta de la tierra es inconveniente por desigualdad en la distribución, pero al mismo tiempo injusta, porque no representa una retribución al esfuerzo o a las facultades del ser humano, razón única de la propiedad (disfrutar, destruir, usar, cambiar o dar) y que tan solo puede ser limitada por el esfuerzo de la otra persona.

[8] Otras tres circunstancias evidencian la manera como la renta afecta el salario y el interés. Cuando varía la renta en mayor medida que la producción, cuando varía en menor medida y cuando la variación es equivalente. En el primer caso el salario y el interés se ven encarecidos, mientras la renta aumenta; en el segundo caso la renta obtendrá una mayor distribución del producto; y en el tercero aumentará la renta, mientras el salario y el interés se mantienen constantes (George, 1972, p. 176).

1.1.4 La propiedad privada de la tierra

Cabe observar que una de las diferencias más importantes entre la economía política y sus críticos es esa valoración del beneficio del propietario de la tierra, ya que interviene directamente en la acción política que los autores proponen a raíz de la renta. El tema central de discusión entre los autores es la propiedad privada al ser la figura institucional que propicia la transferencia de beneficios y legitima su existencia.

Como exponentes del liberalismo político y económico, para Smith, Ricardo y Mill no hacía parte de sus intereses académicos el cuestionar la propiedad privada, pues se encuentra en el núcleo básico de las libertades individuales que permite al ser humano disponer y gozar de un bien a partir de la transformación de la naturaleza en provecho propio. Esto equivale a identificar la propiedad como el resultado del esfuerzo propio o el fundamento de las relaciones económicas de la sociedad sobre las que se basan sus reflexiones.

Pero tomando en cuenta ello, surgen varios interrogantes. ¿Cómo justificar que a pesar de que no se incurre en trabajo alguno para que la tierra tenga las características que generan una ventaja se esté exigiendo una parte de la producción? ¿Cómo justificar que aun cuando el propietario tenga un papel externo en el proceso productivo reciba parte de su producto? ¿Cómo justificar que el inversionista o arrendatario esté dispuesto a ceder parte de su producción? La intencionalidad de los autores estaba orientada a justificar la participación de la tierra como factor productivo en la distribución o, en otros términos, legitimar que quien ejerce un dominio sobre la tierra pueda apropiarse de una parte de la producción sin esfuerzo alguno y con la aceptación de la persona que sí lo realiza, aun cuando ello significase desestimar su base ideológica principal: el trabajo o el esfuerzo.

Tal vez uno de los autores de la economía más consciente de la inconsistencia de este planteamiento sea Mill, quien dedicó una parte de su obra a la reflexión política y filosófica de la propiedad[9] . Figueras y Morero (2006), al abordar los planteamientos de Mill sobre la renta de la tierra, identifican los efectos negativos que el autor había alcanzado a percibir en la distribución: por el progreso económico de la sociedad, la renta transfiere la ganancia al terrateniente en la ausencia de un esfuerzo realizado. Claro está, Mill se oponía tajantemente a la expropiación de la propiedad, por considerarla un derecho inalienable.

Para Mill, la propiedad privada individual es una institución primaria y fundamental sobre la que se ha estructurado el orden económico de la sociedad. La propiedad

> consiste en el reconocimiento, a cada persona, del derecho a disponer exclusivamente de lo que se ha producido con su propio esfuerzo, o ha recibido de aquellos que lo produjeron, ya sea como un presente, ya mediante un convenio justo, sin fuerza ni fraude (1951, p. 206).

[9] Según Ekelund y Hérbert (2005) esto se debe al contexto social y político que influenciaron la obra de Mill, más específicamente las críticas del socialismo sansimoniano y de Karl Marx a la economía política, con las cuales se sintió identificado (al menos con las primeras) en algún momento de su desarrollo intelectual, pero que en su principal obra controvirtió sistemáticamente.

La propiedad privada es el resultado del trabajo o de la abstinencia de una persona, del resultado de sus propias facultades bajo condiciones justas, lo cual le brinda la capacidad de disponer como mejor le convenga. Pero disponer de las cosas a voluntad es posible solo en tanto las leyes y costumbres de la sociedad así lo permitan, pues el que otro individuo o la misma sociedad no se apropie de las cosas de una persona depende de la intervención de la fuerza activa de la sociedad (Mill, 1951). Todo aquello que no resulte de dicho esfuerzo individual (y que no comprometa la propiedad individual del otro) no es socialmente deseable y es susceptible de ser limitado por la sociedad.

Como el derecho de propiedad es autorizado por la sociedad, ya que es una facultad que otorga el Estado cuando la propiedad tiene utilidad, la propiedad implica un derecho de compensación. De esta manera, a pesar de acarrear efectos negativos sobre la distribución, la renta como una derivación del derecho de propiedad debe existir, pero puede ser limitado a favor de la sociedad. Y es allí, donde el Estado legítimamente puede establecer un tributo o un impuesto sobre la renta de la tierra.

La renta de la tierra es entonces una importante fuente de ingreso del terrateniente que permite al gobierno cumplir, en opinión de Mill, su función esencial: la protección de la persona y la propiedad[10]. En este orden de ideas, la propuesta tributaria de Mill es reconocer -y ante todo respetar la propiedad o la renta presente- pero gravar los incrementos a la renta que bajo las circunstancias del progreso económico representan un beneficio para la sociedad.

Mill no fue ajeno a las dificultades prácticas del recaudo de un impuesto de este tipo. El impuesto se debía gravar sobre los incrementos futuros de la renta, en cuyo caso podían tomarse en consideración indicadores como el aumento de los precios de los bienes agrícolas, el aumento de la población o del capital, o incluso realizar una encuesta sobre la productividad de cada terreno (Ramos, 2000). Tal vez su propuesta más practica fue comprender el impuesto como una *participación* en la renta a favor de la sociedad, pues es una participación en la propiedad que deja intactos los ingresos que son verdaderamente abstenciones del propietario y que requieren de una remuneración, las inversiones de capital en mejoras a la tierra.

Ahora bien, del lado de los críticos de la economía política, la propiedad privada es fuertemente controvertida por propiciar la renta de la tierra. Como se dijo con anterioridad, para Marx el fundamento de la existencia de la renta es la propiedad territorial, ya que sobre ella se desarrollan las relaciones sociales que propician la renta y la valorización económica. Unas relaciones por demás contradictorias. Sin embargo, aunque la renta en la obra de Marx tiene un gran desarrollo, quedó inclusa, ya que el autor no llegó a completar

[10] La protección de la persona y la propiedad equivale a la garantía de la relación entre esfuerzo y los fines que se persiguen, es decir, una garantía de la riqueza de las personas. El papel o intervención del gobierno toma forma desde los efectos económicos que este genera (Mill, 1951, p. 754).

sus reflexiones sobre la circulación del capital. Al concentrar sus esfuerzos académicos en los fundamentos económicos del modo de producción capitalista, su teoría política no alcanzó la misma coherencia y elaboración, aunque se encontraban en su agenda académica (Anderson, 2015). Siguiendo a Anderson, no es adecuado reconstruir una apreciación de una acción política -como gravar un impuesto sobre la renta- directamente de la obra del autor.

Por el contrario, George propuso la captura total de la renta a través de la tributación, como instrumento, para condenar la renta de la tierra y proponer una acción política y una conciencia moral en contra de la pobreza (Aguirre, 2018). Preocupado por la distribución desigual de la riqueza, George identificó en la propiedad la principal causa de las problemáticas sociales y económicas de las sociedades anglosajonas de su época por ser el fundamento de la existencia de la renta ¿Por qué la propiedad privada? Porque para George la retribución al esfuerzo o a las facultades del ser humano era la única razón de la propiedad (disfrutar, destruir, usar, cambiar o dar) y al ser la tierra naturaleza sin la intervención de un esfuerzo, su propiedad es injusta y al mismo tiempo inconveniente por los males que acarrea. En términos de George:

> La desigual propiedad de la tierra trae necesariamente consigo la desigual distribución de la riqueza. Y como, por la naturaleza de las cosas, la desigual propiedad de la tierra es inseparable de la admisión de su propiedad privada, se deduce forzosamente que el único remedio de la distribución injusta de la riqueza consiste en hacer la tierra propiedad común (1972, p. 338).

La propuesta de George fue una radicalización de la noción liberal de la propiedad, ya que no aceptó la existencia de ningún tipo de propiedad que no fuese resultado del esfuerzo o trabajo, considerando la naturaleza como una propiedad perteneciente a todos los hombres al ser irreproductible por cualquier trabajo. De hecho, según Ramos (2001), “además los incrementos del valor de la tierra se debían a los desarrollos sociales, era la sociedad la que generaba los incrementos de valor” (p. 207), pues cualquier mejora tecnológica, educativa o institucional ampliaba la producción, la demanda de la tierra y en última instancia, la renta. En otras palabras, para George la sociedad era la principal responsable de los beneficios que constituían la renta y por tanto ningún individuo tenía derecho a recibirlos.

No obstante, la inconveniencia de abolir los títulos de propiedad no solo implicaría una indemnización a los propietarios, sino también una ampliación del aparato administrativo del Estado y una desmedida oposición. Por ello, George propone la captura total de la renta de la tierra por el Estado, aboliendo los impuestos y esperando efectos sobre la distribución tanto económicos como sociales, al eliminar la pobreza.

Al igual que Mill, George apela a un concepto o término para suavizar y hacer viable un tributo sobre las rentas futuras. George propone un impuesto sobre la totalidad de la renta, en lugar de proponer la eliminación de la propiedad privada, buscando con esta figura generar la percepción de que “la colectividad fuera su propietaria real y los que pagaban

el tributo, los arrendatarios de la colectividad. Quedaban así conciliadas las leyes humanas con la ley moral" (Ramos, 1971, p. 208).

Para sintetizar, como pudo observarse la propiedad es una categoría nodal sobre los beneficios que la renta conlleva para los propietarios de la tierra. Para la economía política y sus críticos, la propiedad es la base de la producción y la distribución, ya que es el resultado del trabajo o del esfuerzo, es aquello que posibilita el intercambio de bienes o mercancías y es el criterio para la asignación de los beneficios. La propiedad de la tierra desde la perspectiva del individuo vuelve a la renta una retribución socialmente deseable, pero desde la perspectiva de la comunidad no es justificable, o al menos amerita un límite, pues la sociedad por las relaciones económicas, sociales y políticas que desarrolla es la que garantiza la propiedad de la tierra y propicia la renta.

Es por ello que el Estado interviene en el beneficio que la renta de la tierra acarrea para sus propietarios. No porque participe directamente en las relaciones económicas que dan lugar al beneficio, sino como garante de las condiciones en que el beneficio individual se genera. Ahora bien, en representación de la sociedad, el Estado tiene la obligación de socializar el beneficio que individualmente se apropia, o cuando menos hacer partícipe de una porción a la sociedad. Por tanto, la intervención del Estado no puede quedarse solo en la garantía de la propiedad, sino en la socialización del beneficio que constituye la renta de la tierra.

1.2 Mercados del suelo urbano a propósito de la renta

Después de este recorrido teórico, quedan algunos interrogantes por resolver. ¿Cómo se vinculan todos estos elementos a la comprensión del suelo urbano? ¿Cómo contribuyen a la comprensión de la participación de la plusvalía urbana? A continuación, se resuelven estos interrogantes a partir de los desarrollos teóricos de autores más contemporáneos que han abordado puntualmente la renta del suelo urbano. Antes de pasar por sus reflexiones y contribuciones, son necesarias algunas precisiones

La teoría de la renta de la tierra ha sido una preocupación académica de autores e instituciones que han tomado como referente teórico a los principales críticos de la economía política clásica. Las principales contribuciones se han realizado en el marco del marxismo y del georgismo, cuyos autores plantearon, como se expuso más arriba, reflexiones a partir de la valoración del derecho a la propiedad en los procesos de producción, circulación y distribución del capital. Es decir que, desde un campo interdisciplinar crítico, las principales contribuciones a la renta del suelo urbano partieron de las reflexiones sobre la renta de estos autores.

Para la teoría económica la renta del suelo dejó de ser parte de su núcleo central de reflexión. Este desplazamiento temático se alcanza con los neoclásicos[11], para quienes

> esta discusión queda de lado y la tierra pasa a ser considerada como un factor de la producción igual a los otros y que, por lo tanto, se retribuye del mismo modo, de acuerdo a su productividad marginal, perdiendo relevancia el tema de la renta dentro de la teoría económica (Todaro, 1978, p. 37-38).

La teoría del valor se desplazó al comportamiento individual de los actores del mercado en la búsqueda de la maximización de la utilidad, donde prima el análisis de la conducta de consumidores y productores ante los precios, a partir del reconocimiento de una racionalidad de los actores, de la escasez de los recursos y de una realidad cuantificable. A partir de ese desplazamiento, la renta dejó de tener una connotación contradictoria en el proceso productivo y se convirtió en una expresión del comportamiento racional de los actores, orientada a la maximización de la utilidad con el menor esfuerzo. A pesar de ello la renta continúa siendo un referente teórico con una importante capacidad explicativa en las ciudades latinoamericanas.

En ningún momento se considera una transposición mecánica de las reflexiones de los autores de la economía política ni de las de sus críticos, pues los contextos varían significativamente. Tampoco se considera una *teoría de la renta del suelo urbano* para revivir las discusiones sobre el mercado del suelo urbano durante la década de 1970 a propósito de la renta (Schteingart, 2012). Se trata de aprovechar un referente teórico para comprender el importante acumulado de experiencias de las políticas sobre el suelo urbano, que han ganado un importante alcance en los últimos años en el contexto latinoamericano.

A continuación, se abordan tres autores con importantes contribuciones a la renta del suelo urbano: Christian Topalov y las problemáticas planteadas sobre el mecanismo de generación de precios del suelo, el funcionamiento del mercado del suelo y la necesaria diferenciación de los agentes que participan. Carlos Morales Schechinger y su explicación concreta sobre el mecanismo de generación de precios y el funcionamiento del mercado a partir de las singularidades del suelo urbano como mercancía; quien a su vez vincula la renta del suelo urbano en una realidad concreta, con líneas de acción política desde el Estado. Y Samuel Jaramillo, con su análisis de los precios del suelo urbano, quien ofrece

[11] Un efecto del desplazamiento temático de la renta de la teoría económica se observa de la comparación de las tablas de contenido de los autores de la economía política y los documentos que se utilizan para el aprendizaje de la economía en el nivel universitario. Mientras Smith, Ricardo y Mill le dedican cada uno de ellos al menos un capítulo en sus obras más conocidas, los libros de microeconomía de Walter Nicholson, Paul Krugman, David Kreps y Hal Varian no le dedican un capítulo completo a la renta, abordándose en el mejor de los casos como un problema al equilibrio del mercado de los factores de producción fijos de largo plazo. De manera más clara, en los libros de macroeconomía de Oliver Blanchard, Rudiger Dornbusch, Gregory Mankiw y Jeffrey Sach no le dedican un capítulo a la renta, aunque la mayoría hace uso del término para referirse al ingreso fiscal del Estado.

un marco comprensivo sobre la actividad estatal y su impacto en las rentas urbanas y por lo tanto en los precios.

1.2.1 Christian Topalov: primera aproximación al precio del suelo urbano

La renta del suelo urbano, a diferencia de la renta de la tierra, se encuentra en un nivel de análisis más concreto. No hace referencia a la producción en general, ni a un sector productivo específico. Considera la construcción como objeto de su reflexión, pero sus fines explicativos no se encuentran asociados a la rama productiva. Por el contrario, la renta del suelo urbano se concentra en las relaciones sociales que se desarrollan en el contexto de la ciudad, con ocasión de la propiedad privada del suelo y sus efectos en las aglomeraciones urbanas (Jaramillo, 1994), es decir, es un cuerpo teórico que aspira a explicar las formas como los seres humanos utilizan los espacios urbanos.

Al tomar como centro de su reflexión la propiedad, la dimensión económica adquiere singular relevancia, particularmente el funcionamiento del mercado del suelo urbano y los distintos agentes que participan. Pero el mercado del suelo urbano tiene unas características singulares que no explican su funcionamiento por la conducta racional del individuo (maximización de utilidad) en la relación entre la oferta y la demanda. La mercancía que se intercambia y los agentes tienen ciertas características que imprimen diferencias significativas al precio y al mercado.

La mercancía que se intercambia es el suelo urbano. Al igual que la tierra en la producción agrícola, el suelo urbano es irreproductible por el capital individual, no solo porque sea el resultado del devenir fortuito de la naturaleza, sino porque la configuración de su ubicación en las aglomeraciones urbanas es el resultado del esfuerzo colectivo, de la aplicación de grandes capitales y de largo plazo (Morales, 2007). La configuración espacial de las ciudades articula objetos inmobiliarios y flujos de fuerza de trabajo y mercancías que rara vez la iniciativa privada puede producir (Topalov, 1984), por tanto, la característica principal del suelo urbano es la escasez.

El suelo urbano comparte la misma característica de la irreproductibilidad de la tierra en el sector agrícola, pero como se puede observar la identificación de esta propiedad no se deriva de su participación en la rama de la construcción, sino del mercado que se configura en torno al suelo urbano. La baja disponibilidad de suelo urbano (oferta) implica una completa autonomía frente a la demanda del suelo. En términos de la estructura del mercado, significa que la oferta del suelo urbano no reacciona ante las variaciones de la demanda en términos de cantidades (inelasticidad de oferta según Morales, 2007 y Jaramillo, 2013). De su irreproductibilidad, al igual que en la tierra para el sector agrícola, se deriva la incapacidad de aplicar un trabajo concreto que permita valorarle y determinarle un precio (capital implementado más a una tasa de ganancia). Al no tener un precio de producción asociado, el precio de mercado del suelo urbano no puede tomar como referencia el equilibrio entre la oferta y la demanda como cualquier otra mercancía

(Topalov, 1979). Es entonces que la renta como categoría analítica se hace necesaria para explicar el mecanismo de generación de precios del suelo urbano como mercancía.

¿Por qué es relevante considerar el precio del suelo para la participación en la plusvalía urbana? Porque la renta como mecanismo de generación del precio del suelo no solo permite esta valorización económica, sino que a su vez crea un beneficio inmerecido para el propietario, la cual puede darse sin su necesaria participación en el mercado.

Ahora bien, el precio del suelo urbano se explica en el mercado, pero atendiendo a la irreproductibilidad de la oferta, a las características particulares de la demanda y la renta es que opera de manera singular. Al respecto, Jaramillo (1994 y 2013), Topalov (1978 y 1984) y Morales (2007), tres de los referentes más importantes sobre la renta del suelo urbano, ofrecen tres formas de explicar el mecanismo de generación de precios del suelo urbano a través del mercado no opuestos, pero si complementarios, por sus grandes similitudes.

Morales (2007) y Topalov (1978) explican el mecanismo de generación de precios el análisis de la demanda a partir del comportamiento de los agentes que participan en el mercado, e identifican cada uno de los componentes del precio del suelo urbano en las decisiones y cálculos que los agentes realizan (donde emerge la renta). El camino analítico de Jaramillo (1994 y 2013) se encuentra en la renta, es decir, en la identificación de las múltiples rentas que se pueden manifestar en el suelo urbano, teniendo en cuenta que la equiparación de la renta a una tasa de interés media que ofrece una magnitud de capital determina el precio.

Para los tres autores, en el mercado del suelo urbano participan tres agentes: los propietarios del suelo, los promotores o desarrolladores inmobiliarios y los usuarios finales. En el suelo urbano hay al menos dos momentos en los que se desarrolla el mercado: el primero es cuando el propietario del suelo establece una relación con el promotor inmobiliario que construirá una edificación, este es el proceso productivo que tiene por objeto construir bienes inmobiliarios; el segundo es cuando el desarrollador inmobiliario se relaciona con el usuario final, vendiendo la edificación y el suelo[12]. Cabe mencionar que aunque el propietario y el desarrollador inmobiliario sean la misma persona, siempre operan las mismas relaciones.

Iniciando con el autor búlgaro-francés desde la perspectiva de la demanda, Topalov (1978, pp. 120-124) analiza los cálculos económicos del promotor inmobiliario para explicar la generación de precios del suelo urbano. El promotor considerará, para llevar a cabo una edificación y establecer su precio de venta al usuario final en calidad de intermediador con el propietario original, el costo de la construcción del inmueble, el costo del

[12] En algunos lugares es posible vender solamente la edificación, mientras el propietario ya bien sea el original, el desarrollador o el Estado mantienen la propiedad. Con fines expositivos y dado el contexto colombiano, se considera la venta del suelo y la edificación. Ello no implica que operen las relaciones que de ello se derivan cuando solo se vende la edificación.

acondicionamiento del suelo, el precio del terreno, una sobreganancia y la ganancia mínima de promoción. Los costos de la construcción serán los pagos que deberá realizar el promotor para construir la edificación y varían de acuerdo con la magnitud de obra y la estructura de la operación. Serán en todo caso una inversión más o menos constante y resultado de la rama productiva.

Los costos de acondicionamiento serán los pagos en los que deberá incurrir el promotor inmobiliario para proveer los equipamientos urbanos a la edificación. Como un componente diferencial conforme a la localización, estos costos pueden incrementar o disminuir el precio final de la edificación, ya bien sea porque se deba desembolsar una cantidad importante de capital o porque se encuentren ya provistos por el Estado (impuestos públicos localizados). La ganancia mínima del promotor inmobiliario deberá estar al menos al mismo nivel que le implicaría aplicar la misma cantidad de capital en otra actividad, pues de lo contrario no sería viable incurrir en la operación.

El precio del terreno será el precio que deberá pagar el promotor al propietario original del suelo y "lo que queda es lo que realmente puede repartirse entre el promotor y el propietario del suelo: la sobreganancia localizada, la renta del suelo" (Topalov, 1984, p. 123). El mercado del suelo urbano es precisamente esa disputa que determinará cuál de los dos agentes se quedará con la mayor parte o la totalidad de la sobreganancia.

La sobreganancia localizada para Topalov es la renta del suelo urbano, una relación de distribución del plusvalor, bajo condiciones de explotación de la fuerza de trabajo, mediada por la propiedad del suelo (Topalov, 1984). Ahora bien, ¿cómo se genera la renta del suelo urbano? De manera similar a como se explica la generación de la renta de la tierra agrícola, la renta del suelo urbano se presenta en el mercado del suelo. En primer lugar, para el autor no existe solo un tipo de renta, sino múltiples rentas del suelo urbano que se expresan simultáneamente y en función de los usos del suelo que en un momento y lugar determinado lo permiten. Desde luego, apela al cuerpo teórico de Marx, del cual extrae las distintas formas de renta sobre la tierra, claro está, con algunas variaciones.

Una forma de renta del suelo urbano ocurre cuando existen restricciones a la movilidad de la inversión entre sectores productivos por la propiedad privada de una condición irreproducible por el capital por localización. Este es el caso de la Construcción como actividad económica, donde se elevan los precios y por tanto existe una mayor tasa de ganancia frente a los otros sectores. Esta es la *renta absoluta* que en ninguna circunstancia define la oferta, sino que define los límites de la plusganancia sin aspirar al control del proceso productivo que detenta el capital (Topalov, 1984).

Otra forma de renta que se puede presentar es la renta diferencial, la cual se da cuando por factores de localización del suelo (productividad), el promotor inmobiliario deja de incurrir en los costos de acondicionamiento, beneficiándose frente a otros que empleen una inversión similar. La renta genera las diferencias de productividades, supedita el precio a la renta marginal y afecta la acumulación (Topalov, 1984). La última forma de renta es la

renta monopolio, que se da en el momento que hay una insustituibilidad de la localización e irreproductibilidad, generando la conformación del precio de monopolio (Topalov, 1984). De ello se deriva, según Topalov, la consideración de la renta del suelo como una relación social que: condiciona las formas de su distribución, no implica un ingreso recurrente para una clase social, no determina el nivel general de plusganancias, e implica la tendencia del capital a eliminar la autonomía de la renta.

Ahora bien, Topalov no desarrolla una explicación sobre la conformación del precio del suelo entre el propietario original y el promotor inmobiliario. El precio es considerado dentro de las ganancias localizadas para explicar el precio de mercado del suelo y la edificación que paga el usuario final, pero su conformación no es desarrollada. Morales y Jaramillo ofrecen una explicación más satisfactoria, superando esta omisión de Topalov.

1.2.2 Carlos Morales Schechinger: mercado y rentas del suelo urbano desde la demanda

Continuando con la perspectiva de la demanda en el proceso de conformación de los precios del suelo, Carlos Morales Schechinger (2007) amplía un poco más lo noción del propietario y su comportamiento, señalando la existencia de tres tipos de propietarios: el propietario usuario que participa en el mercado del suelo urbano buscando recuperar al menos lo necesario para adquirir otro; el propietario inversionista que busca obtener una tasa de ganancia por la adquisición de un inmueble o terreno; y el propietario patrimonialista que retiene el terreno hasta que no le presione algo por venderlo (Morales, 2007). Según Morales, el propietario usuario y el propietario inversionista son las personas que le imprimen su mayor dinamismo al mercado del suelo urbano.

Ahora bien, como el suelo no tiene un costo de reproducción, por sus características de irreproductibilidad, no hay un precio mínimo de referencia, por consiguiente, la competencia entre los demandantes determina su precio. Los demandantes del suelo urbano compiten por el uso que soporta el suelo, es decir, por los beneficios que se puedan recibir de las actividades que se pueden realizar en el terreno (Morales, 2007). Pero, para poder soportar una actividad, el suelo requiere de una transformación, una mejora desarrollada por el promotor inmobiliario.

En esta intermediación, el promotor inmobiliario participa en la determinación del precio del suelo urbano en función del precio máximo que están dispuestos a pagar los usuarios finales. Al igual que Topalov, Morales hace una descomposición del precio del suelo, señalando el costo de construir la vivienda, la infraestructura urbana y una sobreganancia adicional. La simplificación de los componentes del precio del suelo se debe a que Morales en los costos contempla la tasa media de ganancia que el promotor inmobiliario espera recibir, y el precio pagado por la adquisición del terreno equivale a la sobreganancia.

La sobreganancia corresponde a la renta y es comprendida como “aquella porción del producto de la sociedad que los propietarios exigían para ceder a los productores agrícolas

el uso de sus terrenos" (Morales, 2007, p. 2), siendo pagada por los desarrolladores inmobiliarios a los propietarios, pero recuperándola con el precio máximo que están dispuestos a pagar los usuarios finales por el suelo y la edificación.

Ahora bien, Morales resuelve el vacío conceptual sobre el precio del suelo que pagan los promotores a los propietarios - que Topalov no consideró- a través de la capitalización de la renta. Esto consiste en la transformación de la renta en el precio del suelo y en la equiparación de la renta a la tasa de ganancia media, cuya referencia es una magnitud de capital que se equipara al precio del suelo. Es decir, lo que Marx consideró el proceso de generación del precio del suelo.

Al igual que Topalov, y como se verá más adelante con Jaramillo, las modalidades de la renta para Morales son la renta diferencial (por costos de producción e intensidad del capital), la renta absoluta (cantidad de dinero que se exige por la propiedad) y la renta de monopolio (cantidad adicional por las características especiales de la tierra). Rentas que se pueden manifestar simultáneamente en el suelo.

Pero el principal aspecto diferenciador de Morales se encuentra en la asociación de las rentas y el mercado con la configuración espacial de las ciudades, en mayor medida las ciudades latinoamericanas.

> El mercado del suelo opera bajo reglas que no necesariamente siguen los postulados ortodoxos de la economía del mercado de otras mercancías. No es que el mercado del suelo no esté funcionando bien, sino que así es como funciona; las características de la mercancía misma no permiten una oferta y una demanda plenamente competitiva y racional. Los efectos que este mercado peculiar produce sobre la estructura socioeconómica y espacial de las ciudades no parecen ser satisfactorios" (Morales, 2007, pp. 7-8).

¿Cuáles son estas formas en las que el mercado del suelo urbano ha configurado las formas espaciales y sociales de las ciudades latinoamericanas? En primer lugar, Morales (2007) señala la tendencia al incremento de los precios del suelo. En la medida en que el precio depende del uso que se le pueda dar al suelo -de su insustituibilidad y su rotación de larga duración- el propietario puede capitalizar rentas futuras a partir de los usos futuros que pueda soportar el suelo. El propietario esperará y exigirá un precio futuro mayor, sino el máximo, dada esa particularidad del suelo urbano como mercancía irreproductible y como renta capitalizada. Al contrario de lo que se esperaría de un mercado de competencia sin restricciones a la oferta y la demanda, la capitalización de rentas futuras no disminuye los precios ni aumenta la oferta; aumenta lo que pagan las personas y reduce el suelo disponible.

Por otro lado, la manifestación concreta de las rentas y el funcionamiento del mercado explican las estructuras espaciales y socioeconómicas de las ciudades. Por ejemplo, las rentas y el mercado se manifiestan en las diferencias en localización y productividad del suelo, pues el constructor "a través de la disminución del precio de los terrenos conforme

estos se alejan de las zonas más deseadas de la ciudad" (Morales, 2005, p. 5) aumentará su ganancia por invertir en suelos más alejados y pagará menos renta. Su resultado será entonces la dispersión urbana por la búsqueda de los terrenos periféricos donde no se manifiestan las rentas por localización.

Otra situación en la que el mercado determina la configuración espacial de las ciudades tiene que ver con la tasa de ganancia del promotor. Como el menor espacio consumido reduce el precio, la densidad de edificaciones se determinará a partir del menor capital invertido por edificación en que incurra el promotor, buscando reducir el espacio construido por inmueble. Otro caso es la jerarquización social según la capacidad económica, en el que un mayor precio segrega e impide ciertas capas de la población, pues existe una preferencia de los sectores poblacionales con cierta capacidad de pago.

Una situación también importante se presenta cuando la renta "forma una división entre propietarios que solo pueden exigir una renta agrícola y propietarios que pueden exigir una renta urbana, aunque sea anticipada" (Morales, 2007, p. 4); el límite urbano surge de esa diferencia entre usos urbanos y rurales. Como resultado se obtienen entonces la densidad de la ciudad, la segregación socioespacial y la definición del perímetro urbano a partir de la manifestación de la renta del suelo urbano.

Pero tal vez, el efecto más negativo de la renta y el mercado del suelo se perciba de la maximización de la tasa de ganancia de los promotores inmobiliarios. Por el margen de ganancia que dejan la renta y los costos de construcción e infraestructura, el recurso viable para el promotor es la reducción de los costos en detrimento de la calidad, manteniendo o aumentando los precios. Esto

> no se traduce en precios más bajos y por tanto no se aligera la carga a los adquirentes; en cambio se venden en precios altos que toman la máxima capacidad de pago del adquirente. En virtud de la escasez del suelo, la competencia de la oferta es baja, es esencialmente inelástica, el resultado final es que la tasa de ganancia es mayor. Esta acción ha vuelto más rentable la tierra mal ubicada, sin servicios, con riesgos e inoportuna y atrae cada vez a un mayor número de propietarios e inversionistas a esos mercados (Morales, 2007, p. 5).

Es por estos efectos sociales, económicos y espaciales de la renta y el mercado del suelo urbano que Morales plantea la necesidad de la intervención del Estado. El mercado del suelo genera efectos negativos, no porque el Estado intervenga, sino por las características ya señaladas del suelo como mercancía: su mecanismo de valorización que crea sus precios desde la demanda, y por la intervención de distintos actores con intereses diversos y encontrados.

Desde luego, Morales no parte de una prescripción ideológica o teórica, sino de la observación del mercado del suelo urbano latinoamericano. Ello no implica afirmar que no exista o haya existido una regulación sobre el mercado del suelo, sino por el contrario de encontrar en el funcionamiento de los mercados informales latinoamericanos una

expresión de las aspiraciones al libre mercado en el suelo urbano, al ostentar un gran tamaño y preponderancia a través de los años.

Más aún, para Morales, el funcionamiento del mercado informal del suelo urbano en América Latina, al menos en los últimos años, ha estado ideológicamente orientado a su desregulación, una situación que califica como la "oficialización de las reglas con las que opera el mercado informal del suelo y que produce suelo caro, mal ubicado, sin servicios, inoportuno y riesgoso" (Morales, 2005, p. 9).

Morales expresa una afinidad con la propuesta de Henry George de la confiscación de la renta de la tierra, pues señala un conjunto amplio de instrumentos regulatorios de intervención estatal, con los cuales se afecta la oferta, reduciendo los precios del suelo y mejorando la calidad de contexto urbano. Estos instrumentos tienen en común que

> movilizan la renta del suelo, o si se quiere el precio o la plusvalía del suelo, para que se traduzca en mayor calidad de la mercancía inmobiliaria y la ciudad. En unos casos la moviliza obligando al propietario a que la aplique directamente en una oferta de mejor calidad o la moviliza mejorando la calidad de la ciudad, pero pasándole la cuenta al propietario" (Morales, 2007, p. 16).

Más allá de profundizar o exponer los instrumentos de regulación que propone Morales, en este punto es importante sintetizar la importancia de la renta del suelo y la capacidad explicativa para los contextos urbanos. Morales amplia lo que Topalov considera la disputa por la renta o la sobreganancia localizada, al analizar los comportamientos de los agentes que participan en el mercado, demostrando así que la renta del suelo no determina los precios, sino que por la dinámica de los precios de la demanda se explica la renta.

Este camino argumental le permite a Morales asociar la dinámica del mercado con las configuraciones espaciales, sociales y económicas de las ciudades; además encuentra en América Latina una expresión donde el mercado ha actuado libremente y sin restricciones. Por ello, la consecuencia más inmediata y apremiante es la intervención estatal para prevenir y corregir los efectos negativos del mercado del suelo urbano. Por último, ofrece un campo de acción estatal a partir de la renta del suelo urbano, en el cual es posible cambiar la oferta de suelo urbano, la calidad de las mercancías que participan en este mercado y transformar la ciudad.

Como se puede observar, estos autores brindan importantes herramientas analíticas sobe la renta del suelo urbano, pero con Jaramillo las relaciones con las que opera la renta del suelo en función del precio enmarcan su socialización en la acción política del Estado. De allí su importancia.

1.2.3 Samuel Jaramillo renta del suelo urbano y participación en la plusvalía urbana

El economista colombiano Samuel Jaramillo es una de las principales referencias que ha desarrollado la teoría de la renta del suelo urbano en el contexto colombiano y latinoamericano, además de contar con un acumulado de reflexiones académicas sobre la participación en la plusvalía urbana. Desde la economía, Jaramillo, aprovechando en gran parte las contribuciones de Topalov, desarrolla la renta del suelo urbano en su obra más conocida *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano* (1994) y en el documento *Fundamentos económicos de la participación en plusvalías* (2011).

Jaramillo concuerda con la apreciación de Topalov y Morales sobre la manifestación simultánea y concurrente de los diferentes tipos de rentas, más específicamente propone que "las diferentes rentas que aparecen en las ciudades imbrican en su territorio de tal manera que cada lote individual soporta una combinación de ellas que conforman lo que pudiésemos llamar la renta urbana total de cada uno" (Jaramillo, 2013, p. 105). Desde su perspectiva, el precio es fundamentalmente renta, es decir, ventajas relativas que permiten al propietario y al desarrollador inmobiliario exigir un precio mayor, las cuales determinan los precios del suelo urbano mediante la capitalización de la renta tal cual como se ha mencionado. En ello, radica la principal diferencia con la perspectiva de la demanda de Topalov y Morales, pues lo que los autores consideran costos de construcción, para Jaramillo son rentas.

Una característica particular del suelo urbano es el proceso productivo que soporta, en el cual el bien que se produce queda anclado al lugar donde se desenvuelve la circulación y consumo. Por eso, cuando se produce el bien inmobiliario sobre el suelo urbano, las condiciones del terreno son fundamentales en la generación de un tipo de rentas (articulación primaria del suelo urbano), pero cuando se consume el bien inmobiliario el suelo se relaciona con el espacio construido dando lugar a otra clase de rentas (articulación secundaria) (Jaramillo, 2011). Las rentas relacionadas con la producción son las rentas primarias, mientras aquellas relacionadas con el consumo son las rentas secundarias.

Las rentas primarias pueden ser de tres tipos: por localización, por productividad y absoluta urbana. Las rentas por localización están relacionadas con la existencia o no de bienes de uso colectivo o servicios públicos domiciliarios, en cuyo caso la ventaja opera a favor del propietario siempre y cuando no se deba incurrir en su provisión. La renta por productividad está asociada a la construcción en altura, la cual no solo depende de las regulaciones permitidas, sino por la expectativa de ganancia del constructor sobre la cual puede el propietario exigir un precio mayor. Y la renta absoluta está dada por los terrenos marginales que se pueden destinar a usos urbanos, es decir, es la renta mínima que los propietarios pueden exigir y cuya única ventaja se encuentra respecto de los terrenos para usos agrícolas (Tabla 1-1).

Como se puede observar, los costos de la construcción de los inmuebles y los costos del espacio urbano para Topalov y Morales se comprenden como rentas desde la óptica de Jaramillo. Aunque los dos autores prevén la ventaja relativa que tiene para el promotor inmobiliario la existencia de bienes de uso colectivo, la intensidad de la inversión que requiere construir en altura y el suelo marginal no lo consideran renta, precisamente por la perspectiva de la demanda que ellos utilizan. A pesar de ello, para Jaramillo las rentas primarias tienen una naturaleza aditiva, es decir, pueden sumarse dependiendo de las circunstancias del suelo urbano, al igual que se suman los costos de construcción

Tabla 1-1: Rentas urbanas

Tipo de renta	Rentas primarias		Rentas secundarias			
Renta Diferencial	Tipo I Localización	Dotación de valores de usos (redes de suministro)	Renta diferencial de comercio	Renta diferencial de vivienda	Renta de monopolio de segregación	Renta diferencial industrial
	Tipo II Productividad	Construcción en altura	Distancia del foco de la actividad	Distancia al valor de uso complementario	Identificación social positiva (diferenciación social)	Aptitud para la actividad industrial
Renta absoluta	Renta absoluta urbana	Renta de terrenos marginales (límite: rentas rurales)				

Fuente: elaboración propia con base en Jaramillo, 2011.

Las rentas secundarias están asociadas a las configuraciones sociales e históricas, que irrestrictamente el capital no puede reproducir y operan al brindar condiciones tanto de productividad como de localización. Jaramillo menciona las más importantes, de acuerdo con los usos más recurrentes que puede tomar el suelo urbano: la vivienda, el comercio y la industria. Tanto para la renta diferencial de comercio como de vivienda es determinante la distancia del terreno, pues cuanta mayor sea la distancia hacia donde se desarrolla la actividad comercial o se desarrollen actividades distintas a la vivienda, mayor será la renta capitalizada a través del precio. Por su parte, la renta por segregación es un sobrecosto que se paga por la diferenciación social, por una distinción social o rango social; mientras que la renta industrial se relaciona con las restricciones a la instalación de industrias en las áreas urbanas, siendo la localización el elemento estructurante de esta renta.

Estas rentas equivaldrían a la sobreganancia de Morales y Topalov, pero Jaramillo agrega una característica significativa que Topalov omite y que Morales integra al análisis de la demanda del mercado del suelo urbano desde la anticipación en la capitalización que realiza el propietario. Como las rentas secundarias se asocian con el consumo de los bienes inmobiliarios y el espacio construido, es decir, con el uso o la actividad que se vaya a desarrollar sobre el suelo urbano, la manifestación de las rentas secundarias en el

mercado no es de carácter aditivo entre ellas, sino en función de la renta que reporte un mayor beneficio.

Otro aspecto convergente en los autores revisados es la diferencia entre el precio que paga el promotor y el precio del suelo que paga el usuario final. El promotor pagará un precio por el suelo, pero venderá el suelo y la edificación al usuario final; en esta situación, no solo está el hecho de que el usuario final termina asumiendo el mayor precio, sino que dependiendo del momento en el que se esté desarrollando el mercado, los roles entre los agentes del mercado pueden variar e incluso ser equiparables, pues el constructor también puede asumir el papel de propietario una vez se encuentre vendiendo la edificación.

Un aspecto diferenciador de Jaramillo es el abordaje de la actividad estatal y su impacto en las rentas urbanas y por lo tanto en los precios, más específicamente en los cambios coyunturales que genera en la dinámica urbana sobre determinados terrenos. Estos cambios se pueden dar por asumir la provisión de equipamiento urbano, por propiciar cambios de uso del suelo o por permitir una mayor edificabilidad sobre los terrenos, y son de particular importancia para la acción estatal que de ello se deriva.

En el caso de asumir la construcción de un equipamiento colectivo, el Estado afecta las condiciones de irreproductibilidad del suelo sobre el cual pueden eventualmente transformarse las pautas de utilización del espacio urbano. El impacto de la acción estatal se encuentra en el lado de la oferta, abriendo la posibilidad de que más terrenos puedan participar en el mercado del suelo urbano (Jaramillo, 2013). Las rentas de los nuevos suelos cambian positivamente y las rentas de los terrenos que gozaban de esa ventaja por las condiciones de irreproductibilidad se ven afectadas negativamente, pero el efecto general es la disminución de las rentas de la oferta de suelo disponibles y por tanto los precios de cada terreno, por la reducción de las ventajas relativas. Dos preguntas surgen a propósito de la situación: ¿fue adecuada la acción estatal a partir de los cambios individuales y generales?, ¿qué debería hacer el Estado frente a los cambios que propició? Los propietarios de aquellos terrenos que vieron afectadas sus rentas negativamente tal vez se opondrían y exigirían una indemnización, pero el efecto general en la comunidad implica una reducción de las ventajas relativas, una disminución general de las rentas, es decir, la acción estatal le restó el beneficio que por condiciones fortuitas e independientes a la voluntad del propietario afectado detentaba. Desde esta perspectiva, la socialización de los beneficios de las rentas es más que deseable, pues tiene un efecto positivo en la sociedad por encima del interés individual. Ahora bien, es más que un hecho que la acción estatal propició un beneficio, un aumento en la renta del suelo al margen de la intervención del propietario, por ello es deseable la recuperación del beneficio, o al menos una parte.

Respecto a la regulación de los usos y edificabilidad, Jaramillo sostiene que la actividad del Estado, contrario a lo que se podría pensar (rigideces al mercado del suelo urbano), es necesaria, pues busca corregir los efectos indeseados que el funcionamiento libre del mercado del suelo urbano por sí solo no corrige. Y a pesar de que el cambio de un uso más rentable y el mayor aprovechamiento pueden propiciar la manifestación de rentas

latentes (rentas secundarias), cuyo efecto es el aumento del precio de los terrenos involucrados, no es suficiente con el cambio de regulación, por lo cual será necesario que el mercado confirme esta posibilidad. En este orden de ideas, la acción estatal debe socializar ese beneficio que, de no ser por la acción estatal, el propietario beneficiario no obtendría.

Finalmente, Jaramillo considera el impacto de la acción del Estado en la recuperación de las rentas del suelo que genera, pero saliendo del marco teórico de referencia, en parte al intentar demostrar su conveniencia, o su aceptabilidad, por parte de sus principales detractores: la economía neoclásica. Desde este marco teórico, la función de producción del vendedor que permite maximizar la utilidad es aquella en la que el precio que está dispuesto a pagar el consumidor coincida con los costos de producción del bien. Un impuesto tiene como efecto el aumento del precio del bien, llevando a que el consumidor adquiera una menor cantidad de bienes. El productor ajustará su producción al nuevo punto donde maximice su utilidad y coincidan con el mayor precio. La proporción en que se distribuye el impuesto entre el consumidor y productor dependerá de la estructura de la oferta, pues cuanto más sensible sea al cambio del precio el consumidor asumirá una mayor parte del impuesto (elástica); en caso contrario, si la oferta es menos sensible al precio (inelástica), el pago será asumido por el productor. Pero como el suelo no tiene una función de producción, pues no existe un costo de producción asociado, ni tampoco se pueden aumentar las cantidades del mercado en el corto plazo, el precio del suelo, es decir su renta, es independiente de las variaciones al precio. Por consiguiente, la oferta es inelástica, lo cual implica que un impuesto es asumido en su totalidad por el productor, en este caso el propietario.

Del análisis de casos particulares en los que las diferentes rentas operan, desde este marco argumental las conclusiones son las mismas: el impuesto sobre la renta del suelo urbano no afecta al consumidor final; no afecta la cantidad de bienes en el mercado (neutralidad); recae exclusivamente sobre el propietario; el precio del suelo disminuye, al transferirse la renta al Estado; y afecta exclusivamente al terreno al que se grava (Jaramillo, 2011).

Con esta reflexión final de Jaramillo, se comprende el proceso de la captura de las rentas del suelo urbano, pues han sido identificadas las características particulares del suelo urbano como mercancía, explicado el mecanismo de conformación del precio del suelo urbano, identificado los agentes que participan en el mercado, la dinámica singular del mercado del suelo urbano, la necesidad de la intervención estatal ante problemas socioespaciales y económicos que el mercado conlleva, el efecto de la intervención estatal en las rentas y se ha señalado la importancia y la socialización de las rentas del suelo urbano.

1.3 Síntesis: captura colectiva de las rentas del suelo urbano

De este recorrido teórico se pueden extraer varías conclusiones que permiten comprender la recuperación colectiva de rentas del suelo urbano como referente para la participación en plusvalía en el contexto colombiano de la investigación.

En *primer lugar,* se debe considerar la singular naturaleza del suelo urbano. Como se vio al comienzo, esta naturaleza fue inicialmente abordada por la economía política y sus críticos a raíz del problema de la tierra en la producción agrícola. La tierra participa en la producción, pero al no poderse producir mediante el trabajo -pues está dada por el devenir fortuito de la naturaleza-, su retribución como factor de producción difiere del capital y el trabajo. En el contexto urbano, esa irreproductibilidad tiene una connotación distinta, pues emerge del análisis del mercado del suelo. El esfuerzo colectivo, la inversión de capital y el tiempo dan lugar a una combinación de objetos inmobiliarios, flujos de fuerza de trabajo y mercancías en el suelo, que no pueden reproducirse fácilmente ni por el capital ni por el trabajo del ser humano. El suelo urbano disponible sobre el que se desarrollará la vida en las ciudades es escaso por esa combinación de factores naturales, económicos, sociales y espaciales.

Como la tierra y el suelo urbano no tienen un costo de reproducción y además son intercambiadas en un mercado, es necesario recurrir a la categoría de la renta para explicar su valorización económica. Esto lleva al *segundo* referente teórico, la renta. Para los autores de la economía política y sus críticos, la valorización de la tierra se da por las ventajas relativas de productividad y localización que ofrece a los inversionistas agrícolas arrendatarios. La ventaja relativa permite exigir a los propietarios parte del producto total de la tierra en forma de renta.

En las ciudades, el suelo también ofrece ventajas relativas, pero el propietario no exige parte de los bienes inmobiliarios o de los terrenos, sino dinero. El dinero que exige el propietario es una parte del precio de mercado del bien inmobiliario y del terreno que se intercambian. Según la perspectiva de análisis que se adopte (análisis de la demanda o análisis de rentas), la ventaja relativa se expresa en el precio de compra del suelo que paga el desarrollador inmobiliario o en las múltiples determinaciones del precio del suelo.

En los cuerpos teóricos sobre la renta de la tierra agrícola y sobre la renta del suelo urbano, la propiedad privada hace posible que la persona con ese derecho exija parte de la producción o del precio. En ninguno de los dos casos, el propietario interviene en los procesos productivos o aplica capital o trabajo; por el contrario, la existencia de factores naturales, económicos, sociales y espaciales le permiten la extracción de beneficios. Más específicamente, la escasez y la valorización de la tierra consiguen que el beneficio se patrimonialice individualmente, aun cuando el beneficio es el resultado de condiciones sociales (esfuerzo colectivo) y naturales (fuerza natural). Este es el *tercer* referente teórico que la reconstrucción de este capítulo permite extraer.

El *cuarto* referente teórico es la ventaja relativa o la renta que adquiere múltiples formas: la ventaja relativa sobre la productividad de la aplicación de una misma cantidad de capital y trabajo (renta diferencial tipo I), la ventaja relativa sobre la productividad de una aplicación intensiva de capital y trabajo (renta diferencial tipo II), la ventaja relativa que el propietario puede exigir por tener un suelo o tierra que nadie más posee (renta de monopolio) y la ventaja mínima que todos los propietarios exigirían por el hecho de ser propietarios (renta absoluta).

Aunque la manifestación de estas rentas en la tierra puede ser fácilmente ejemplificable, en el suelo urbano la participación de distintos agentes hace más compleja su manifestación. En el mercado participan los propietarios -un grupo por lo demás heterogéneo con múltiples intereses-, los promotores inmobiliarios y los usuarios finales. El promotor inmobiliario cumple un rol intermediador y de su interrelación con los otros dos se derivan condiciones diferentes del funcionamiento del mercado.

El propietario y el promotor inmobiliario se disputarán la apropiación de las rentas en función del precio del suelo, tomando en cuenta que el primero buscará anticipar las rentas futuras y podrá retener el terreno hasta que encuentre quién esté dispuesto a pagarle lo exigido; mientras que el segundo buscará ampliar su margen de ganancia mediante la búsqueda de suelos con menores precios o reduciendo sus costos de operación. Espacial, social y económicamente los resultados serán negativos para la configuración de las ciudades, las formas de habitar los territorios y para los usuarios finales.

El promotor inmobiliario y el usuario final se interrelacionarán en función del precio de mercado del suelo y la edificación. Del segundo se extrae el monto máximo que puede pagar, cargándole las rentas, la ganancia, el precio del terreno y los costos de operación. El usuario final es quien asumirá todos los pagos a través del precio.

Entonces ¿Cómo se conforman los precios del suelo urbano a partir del mercado? El precio es renta capitalizada, es decir una magnitud de capital que brinde una renta igual a la tasa media de ganancia, o en su expresión cuantitativa (ecuación (1.3))

$$Precio\ del\ Suelo\ = \frac{Renta}{Tasa\ media\ de\ ganancia} \tag{1.3}$$

Fuente: Jaramillo, 2013, p. 55.

Según el tipo de análisis que se desee realizar puede variar el análisis de la conformación de los precios. Desde la perspectiva de la demanda, este mecanismo de generación de precios del suelo urbano explica el precio que paga el promotor al propietario, mientras que el precio de mercado que paga el usuario final debe agregar el costo del capital necesario para la construcción (costo de operación y tasa de ganancia de operación). Una perspectiva distinta, que integra tanto oferta como demanda, considera esta capitalización

de la renta como el principal mecanismo de generación de precios, al considerar los costos necesarios de producción como rentas.

La *quinta* conclusión de esta reconstrucción teórica se encuentra asociada a la acción política sobre la renta, el mercado y el precio del suelo urbano. El balance social, económico y espacial de las condiciones en que se desarrolla la renta del suelo urbano no es positivo, por el contrario, conlleva efectos negativos que ameritan una intervención estatal. No es porque el Estado intervenga que se generan la rentas, que el mercado opera de esta forma o que los efectos señalados se generen, sino por las características del suelo urbano que operan estas singularidades. Esta problemática ya la habían sugerido los autores de la economía política y sus críticos, quienes debatían la legitimidad de la renta de la tierra, y la propiedad individual y colectiva. Con esta conclusión, es más que necesaria la intervención estatal y por consiguiente la socialización del beneficio que constituye la renta del suelo urbano. Más aún, en contra de lo que se acostumbra a afirmar, se puede observar que la tributación de la renta es más que posible, viable y sin efectos adversos sobre el usuario final y sobre la comunidad.

Ahora bien, la intervención estatal no se configura ni se consolida teóricamente; por eso, a continuación se aborda la acción estatal en el contexto latinoamericano.

2. Contexto latinoamericano de la participación en la plusvalía urbana

Una de las principales conclusiones del capítulo anterior evidencia la necesaria intervención estatal en el mercado del suelo urbano. No es porque el Estado intervenga que el mercado conlleva efectos sociales, económicos y espaciales negativos, sino que por las características del suelo se desarrolla de esa forma el mercado, con la renta urbana en el centro de su funcionamiento. Prevenir o corregir los efectos del funcionamiento del libre mercado del suelo urbano es legítimo o socialmente deseable, ya que, a través de la socialización de las rentas, la acción política del Estado interviene sobre una situación que conduce a un amplio conjunto de desigualdades.

Pero la acción estatal no se configura exclusivamente en el campo teórico, sino que está permeada por el contexto social, político y económico de un lugar y momento histórico determinado. Como señala Morales, “América Latina es un laboratorio interesante para observar en qué medida los mercados de suelo funcionan con las reglas ortodoxas y sin ellas” (2008, p. 8), conllevando efectos distributivos del suelo urbano que proveen beneficios a propietarios y privan al gran conjunto de los pobladores de las ciudades de las ventajas de la localización y acceso a servicios y bienes que allí se ofrecen.

El proceso de urbanización, el modelo de ocupación de los territorios urbanos, los paradigmas de desarrollo económico y social, las coyunturas económicas de crecimiento y recesión, e incluso el contexto internacional han intervenido para reducir y ampliar esas diferencias en la distribución del suelo urbano en las ciudades latinoamericanas. En estos fenómenos compartidos y comunes para la región, el Estado ha tenido un papel fundamental, ya que a través sus acciones u omisiones acrecienta o morigera la distribución del espacio urbano.

La intervención estatal se ve inmersa en la tensión o contradicción entre la acumulación de capital y la reproducción de la vida con calidad en los entornos urbanos; una dimensión política de la captura colectiva de rentas con fines redistributivos, comprensible como una lucha de poder por “la capacidad de transformar los procesos de ocupación y uso del suelo y de acceso y calidad de los bienes urbanos” (Ziccardi, 2018, p. 4). Es así como la inequitativa distribución del mercado del suelo urbano denota la tensión entre la

patrimonialización de beneficios a través del precio y la socialización de los beneficios mediante la captura colectiva de rentas del suelo.

Esta reflexión se puede rastrear en el marco de la consolidación de los estudios urbanos en América Latina, a través de los problemas, teorías y metodologías elaboradas durante el siglo XX para abordar, comprender y explicar la vida en las ciudades de la región. Por ello, esta será la temática central de presente capítulo.

De la fundamentación teórica de participación en la plusvalía urbana, de un ejercicio en el que predomina el análisis de su dimensión económica, ahora se pasa al análisis de su dimensión política a través de la acción estatal y de su contextualización académica en el campo de los estudios urbanos en América Latina, tomando en cuenta los procesos políticos, económicos y sociales comunes en la región. Para su desarrollo es necesario reconstruir el desenvolvimiento de cada uno de esos elementos que han respondido al factor común de la región.

Desde una perspectiva histórica, a través de fuentes secundarias y con algunos datos cuantitativos se realiza una exposición de la configuración de los estudios urbanos en una perspectiva latinoamericana, indagando por aquellos campos comunes que han buscado comprender y explicar las realidades de las ciudades. Enseguida, partiendo de esa agenda investigativa común de los estudios urbanos, se reconstruyen los principales lineamientos de la actividad estatal, haciendo hincapié en la acción administrativa y urbanística en el marco de la descentralización y ordenamiento territorial. En un tercer momento, se identifica cómo este acumulado histórico da lugar a la recuperación de las plusvalías urbanas, un concepto en auge y del que es subsidiaria la participación de la plusvalía urbana colombiana. Finalmente, se realiza un balance, buscando sintetizar todo este ejercicio y de esta manera explicar cómo las dinámicas urbanas comunes para América Latina son un contexto social, político y económico de la participación de la plusvalía urbana colombiana.

2.1 Los estudios urbanos en una perspectiva latinoamericana: acción estatal y mercado del suelo urbano

Una contextualización necesaria del mercado del suelo urbano y la acción estatal es aquella relacionada con los estudios urbanos en América Latina. Sus formas de comprender la realidad latinoamericana son un esfuerzo interdisciplinar que ha respondido a los contextos sociales, económicos y políticos comunes en la región, contribuyendo desde una perspectiva científica a transformar las condiciones de vida de los habitantes de las ciudades. La configuración y desarrollo de los estudios urbanos toman una singularidad de gran relevancia para los estudios políticos latinoamericanos en función de esa vinculación entre academia y realidad.

A finales de la década de 1990, una iniciativa regional sobre la investigación en estudios urbanos se llevó a cabo para la construcción de una agenda común, que permitiese desde una perspectiva latinoamericana generar un balance sobre este campo de estudio, la *Iniciativa Global Para la Investigación Urbana* (Schteingart, 2000). La Iniciativa partió de la identificación del acelerado incremento de la proporción de población que vive en áreas urbanas después de la segunda mitad del siglo XX y la configuración de nuevas realidades sociales, políticas y económicas en la década de 1980, las cuales exigieron nuevas formas de abordar las apremiantes necesidades que vivían los pobladores de las ciudades latinoamericanas. Este balance sobre los estudios urbanos en América Latina buscó contribuir académicamente al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones a partir de esa realidad con la que la región iniciaba el siglo XXI.

Según Schteingart (2000), el marco general que orientó el desarrollo económico y social latinoamericano y los procesos de urbanización estuvieron ligados a las temáticas, orientaciones teóricas, disciplinas e incluso el entorno académico institucional de los estudios urbanos en la región. La década de 1960 es un punto de inflexión para los estudios urbanos, pues se consolida una comunidad académica y científica financiada por la inversión pública a través de la conformación de programas y centros de investigación, principalmente de carácter universitario. Claro está, ello se da a ritmos diferenciados, en parte explicados por los procesos disimiles de urbanización y las coyunturas políticas de los países latinoamericanos, los cuales priorizaron en momentos diferentes estas temáticas en las agendas investigativas.

Con una fuerte influencia francesa y estadounidense, las agendas investigativas en asuntos urbanos tuvieron cuatro perspectivas no sucesivas durante la segunda mitad del siglo XX (Schteingart, 2000). Cada perspectiva tuvo una forma de comprender la ciudad latinoamericana, de la cual se deriva directa o indirectamente una problematización del mercado del suelo urbano, así como una forma concreta de comprender la acción estatal.

El proceso de urbanización latinoamericano fue la primera de las problemáticas que se abordaron en el marco de este campo disciplinar. Desde una visión sociológica funcionalista que identificaba una sucesión de etapas entre la industrialización, la urbanización y la modernización a partir del desarrollo económico de países europeos y norteamericanos entre el siglo XIX y primera mitad del XX, se encontró que la realidad latinoamericana desbordaba estos marcos explicativos y expresaba problemáticas comunes, sobre todo en el ámbito de lo social (Almandoz, 2013).

A partir de los resultados de la investigación de Walt Rostow (1974), se extrapoló al contexto latinoamericano el camino seguido por las sociedades europeas y norteamericanas en materia económica y social en función de los incipientes procesos de industrialización que iniciaba la región después de la segunda mitad del siglo XX. De la tecnificación e industrialización de los sectores productivos, se esperaban procesos de migración del campo a las ciudades que cubrieran las necesidades de mano de obra de los sectores industriales; lo anterior acompañado por un aumento sostenido de la inversión

orientada a la ampliación de la industrialización, y de cambios que garantizasen el bienestar social y político de su población proporcionarían una vía hacía el desarrollo económico y social permanente, siendo su principal resultado la consolidación de una sociedad de consumo masivo urbanizada (Almandoz, 2013).

Pero el proceso de urbanización en América Latina sugería un problema desde la perspectiva de las etapas del crecimiento económico, pues era anterior o paralelo a la industrialización y había alcanzado una importante magnitud antes de consolidarse una estructura productiva industrial. El desbalance entre el crecimiento de la población en áreas urbanas y la ampliación del sector industrial definió el fenómeno de la *hiperurbanización* o *sobreurbanización*, definiendo la forma particular de ocupar los territorios urbanos.

Según Romero (2011), en ese momento la población migrante de las áreas urbanas se ubicó en las periferias o bordes de las ciudades, generando procesos de ocupación de los territorios en las condiciones más precarias, demandando progresivamente derechos sociales ante las condiciones de miseria, buscando alternativas de subsistencia y expectativas de consumo de contextos urbanos y sobreutilizando la infraestructura necesaria para el desenvolvimiento de la vida cotidiana. Todo ello se desarrolló bajo una fuerte resistencia y tensión al desenvolvimiento de procesos de inserción cultural y social, provenientes tanto de la sociedad urbana tradicional que miraba con recelo, competencia y superioridad a los nuevos pobladores urbanos, como del grupo migrante que, sin renunciar a sus referentes originarios, pretendía sumarse a los contextos urbanos. Como resultado se configuraron ciudades verticalizadas con profundas diferencias en las formas de vivir en el entorno urbano.

Durante esta primera etapa de los estudios urbanos, difícilmente se puede afirmar la existencia de una forma de comprender el mercado del suelo. Sin embargo, un ejercicio hermenéutico sobre la tensión entre la teoría y la realidad tal vez pueda sugerir una primera forma de problematizar el mercado del suelo urbano y su papel en la configuración de las ciudades latinoamericanas. El enfoque sociológico funcionalista era una transposición acrítica de un cuerpo teórico a otro contexto histórico, económico, social y político, que identifica la hiperurbanización de la segunda mitad del siglo XX un despropósito que desviaba a la región del desarrollo económico y social, pues conllevaba al crecimiento de las periferias, la precariedad de los asentamientos de la población migrante, las presiones sobre la infraestructura urbana y una respuesta negativa de la población que habitaba las ciudades.

Esta forma de ocupar los territorios urbanos en ese momento indicaba las restricciones de acceso al suelo urbano de la población, precisamente ante su baja o nula capacidad de pago, ante las barreras sociales que la población urbana imponía y ante la baja disponibilidad de infraestructura urbana, es decir, el problema que se percibía era en torno al limitado o nulo acceso al mercado del suelo urbano. La hiperurbanización explicaba el crecimiento de las ciudades, la segregación social y la necesidad de una acción para enfrentar estas problemáticas que impedían lograr el desarrollo económico y social.

Tal vez sea por ello que, durante esta etapa, la acción estatal se encontraba más consolidada, aunque no precisamente por las desigualdades sociales que el modelo de ocupación de las ciudades generaba. La urbanización latinoamericana representaba obstáculos al desarrollo y sobre ellas debería actuarse, pero generaba posiciones encontradas frente a revertir o frenar las tasas de crecimiento de las principales ciudades y a mantener su tamaño como factores de crecimiento y transformación (Negrón, 1990). Las discusiones se concentraban en la desviación de la experiencia latinoamericana de las etapas de crecimiento económico de los países europeos y anglosajones, mas no sobre la distribución del suelo urbano.

Más allá de las dificultades que conlleva trasponer un marco explicativo de una realidad a otra, esta perspectiva de los estudios urbanos dejó ver una de las singularidades de la realidad latinoamericana: el importante tamaño de la población urbana y las difíciles condiciones de vida que viven (Schteingart, 2000). Temáticas comunes como la urbanización, la migración, la vivienda y la pobreza en las áreas urbanas adquirieron una importante preponderancia para el campo disciplinar en dicho momento.

Vinculado a estas problemáticas sociales y económicas que se percibían en las ciudades latinoamericanas, el mercado de trabajo se abrió paso en los estudios urbanos. El modelo de ocupación del territorio dio lugar al crecimiento de las periferias, ampliando los perímetros de las ciudades con viviendas precarias y sin condiciones de accesibilidad o sociabilidad. Pero este crecimiento del área urbana estuvo condicionado por las migraciones desde las áreas rurales, un elemento social del cual se extrajeron marcos explicativos sobre las problemáticas que se presentaban en las ciudades. Las dificultades de inserción cultural entre la población rural y la población urbana tradicional, que menciona Romero, fueron una de las razones para explicar la incapacidad de la población para suplir la demanda de trabajo de las industrias urbanas y asumir las formas de vida de los entornos urbanos (Williams, 2006).

Aunque se lograba explicar la pobreza y la segregación socioespacial de las ciudades, desde esta perspectiva que adquirió la denominación de teoría de la *marginalidad*, no se abandonaba la idea de la desviación de la realidad latinoamericana del camino seguido por los países europeos y anglosajones. Es por ello que el determinismo cultural explicaba el bajo desarrollo económico y social latinoamericano mediante la incapacidad de la población rural que había migrado de insertarse en las formas de vida urbanas, asignándoles la responsabilidad a las personas(Williams, 2006).

La teoría de la marginalidad durante esta segunda etapa de los estudios urbanos por el contrario abordó de manera puntual el mercado del suelo urbano. En opinión de Jaramillo (2013), las teorías marginalistas se ocuparon de las alternativas de la población migrante para solucionar sus necesidades de alojamiento ante la imposibilidad de acceso a la oferta de la promoción inmobiliaria y las incipientes iniciativas estatales; más específicamente,

de las formas autónomas y masivas en las que la población construyó sus viviendas que explicaban la marginalidad física y espacial, bajo el nombre de *urbanización popular*.

Al mismo tiempo, se configuraron líneas de acción estatal derivadas de la valoración negativa del determinismo cultural, señalando las contradicciones entre la acumulación de capital y la reproducción de la vida con calidad en los entornos urbanos. En la medida que la construcción autónoma respondía a un fenómeno social que atentaba contra el desarrollo económico y social, se "encontraron muchas dificultades para abordar este fenómeno, que fue percibido sobre todo en su calidad de trasgresión: en el mejor de los casos era tratado solamente con tolerancia, en el peor se llamaba a la represión" (Jaramillo, 2013, p. 5). Otro conjunto de líneas de la acción estatal se concentró en la otra cara del determinismo cultural, para señalar los cambios necesarios de las barreras de acceso en el entorno urbano, así como el apoyo, orientación y promoción de la urbanización popular ante el esfuerzo colectivo que esta implicaba.

De esta apreciación de la teoría de la marginalidad sobre las ciudades, se derivó otra forma de problematizar las ciudades latinoamericanas. La *teoría de la dualidad*, la cual con un acento económico explicaba la existencia de

> dos subsistemas o circuitos, el superior, correspondiente a las actividades 'formales', banca, industria y servicios, reglamentadas por el Estado y resultado directo del proceso de modernización tecnológica; y un circuito inferior, que correspondería a actividades de pequeña escala diseminadas en los barrios populares, intensivo en mano de obra y no en capital, con niveles de comercialización locales" (Williams, 2006, p. 25).

Subsidiario a esta forma de plantear los problemas urbanos fue el estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que prescribía un modelo de desarrollo económico y social en la región. Un sector productivo con una inversión intensiva en capital reportaba la capacidad de imponer precios favorables; primero, en la compra de materias primas y, luego en el intercambio de bienes manufacturados en el mercado internacional. América Latina estaba en la situación menos favorable ante su heterogeneidad estructural que se caracterizaba por un sector productivo primario, poco eficiente e incapaz de absorber la mano de obra disponible.

En términos generales, como resultado de la identificación de la transferencia de valor en las asimetrías de las estructuras productivas entre las economías de centro y las periferias, se generaban las condiciones para el control de los precios (términos de intercambio) a favor de las primeras; por lo que la industrialización por sustitución heterogénea de importaciones de bienes manufacturados se convirtió en el derrotero de la política económica latinoamericana al permitir, en opinión de sus proponentes[13] , la transformación

[13] Corresponde a las contribuciones en materia económica y política de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el marco de las explicaciones sobre las transformaciones de las estructuras productivas latinoamericanas con ocasión de los procesos de

de una estructura productiva que pudiese absorber la oferta de empleo disponible e impulsar el crecimiento económico. La eliminación de la dependencia que condicionó la inserción de América Latina en los procesos productivos y de distribución internacional podía así transformarse, con medidas adicionales como la protección arancelaria y la inversión social para el impulso de la demanda agregada.

En esta versión latinoamericana del keynesianismo, la acción estatal cobra singular relevancia para el desenvolvimiento de la ciudad, ya que del Estado se deriva la orientación, intervención y dirección de las prácticas individuales para prevenir sus efectos indeseados, la anticipación a los embates del futuro y la solución de las necesidades socioespaciales y de infraestructura (Jaramillo, 2013). La planificación de la ciudad y la provisión de equipamientos e infraestructura se constituyen en las principales formas de acción estatal en el entorno urbano. Su principal referente fue el *urbanismo funcionalista* que priorizaba el orden físico para afectar las condiciones sociales del desarrollo de la vida en la ciudad, a través de normas para la regulación urbanística y arquitectónica espacial. El urbanismo funcionalista planteaba la división del espacio urbano en funciones sociales, bajo el criterio de la especialización y jerarquización espacial, pero en la realidad toda pretensión de control sobre crecimiento de la ciudad fue considerada prescindible por ser contraria al progreso económico y social. A juicio de Negrón (1990), la planificación urbana escasamente define las áreas de la ciudad donde deben localizarse las nuevas industrias, por el contrario “las áreas marginales siguen creciendo por su propia cuenta, mientras que en las controladas o pretendidamente tales la expansión ocurre en general sin que se cumplan los requerimientos del plan en materia de infraestructura y equipamiento” (p. 79).

Contrario a lo que podía esperarse, el urbanismo funcionalista no consideró una acción o regulación sobre el mercado del suelo urbano. Su concentración en la planeación, aunada a una baja capacidad institucional y el crecimiento demográfico y poblacional limitaron el logro de sus aspiraciones y pretensiones. Por el contrario, se profundizaron y agravaron las condiciones de la distribución del suelo urbano, principalmente en términos de la segregación socioespacial.

Una de las principales corrientes teóricas que cuestionó y controvirtió el estructuralismo de la CEPAL fue la teoría marxista de la dependencia, la cual tuvo también una vertiente para explicar la problemática de las ciudades latinoamericanas. En opinión de Schteingart, esta perspectiva analítica en la década de 1970 tuvo un impacto importante en los estudios urbanos pues implicó “una significativa renovación de la investigación urbana, la apertura de nuevos temas y la modificación de abordar las problemáticas más tradicionales” (2000, p. 22).

Los estudios urbanos de la teoría de la dependencia plantearon la problemática de las ciudades en el marco de las relaciones capitalistas de producción, donde el lugar en las

industrialización de las economías periféricas, sus relaciones comerciales y sus desajustes o problemas. Para más información ver Rodríguez, 1980.

relaciones de producción y explotación que ocupa América Latina explica las situaciones de las ciudades. Este cambio de enfoque identificaba en la marginalidad no una causa del limitado desarrollo económico y social, sino un resultado subsidiario a una relación social caracterizada por una relación de explotación y dominación, siendo una forma del ejército industrial de reserva necesario para la acumulación capitalista (Jaramillo, 2013).

Este cambio analítico exaltó la singularidad de los procesos de urbanización latinoamericanos, en oposición a la teoría de la marginalidad que les valoraba como una desviación de las experiencias europeas y anglosajonas, abriendo la investigación a nuevos campos como los movimientos sociales urbanos y profundizando en el conocimiento de aquel grupo heterogéneo de los marginados[14]. Desde luego, esta perspectiva de análisis tuvo detractores de parte de los marxistas más ortodoxos, quienes encontraron incongruencias sobre todo en el campo del análisis de las clases sociales (Jaramillo, 2013).

Los estudios sobre la dependencia en la ciudad introdujeron al campo disciplinar la problematización sobre la renta de la tierra y los mercados del suelo urbano, recogiendo gran parte de las discusiones y reflexiones abordadas en el primer capítulo con Topalov y el marxismo.

Ahora bien, durante la década de 1980 en América Latina la recesión económica tuvo profundos efectos sociales y políticos que afectaron las investigaciones en los estudios urbanos. La crisis económica y política reconfiguró las sociedades latinoamericanas y por tanto las formas de problematizar esta realidad. En el campo de los estudios urbanos, esta situación impulsó una convergencia temática, en parte por las nefastas consecuencias que acarreó la crisis, sobre todo en las poblaciones.

Factores externos e internos se conjugaron y dieron lugar a la crisis económica de mayor impacto económico, político y social en América Latina. Un déficit fiscal generado por una política económica de incentivo a la demanda agregada a través del gasto público, un déficit comercial, producto de un sistema de comercio internacional con términos de intercambio poco favorables para las exportaciones y un déficit de ahorro resultado del aumento sostenido de la inversión, junto con una amplia oferta de financiamiento internacional con tasas de interés variable y un contexto de desaceleración económica de las economías industrializadas (altas tasas de interés y disminución de los precios internacionales de bienes básicos) llevaron a sobreendeudamiento externo de los países latinoamericanos (Ocampo, 2014). En 1982, México anunció la cesación de pagos de su deuda externa, seguido del gran conjunto de países latinoamericanos, marcando así en

[14] En sus principales contribuciones, Negrón (1990) destaca el conocimiento de la situación laboral caracterizada por tener ingresos altos, pero inestables, en comparación con asalariados de las áreas urbanas; la sensibilidad a políticas asistencialistas del Estado y partidos políticos; las diferencias en las condiciones de vivienda y equipamientos urbanos; y antagonismos o conflictos entre los “más pobres” y los “menos pobres”.

ese año el punto de inflexión de la coyuntura económica recesiva que se proyectó hasta inicios del siglo XXI.

En términos económicos, el crecimiento de América Latina alcanzó tasas negativas, la inflación alcanzó los dos y tres dígitos en algunos países y en general las variables macroeconómicas dejaron ver un contexto de inestabilidad. Particularmente, la inflación adquirió una magnitud importante, pues en los esfuerzos por generar superávits fiscales que permitiesen cumplir con las obligaciones de deuda pública, la emisión monetaria apareció como alternativa (Giraldo, 1996). El aumento de la masa monetaria y la devaluación de las monedas impulsaron el incremento sostenido en el nivel general de precios; una consecuencia de la crisis económica que deterioró de manera significativa las condiciones de vida, siendo 1985 un año crítico, cuando los costos de vida aumentaron en 40% (mediana) en la región, y en 6.210% (promedio) en los países con las mayores inflaciones[15].

Política y socialmente, América Latina vio comprometido el bienestar general de la población ante las medidas para afrontar la crisis. Estas fueron prescritas ideológicamente y adoptadas por los países latinoamericanos en el contexto de fuertes presiones políticas internacionales, generándose al final de la década de 1980 el primer conjunto de medidas y al final de la de 1990 su profundización con medidas complementarias. Según Mora (2005), las primeras medidas de ajuste se sintetizaron en: una disciplina fiscal para la reducción del déficit fiscal, la focalización del gasto público en recursos humanos, una reforma tributaria para aumentar el recaudo, tasas de interés de mercado competitivas, tipos de cambio de mercado competitivos, la apertura comercial y especialización productiva, atracción de inversión extranjera directa, privatización de bienes y servicios provistos por el Estado, desregulación de precios, mercados internacionales y desregulación laboral, y la garantía de derechos de propiedad.

Los estudios urbanos encontraron nuevas problemáticas derivadas de esta dinámica regional. Uno de los principales resultados de la recesión económica y los cambios en el papel del Estado en la economía fue el aumento de la pobreza ante la contracción del gasto público en programas sociales y la inflación; fue así como la *pobreza urbana* reemplazó la marginalidad (Schteingart, 2000), pero esta vez como un fenómeno extendido que representaba 47% de la población viviendo en tugurios, barriadas, favelas, villas o invasiones[16]. El deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones latinoamericanas también renovó el interés por los movimientos sociales urbanos, al dinamizarse la protesta social en la región.

De igual manera, las trasformaciones en los aparatos estatales también propiciaron que las unidades políticas subnacionales o municipios adquirieran mayores responsabilidades en la política social y la gestión territorial, pero las prescripciones de racionalización del

[15] Cálculos propios con base en las bases de datos Cepalstat, bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL (2019).
[16] Cálculos propios con base en United Nations Statistics Division, 2019.

gasto público generaron un contexto de contradicciones que llamaron la atención de la academia latinoamericana. Los estudios urbanos enfocaron su atención sobre las formas de gestión local, la descentralización del Estado, la planeación del desarrollo y la provisión de servicios públicos domiciliarios, en un marco de contracción de la actividad estatal, de procesos de liberalización económica, de privatizaciones de empresas públicas y de la transición democrática de las dictaduras que se habían dado en la región (Schteingart, 2000).

El enfoque de mercado en el marco de las reformas de ajuste estructural y la crisis económica de la década de 1980 fue destacado en los estudios urbanos desde una posición ideológica. Con una fundamentación teórica de la economía neoclásica, el mercado se consideró como el principal mecanismo para la producción del espacio urbano, bajo los supuestos de la eficiencia distributiva de la libre competencia entre agentes privados. La acción estatal se orientó a propiciar las condiciones del funcionamiento del mercado del suelo urbano, retrayendo su accionar sobre el agregado social. Tal vez, no hubo un momento de mayor visibilidad de la contradicción entre la acumulación de capital y la reproducción de la vida con calidad en los entornos urbanos hasta este momento; pues la contracción de la acción estatal, la reducción del gasto público en política social y la predominancia de la iniciativa privada generaban contexto contradictorio frente a las nuevas reglas para la apertura del ejercicio del poder local a nuevas fuerzas políticas, la apertura de canales de comunicación entre la ciudadanía y autoridades locales, y la posibilidad de legislar sobre lo local (Contreras, 2012). La democratización y la descentralización, aunque buscaron solucionar los efectos de la crisis económica y el acumulado de necesidades insatisfechas, difícilmente consiguieron lograr sus propósitos en este contexto contradictorio.

El balance del trasegar de la investigación en estudios urbanos durante la segunda mitad del siglo XX dejó un conjunto de campos específicos de reflexión y discusión. Tal vez, los de mayor atención y desarrollo fueron aquellos relacionados con los procesos de urbanización y con las formas de ocupar y vivir los territorios urbanos, donde se expresa de manera más clara un elemento diferenciador en América Latina. Otro campo fue la estructura económica de las ciudades y su interrelación con los modelos de desarrollo económico y social; donde son apreciables los factores comunes o compartidos por la región. También se encuentra la estructura social o más específicamente las desigualdades sociales como una constante en el tiempo; su manifestación en distintos niveles de la realidad deja ver en lo económico, en lo espacial, en lo político, en lo social y en lo cultural necesidades históricas acumuladas y rara vez resueltas. Y finalmente el Estado a través de las políticas sociales y la gestión y administración de las ciudades tomaron un particular interés para los estudios urbanos (Schteingart, 2000).

Las transformaciones en lo social, en lo político y en lo económico lograron una convergencia en los estudios urbanos en América Latina en torno a tres núcleos que reorganizaron a finales del siglo XX la agenda investigativa producto de la Iniciativa Global Para la Investigación Urbana: el patrón de urbanización y la restructuración económica y

espacial de las ciudades producto de la globalización económica; la reestructuración espacial de las ciudades con énfasis en la pobreza y la polarización social; y la relación entre gobiernos locales, gestión urbana, ciudadanía y democracia (Duhau, 2000).

Años después de la formulación de esta agenda investigativa de los estudios urbanos, su adelanto denota nuevas formas de problematizar la realidad urbana latinoamericana, desde configuraciones apalancadas por cambios en las ciudades en el modelo de desarrollo económico. En la región se han redefinido las formas de habitar los entornos urbanos, pues la preeminencia del capital privado en un contexto de libre movilidad ha dado lugar a la conformación de una red de ciudades con distintos niveles de articulación a redes globales de producción y circulación, pero "debilitando los vínculos tradicionales de cohesión interna basados en la proximidad física" (De Mattos, 2009, p. 44).

El capital privado ha sido fundamental en la definición de las prioridades políticas y económicas de las aglomeraciones urbanas, la definición de los lugares de residencia de la población y la construcción del espacio urbano (Carrión y Dammert, 2016). La preeminencia del capital privado ha impulsado la redistribución de la población a partir de las oportunidades de valorización que ofrecen las condiciones del territorio, y ciudades pequeñas e intermedias han incrementado su tamaño poblacional y han adquirido importancia política y económica en función de la inversión que allí se focaliza (Portes y Roberts, 2005). Esta selectividad del capital privado llega incluso hasta la definición de los lugares donde se llevarán a cabo las viviendas, la provisión de servicios públicos y la construcción de equipamientos urbanos en función de la rentabilidad de la inversión. Como resultado, las desigualdades sociales se mantienen o incluso han aumentado, pero adquieren un nuevo nivel de manifestación, pues se encuentran desigualdades horizontales entre las personas que habitan un área urbana y verticales entre la nueva estructura de prioridades entre ciudades. Todo ello, en un contexto de ampliación democrática a través de procesos de descentralización que se han traducido a sistemas de representación política y mayores responsabilidades en los gobiernos locales para solucionar las necesidades sociales de la población (Carrión y Dammert, 2016).

De esta manera, las grandes temáticas que hoy en día se derivan de esta situación tienen que ver con: la gobernanza, la gestión y la eficiencia de las administraciones locales en un contexto de descentralización política y administrativa; el papel del espacio público como el lugar en el que se define la ciudad y donde se desarrollan relaciones de poder; el derecho a la ciudad y las reivindicaciones políticas y sociales sobre la producción de la ciudad y las condiciones de vida urbanas; la necesidades de vivienda en relación con las formas ilegales o informales y el acceso al suelo a través de los mercados en los que participan el Estado y los privados; los impactos de la globalización económica en las estructuras y formas urbanas en la reestructuración del modelo de acumulación capitalista; el papel de las ciudades en la producción y reproducción de las desigualdades sociales y espaciales; la violencia y la inseguridad y sus impactos en la vida cotidiana de los habitantes de las ciudades; y temáticas como la movilidad, el transporte, el medio ambiente y el género (Carrión y Dammert, 2016).

Finalmente, una de las perspectivas más reciente a propósito del mercado del suelo urbano y la acción estatal es aquella que prioriza los marcos jurídicos (Fernandes y Maldonado, 2009). Los sistemas legales se han configurado al margen de las realidades nacionales en detrimento del acceso al suelo urbano de las poblaciones, en parte por las presiones e intereses políticos de quienes realizan las leyes y en parte por las tradiciones del Derecho que privilegian la propiedad individual absoluta. Por tanto, la legislación aún debe avanzar en la definición de los derechos de propiedad y la prescripción de instrumentos de planificación, de tal manera que la acción estatal pueda desarrollarse y orientarse hacia fines más redistributivos.

Esta reconstrucción de los estudios urbanos en América Latina evidencia cómo se han configurado como un campo interdisciplinar dialogante con la realidad de los contextos urbanos y con las principales teorías de otras latitudes. Aunque la generalidad de la exposición no responde a la singularidad de cada Estado, donde la superficialidad o profundidad de cada temática está dinamizada por la manifestación de una u otra problemática, esta breve síntesis muestra cómo la reflexión académica a partir de los lugares comunes construye y contribuye a pensar y explicar a América Latina. De allí, su mayor contribución a los estudios políticos latinoamericanos.

De su configuración como campo disciplinar, de los problemas, teorías y metodologías de los estudios urbanos, directa o indirectamente la acción política respecto del mercado del suelo urbano se ha inclinado a favor de la reproducción del capital, produciendo y reproduciendo las ciudades latinoamericanas y sus desigualdades; pero también se ha preocupado de la reproducción de la vida con calidad en las ciudades, buscando recomponer la estructura de privaciones. La disputa por transformar las formas de ocupar los entornos urbanos, el acceso y calidad de los bienes urbanos aún se encuentra vigente y se ha vuelto una necesidad apremiante en el campo de la justicia social.

Para concretizar aún más el análisis de su dimensión política de la participación de la plusvalía urbana, ahora es necesario desarrollar esa contradicción con la que finaliza el siglo XX entre la acción estatal y el funcionamiento del libre mercado. Allí se consolida y concretiza la participación en la plusvalía urbana como un instrumento de particular importancia para la región.

2.2 Descentralización y ordenamiento territorial: contexto latinoamericano de la plusvalía urbana

Si se toma en cuenta cada disciplina de las ciencias sociales, es probable que se encuentren referentes que permitan ampliar la reconstrucción teórica de la participación en la plusvalía urbana, pues indirecta o directamente la propiedad privada es abordada y rastreada hasta su fundamento en el liberalismo fundante de las sociedades occidentales.

John Locke (2006) en su *Segundo tratado sobre el gobierno civil* planteaba el trabajo como límite a la propiedad, pues solo a través de este se adquiría un derecho que debía ser inviolable. Es más, en su concepción de la sociedad política, le asociaba al Estado la finalidad de preservar la propiedad a partir del derecho a hacer la guerra y hacer cumplir las leyes. En estas ideas se encontraban ya las nociones de riqueza no merecida y de acción estatal para garantizar solo lo que le corresponde al propietario producto del trabajo.

Desde la economía política las reflexiones sobre la teoría del valor y la renta de la tierra, como se documentó ampliamente en el capítulo precedente, dieron un mayor sustento teórico al plantear las condiciones económicas de generación de mayores valores sobre la tierra y la necesaria acción del Estado para recuperar aquella porción que es el resultado del esfuerzo colectivo. Se evidenció que el mayor valor generado por acciones ajenas al trabajo del propietario no es un concepto exclusivo del marxismo, sino una preocupación compartida a partir del contradictorio intercambio mercantil de la tierra, aun cuando esta no puede ser reproducida con el trabajo como cualquier otro bien industrial o manufacturado.

En el marco de los estudios urbanos, la necesidad de transformar las formas de ocupar los territorios, los usos del suelo y la calidad de los bienes urbanos ante los efectos sociales, económicos y espaciales del mercado del suelo urbano han sido una preocupación central del proceso mismo de urbanización latinoamericana. La asignación y distribución desigual de los beneficios del suelo a costa de las privaciones de los grandes agregados sociales se debaten en el marco de la acción política del Estado y sus múltiples determinaciones de los contextos sociales, políticos y económicos.

La participación en la plusvalía urbana tiene un fundamento teórico muy amplio, si se toma en consideración el desenvolvimiento de la filosofía política, el liberalismo político y su noción sobre el derecho individual en las sociedades occidentales como las latinoamericanas.

Ahora bien, en la exploración de los procesos políticos más recientes en América Latina, donde los estudios urbanos han configurado sus objetos de investigación y reflexión, sin riesgo a cometer un error, se puede afirmar la configuración de las condiciones para la comprensión de la participación en la plusvalía urbana colombiana.

A continuación, se reconstruyen la descentralización y el ordenamiento territorial como procesos políticos en los que se consolida el Estado como un agente espacial, ganando preponderancia su accionar en el mercado del suelo urbano.

2.2.1 La descentralización: responsabilidades y recursos de los gobiernos locales

El primer referente por considerar son los cambios estatales que se dieron en el marco de las reformas de ajuste estructural durante las décadas de 1980 y 1990 y los procesos de

transición democrática de las dictaduras latinoamericanas. En este contexto, Darío Restrepo (2006) encuentra en la descentralización una transformación generalizada del Estado latinoamericano; un proceso político sin el cual a la presente investigación no le hubiera sido posible comprender la participación en la plusvalía urbana colombiana.

En ese momento de crisis económica, las necesidades de penetración del capital internacional en los contextos locales al interior de los Estados ejercieron presiones para que se les brindasen mayores condiciones de competitividad, siendo afín la exigencia de una mayor capacidad de las administraciones locales para generar dichas condiciones. Pero también, se asistía a una crisis política, en la cual se encontraban las presiones locales de sectores sociales y políticos por una mayor autonomía relativa ante la hermeticidad de los sistemas políticos y los sistemas autoritarios centralizados, así como la necesidad de las fuerzas políticas hegemónicas de legitimar y recomponer las fuerzas políticas locales (Restrepo, 2006).

La crisis económica y política de la década de 1980 en América Latina llevó a la descentralización en su vertiente fiscal (cesión de parte de los presupuestos nacionales), administrativa (transferencia de atribuciones en política social) y política (responsabilidad política local o elección de autoridades locales). De esta configuración estatal plural y flexible, que se da en un contexto de presiones internas y externas, se evidencia el importante rol que adquirieron las autoridades locales en la administración de los asuntos públicos en los Estados latinoamericanos.

Mayor autonomía, traducida en la mayor capacidad de utilizar recursos, mayores responsabilidades y mayores competencias, también implicó mayores compromisos con las poblaciones en las administraciones locales. Del contexto de la crisis económica de 1980, de las autoridades locales se esperaban acciones concretas frente a las necesidades sociales acumuladas que la inestabilidad macroeconómica acrecentó. Como un común denominador en todos los países latinoamericanos, entre 1980 y 1999, el desempleo urbano aumentó al 61,4%, la pobreza monetaria en las ciudades aumentó en 24,5%, mientras el Gini de ingreso en áreas urbanas entre 1990 y 1999 pasó de 50,9 a 51,5 (CEPAL, 1990, 2001).

La capacidad de pago del grueso de las sociedades latinoamericanas en las ciudades se vio significativamente disminuida, comprometiendo las oportunidades de bienestar de la población. Si a ello se agrega la disminución del gasto público en política social, las altas tasas de inflación y la volatilidad de las tasas de cambio, el ingreso en las ciudades se vio fuertemente comprometido en las áreas urbanas, llevando al deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes. Por cierto, esta fue la situación para un importante agregado poblacional, pues tras la explosión demográfica y las tasas de migración del campo a las ciudades de las décadas anteriores, en 1990 el principal resultado fue una concentración de la población viviendo en áreas urbanas del 70% (Undesa, 2018); y en el 2018, llegó al 80%, es decir, 526 mil millones de habitantes. Esta cifra representa aproximadamente el doble de la de Norteamérica (Canadá y Estados Unidos), la zona geográfica con mayor

concentración de población urbana, donde llega al 82%, con 298 mil millones de habitantes viviendo en ciudades (Undesa, 2018).

Pero las necesidades sociales no solo se asociaron con la capacidad de pago de los pobladores urbanos, también estuvieron relacionadas con la precariedad de las condiciones de vida de los pobladores urbanos. En los lugares donde primó la informalidad y la ilegalidad para dar solución a las necesidades habitacionales en los procesos de migración rural, las necesidades sociales poco o nada cambiaron durante la segunda mitad del siglo XX. Por el contrario, se expandieron y para 1990, la mitad de la población vivía en viviendas con materiales inadecuados, deficiente acceso a servicios públicos y sin equipamientos colectivos. La mitad de la población urbana se concentraba en tugurios, barriadas, favelas, villas o invasiones, donde además predominaban problemáticas sociales de otro orden como la violencia y la inseguridad.

Aunque la descentralización recogió las necesidades por una sociedad política más plural, al menos en lo local, se enmarca en un contexto contradictorio que asignó mayores responsabilidades a las autoridades locales con pocos recursos y ante un acumulado histórico de necesidades sociales y económicas. Un gobierno nacional preocupado por la estabilidad de sus finanzas públicas y en una permanente búsqueda por reducir el gasto público dejó a las autoridades sin los recursos suficientes para asumir sus responsabilidades. Entre las décadas de 1980 y 1990, los recursos aportados por los gobiernos nacionales a las administraciones locales representaron en el mejor de los casos 24% del gasto público en Colombia (Tabla 2-1), mientras para el 50% de los países latinoamericanos estuvo por debajo de 7%.

Tabla 2-1: Participación de las transferencias municipales en el gasto público nacional. Países y años seleccionados

Países	Porcentaje del gasto público	Año
Colombia	24%	1992
Brasil	18%	1992
Bolivia	15%	1994
Costa Rica	13%	1997
Argentina	11%	1988
Chile	11%	1991
Guatemala	10%	1995
Perú	8%	1987
Panamá	7%	1995
Venezuela	7%	1989
Nicaragua	6%	1997
El Salvador	6%	1997
Ecuador	5%	1992
República Dominicana	4%	1986
Uruguay	4%	1986

Países	Porcentaje del gasto público	Año
México	3%	1990
Paraguay	2%	1988
Honduras	2%	1997

Fuente: Victory, 1999, p. 47.

La situación no ha cambiado y la presión por recursos para el cumplimiento de sus responsabilidades en la atención a las necesidades sociales de la población se mantiene. En el transcurro de 15 años, las trasferencias entre el 2000 y el 2015, han pasado de 2,6% a 3,8% como proporción del PIB, un dato excesivamente bajo si se tiene en cuenta que en los países europeos estas representan 30% (CEPAL, 2017). De esta manera, la descentralización creó la necesidad de generar ingresos propios en las administraciones locales, y a pesar de ser una limitante para la acción en local, se ha mantenido como una constante con una previsión futura poco alentadora que logre cambiar la situación. No es fortuito que el esfuerzo fiscal de las autoridades locales por generar recursos propios represente precisamente en el periodo considerado entre 3% y 3,7% del PIB según los datos de la CEPAL (2017), es decir, un monto igual o superior al que aportan los gobiernos nacionales.

En resumen, la descentralización en sus diferentes acepciones brindó un papel central a las autoridades locales en la reducción de las necesidades insatisfechas de las poblaciones. Necesidades que además alcanzaron una magnitud preocupante por la coyuntura recesiva de finales del siglo XX. Sin embargo, mayores responsabilidades no condujeron a un mayor respaldo institucional para satisfacerlas, por el contrario, las autoridades locales deben incurrir en un mayor esfuerzo para cumplir con sus compromisos con la sociedad. ¿Cómo se comprende este mayor protagonismo del Estado en lo local en el mercado del suelo urbano? A continuación, se ofrece una posible respuesta en el proceso de consolidación del ordenamiento territorial que converge con el desarrollo de la descentralización.

2.2.2 Ordenamiento territorial: el Estado como actor de espacial

Otro referente en el marco de los estudios urbanos con una importante acogida -y muy oportuno con ocasión de la participación en la plusvalía urbana- fue el ordenamiento territorial como una función que ganó importancia para las autoridades locales desde la década de 1980. Ello no implica afirmar que el ordenamiento territorial aparece en ese momento, pues tiene referentes en años anteriores que evidencian una importante tradición en América Latina, sino afirmar que existe un desenvolvimiento convergente de la descentralización y el ordenamiento territorial a propósito de la consolidación del Estado como un actor espacial en lo local.

Tal vez uno de los autores que más ha documentado el ordenamiento territorial en América Latina es el geógrafo colombiano Ángel Massiris (2005 y 2006) quien identifica, en la

década de 1980, en los nuevos roles asumidos por las autoridades en la región un esfuerzo por realizar planes y políticas de ordenamiento territorial, y aunque el autor parte del reconocimiento de los problemas sociales, económicos y políticos ya mencionados, también agrega la dimensión ambiental como un componente presente en la difícil situación que atravesaban los países latinoamericanos en ese momento. No obstante, también reconoce las experiencias anteriores en la región asociadas a la planificación, las cuales son un antecedente de los planes y políticas de ordenamiento territorial.

La planificación en América Latina es el resultado de la práctica estatal de los Estados latinoamericanos, de su difusión a través de organismos multilaterales y del desarrollo de las ciencias sociales. La planificación en América Latina surge del "proceso de intervencionismo y *autonomización* del Estado-nación, y las formas y modificaciones de sus relaciones con la sociedad civil, y con las fuerzas hegemónicas y factores *estructurantes* del orden internacional" (Kaplan, 1991, p. 795).

Ya desde la década de 1930, a raíz de la crisis económica de 1929, América Latina tenía la preocupación sobre el crecimiento económico en una perspectiva internacional, encontrando en el Estado un papel importante para la creación de las condiciones que apalanquen el crecimiento económico. El Estado fue concebido como un actor relevante dada su capacidad de propiciar cambios sociales, culturales e ideológicos que permitiesen la participación de la sociedad en los beneficios del mercado internacional -un sistema económico mundial caracterizado por relaciones asimétricas y orientado hacia un solo actor económico-. El aumento progresivo de funciones, intervenciones y campos de acción del Estado fue concomitante con estas necesidades de crecimiento económico al crear las situaciones, fuerzas, estructuras y dinámicas para su logro mediante cambios tendientes a la modernización de las sociedades. De allí el carácter intervencionista y autónomo del Estado en los términos de Kaplan (1991).

La participación de las organizaciones multilaterales jugó un papel importante al respaldar y soportar esta práctica estatal, claro está, desde una posición ideológica y subsidiaria a uno de los polos del escenario mundial después de la segunda mitad del siglo XX. La intervención social del Estado fue aceptada solo en torno a: la elaboración de una visión de largo plazo estructurada en un plan que transformase la estructura social a favor del desarrollo hacia el exterior y la industrialización; la promoción de la acumulación, la industrialización y la reducción de la vulnerabilidad externa; la prevención y control de los desequilibrios económicos; el equilibro entre lo público y lo privado, donde el Estado diseñaba el desarrollo y el privado desarrollaba sus actividades en concordancia (Kaplan, 1991).

Las críticas no se hicieron esperar y desde posiciones políticas opuestas se cuestionó la planificación, por considerarle un referente socialista de la Unión Soviética, o no verdaderamente socialista por ser una antesala y no un resultado de una revolución. Sin embargo, en el campo de las ciencias sociales tuvo una gran acogida al representar una

forma de modernizar la acción del Estado, al permitir la articulación racional entre medios y fines (Kaplan, 1991).

La planificación en América Latina se incorporó a la práctica estatal, y aunque no con los alcances deseados, logró: la creación y mejoramiento de la infraestructura económica y social y el desarrollo de proyectos industriales; la reducción y compensación de las asimetrías en las relaciones económicas internacionales; un soporte racional para la consecución de recursos en cooperación internacional; el control de la hiperurbanización con planes reguladores, normas de zonificación y asignación y uso de tierras; la reducción de conflictos regionales dentro de los Estados; la racionalización administrativa ante la ampliación de las funciones del Estado; la ampliación de funcionarios especializados en la recolección y análisis de información; y la formulación de planes de mediano y largo plazo con instituciones e instrumentos de implementación y financiación (Kaplan, 1991).

En este marco de la planificación estatal en América Latina, se comprenden de mejor manera las cuatro tendencias de las políticas y planes sobre el ordenamiento territorial para América Latina que propone Massiris (2006). Por un lado, ante el atraso económico de áreas, se planearon e implementaron estrategias de desarrollo productivo con un enfoque territorial, que buscaba integrar las estructuras nacionales a partir de sus potencialidades económicas, bajo la intervención articulada del Estado y el sector privado. Perú y México fueron pioneros desde la década de 1940 en la planificación regional.

Luego seguirían, los esfuerzos de planificación económica nacionales que buscaron el desarrollo económico y social, desde instituciones estatales que se plantearon la problemática de la organización espacial del Estado. Bajo esta perspectiva se aspiraba a un orden territorial funcional al desarrollo a partir de “la interdependencia entre el sistema de centros urbanos y las formas de poblamiento y producción, y superar así la fragmentación entre ellos” (Borja, 1996, p. 20). Colombia se destacó en ese momento, con la creación en 1959 del Departamento Nacional de Planeación resultado de las recomendaciones del Banco Mundial, algunos años antes de la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en 1962 y de la Alianza para el progreso en 1961 (la institución que impulsó su masificación en América Latina y la primera experiencia de cooperación internacional para la región que brindaba recursos a partir de este ejercicio de racionalización de la acción estatal).

Simultáneamente, la explosión demográfica y el crecimiento desordenado de las ciudades plantearon la necesidad de regular y planificar el suelo en las áreas urbanas latinoamericanas. Entre las décadas de 1940 y 1960 -pero con una importante continuidad en las prácticas administrativas durante el siglo XX- en América Latina predominó el enfoque funcionalista en la política pública urbana. Como se mencionó en líneas anteriores, el urbanismo funcional fue un enfoque adaptado del contexto de reconstrucción de las ciudades europeas de la posguerra, que asignaba al orden físico la capacidad para estructurar las actividades humanas en tanto expresión de la racionalidad geométrica y espacial (Jaramillo, 2013). Para la década de 1970, Argentina, Brasil, Costa Rica,

Colombia y Cuba contaban ya con una importante experiencia en la planificación urbana, mientras México ya había iniciado la regulación de los sistemas de asentamientos (Massiris, 2006).

Para Massiris, la *planificación ambiental* entra en el contexto latinoamericano a finales del siglo XX, pues frente al aprovechamiento económico de los recursos naturales sin comprometer las condiciones de vida futuras o presentes, el ambiente se vuelve un factor territorial determinante para la planificación. Su principal resultado fueron legislaciones nacionales que contemplaron en el ordenamiento ambiental la gestión ambiental y el desarrollo sostenible.

Como se puede observar, la planificación aportó varios precedentes que enriquecerían el ordenamiento territorial, y aunque con una prevalencia de la perspectiva económica sobre el desarrollo económico, también se desarrollaron formas de planificación que introdujeron el ambiente, perspectivas que agregaron la necesidad de organizar el suelo urbano y formas de planeación que se plantearon la organización del territorio. No obstante, la planificación se ha preocupado más por la formulación de planes, que por el logro de sus visiones o la implementación de sus estrategias, y el balance no ha sido muy positivo[17].

Además de sus limitados resultados, la planificación como práctica estatal tuvo distintos detractores. A partir de las explicaciones teóricas sobre los procesos de toma de decisiones, se abandonó la pretensión de conducir dichos procesos a través de la racionalidad, pues en los cursos de la acción estatal se encuentra una multiplicidad de actores con intereses y comportamientos contradictorios, en los cuales la capacidad de intervenir es limitada. De igual manera, la noción de crecimiento económico afectó la planificación, pues al estar determinada la tasa de crecimiento de largo plazo por decisiones individuales endógenas (inversión privada), la intervención exógena del Estado debe retraerse a la generación de las condiciones para la valorización privada del capital. Finalmente, del agotamiento del régimen de acumulación fordista, se asignó la responsabilidad al Estado en la generación de la crisis de valorización, acumulación y crecimiento, siendo necesario corregir su accionar en el nuevo escenario socioeconómico de acumulación (De Mattos, 2004).

No obstante, la importante penetración de la planificación en América Latina, a pesar de los cambios económicos y políticos de finales del siglo XX, se mantiene como práctica estatal, aunque con cambios significativos. Tal vez, los cambios más importantes con los que converge la descentralización son: el abandono de las amplias pretensiones y aspiraciones a propiciar cambios sociales, culturales e ideológicos en la sociedad, y el "carácter fuertemente centralizado de la planeación urbana a través de mecanismos e instrumentos regulatorios depositados en los gobiernos nacionales, donde las autoridades estatales y municipales tenían una nula participación" (Pino y Moreno, 2014, p. 649).

[17] Kaplan (1991) ofrece una crítica a la planificación en América Latina.

Es en el mayor protagonismo de las autoridades locales a raíz de las transformaciones de los Estados nacionales con la descentralización, que el ordenamiento territorial se traduce en una nueva forma de la planificación estatal en América Latina. Pero, ¿qué entender por ordenamiento territorial? Múltiples nociones desde cuerpos teóricos y legislaciones pueden encontrarse, con un incremento en el número de definiciones a partir de la década de 1980. De igual manera, la mayoría de la documentación académica sobre América Latina si no parte de una breve exposición de las múltiples acepciones del término, inicia estableciendo el lugar desde donde se extrae su significado. Para efectos prácticos, desde la amplia discusión y revisión bibliográfica del término, Massiris (2005) identifica cinco elementos centrales que definen el ordenamiento territorial en América Latina: es una política de Estado, es una política de largo plazo, es un instrumento de planificación, concilia el desarrollo económico con el modelo de ocupación territorial y busca mejorar la calidad de vida de la población.

De acuerdo con el autor, el ordenamiento territorial, como política estatal, es de interés para toda la sociedad, pues toma en consideración las actividades económicas y las actuaciones públicas y privadas. Como política de largo plazo tiene que ver con la perspectiva futura sobre los usos y formas de ocupación del territorio. Como instrumento de planificación tiene que ver con procedimientos técnicos, políticos y administrativos para el diagnóstico, formulación de objetivos, formulación de lineamientos y determinación de acciones. Como una forma de conciliar el desarrollo económico denota la búsqueda de coherencia entre las relaciones sociales de producción y el espacio. Y como mejoramiento de las condiciones de vida, esta finalidad implica la articulación con otras políticas desde el modelo de uso y la ocupación del suelo que se aspira lograr.

Como se puede observar, el ordenamiento territorial toma diferentes aspectos de la planificación estatal y está relacionado con la planificación económica del desarrollo, con la creación de planes y estrategias para su cumplimiento y con las formalidades procedimentales y estructurales del Estado; pero también se distancia de dicha planificación estatal, en la medida que considera la interacción de la sociedad y la naturaleza en un espacio y en un contexto histórico. Es una forma de ordenar los usos, la ocupación y transformación de los espacios de acuerdo con sus cualidades propias, que introduce una perspectiva territorial y ambiental.

Es entonces que el ordenamiento territorial en América Latina “se ha entendido como un proceso técnico, político administrativo, para configurar en el largo plazo una organización del uso, la ocupación y transformación del territorio acorde con las potencialidades y limitaciones biofísicas, socioeconómicas, políticas e institucionales existentes” (Massiris, 2012, p. 19).

Ahora bien, el ordenamiento territorial como una forma renovada de la planificación se encuentra en uno de los debates más recientes sobre el papel de las autoridades locales a propósito de los cambios políticos, sociales y económicos que configuraron las ciudades latinoamericanas a finales del siglo XX.

Emilio Pradilla y Carlos de Mattos tienen una posición crítica de las experiencias recientes sobre el papel de las autoridades locales, pues afirman la existencia de la pérdida de la práctica de la planeación urbana a raíz del protagonismo del mercado en la configuración económica, espacial y social de las ciudades. Por ejemplo, Pradilla (2006) afirma que la transformación del papel del Estado, a través de las intervenciones de las autoridades locales, cambió las formas de intervención estatal en la promoción de las condiciones en las que el libre mercado logra el equilibrio ambiental, territorial y social. De Mattos (2004) señala cómo la concertación y negociación entre actores ha orientado los procesos de toma de decisiones en lo local hacia la transformación de las ciudades en focos atractivos para la inversión privada (gobernanza y planeación estratégica de las ciudades), generando las condiciones de inserción de las ciudades en la nueva configuración del mercado internacional.

Otra posición crítica de los cambios económicos y políticos de las ciudades latinoamericanas y de los procesos de trasformación estructural de la globalización es la de Jordi Borda y Manuel Castells (1997). Los autores proponen un mayor énfasis en lo social, a través del liderazgo de los gobiernos locales por la construcción de una ciudad con la participación de los autores locales e internos que allí se encuentran, destacando el carácter estratégico o articulador de distintas actuaciones sectoriales o especializadas de la planeación urbana.

Más allá de estos debates aún pendiente por enriquecerse a partir de las realidades de las ciudades latinoamericanas, hasta este punto vale la pena resaltar los resultados de esta reconstrucción de los procesos políticos latinoamericanos a propósito de la participación en la plusvalía urbana. Primero, se ha identificado cómo los cambios institucionales desde la década de 1980 dieron un mayor protagonismo a las autoridades locales en la satisfacción de las necesidades socioeconómicas de las ciudades, claro está, en un contexto contradictorio de mayores responsabilidades sin recursos económicos para cumplirles. Segundo, mayores responsabilidades para las autoridades locales han significado su incursión en la planeación urbana, de la mano de nuevas formas de intervención en lo espacial, lo económico, lo social y lo ambiental. En términos del papel del Estado a propósito del mercado del suelo urbano implica, al menos en un nivel general, la existencia de condiciones para su intervención. Claro está, como se vio, es un proceso político que se consolida en torno a contradicciones, y la oportunidad de propiciar una mejor distribución del suelo urbano dependerá de la efectiva transformación de las formas de ocupar y uso del suelo, y brindar acceso a bienes urbanos.

La participación en la plusvalía urbana, entendida como una forma de recuperación de los mayores valores del suelo urbano, puede ser esta oportunidad. ¿Cómo se le comprende? a continuación se desarrolla.

2.3 Recuperación de la plusvalía urbana en el contexto latinoamericano

En un contexto de mayores responsabilidades para las autoridades locales, de un acumulado histórico de necesidades sociales y de una práctica estatal que busca el ordenamiento de las relaciones en el espacio de la sociedad con la naturaleza, la plusvalía urbana en América Latina ha despertado un interés académico y administrativo, pues en ella se encuentra la manifestación concreta del ordenamiento territorial, un mecanismo que propicia la acción estatal de las autoridades y un instrumento para solucionar las necesidades sociales de la población.

En su difusión y priorización en las agendas de las autoridades locales, la plusvalía urbana en América Latina ha tenido una importante promoción, respaldo y desarrollo analítico del Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Como una institución de carácter académico el LILP durante mucho tiempo ha contribuido al desarrollo práctico de las ideas de Henry George sobre la captura de renta de la tierra con fines distributivos, pero más específicamente, desde la creación en 1993 de un programa para América Latina y el Caribe y la creación de la línea de investigación en 1997 *Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina*, esta institución ha conceptualizado, recopilado experiencias, diseñado orientaciones metodológicas y preparado capacitaciones a investigadores y funcionarios públicos para la difusión e implementación de la recuperación de la plusvalía urbana.

El trabajo del LILP a lo largo de estos años es una referencia obligada para entender la plusvalía urbana en la región, a través de las publicaciones de Smolka, Furtado y otro conjunto de miembros que investigan y reflexionan sobre la participación en la plusvalía urbana en América Latina. De hecho, casi todas las publicaciones académicas que abordan esta temática parten de la definición de la plusvalía urbana del LILP.

Una primera precisión conceptual es aquella que se deriva del término que se utiliza: *recuperación de la plusvalía urbana*. Como se puede advertir, es distinta al de la experiencia colombiana *participación en la plusvalía urbana*, pero su diferenciación no es accidental, ni mucho menos insignificante. La recuperación de la plusvalía urbana corresponde a

> "la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible 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 en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general" (Smolka y Furtado, 2001).

En esta definición se encuentran varios elementos: incrementos en el valor de la tierra, los esfuerzos de la comunidad, la recaudación pública o fiscal y el mejoramiento en beneficio de la comunidad. Los incrementos al valor de la tierra tienen que ver precisamente con el mayor valor generado en suelo por una acción ajena a la discrecionalidad del propietario. Esta precisión conceptual está relacionada con Henry George, el referente teórico más

significativo del LILP, pero también focaliza la atención en el suelo y no en la edificación que se asienta sobre él; en parte por la dificultad que acarrea diferenciar los efectos de la construcción, la cual se dinamiza en un ambiente de mercado.

Los esfuerzos de la comunidad refieren en términos concretos a los efectos producidos por el proceso de urbanización, en el cual la construcción de infraestructura urbana por parte del Estado o las decisiones regulatorias crean condiciones que propician el incremento de los valores del suelo. La recaudación pública enmarca la recuperación de la plusvalía urbana en la legitimidad de la acción estatal, pues reconoce la ausencia de un incremento del valor por la acción del propietario -no merecida-, reconociendo que es un efecto de la intervención del Estado. De igual manera, el concepto reconoce distintos instrumentos de recaudación, no solo los de carácter tributario, sino también los de carácter regulatorio o mixtos.

Finalmente, el beneficio a la comunidad asigna una finalidad en el campo del contexto ético que resulta de la recuperación de la plusvalía urbana. Sí existe una acción para prevenir la individualización de los beneficios colectivos, debe lograrse la socialización de dichos beneficios buscando abarcar la mayor parte de la comunidad. Esta definición es de gran utilidad analítica pues permite comprender tanto la experiencia colombiana, que como se argumenta en el capítulo siguiente es singular en la región, como otras experiencias en el contexto latinoamericano. De hecho, en 2001, Smolka y otro conjunto de académicos lograron sintetizar bajo este marco analítico las experiencias de Venezuela, Perú, México, Cuba, Colombia, Brasil, Argentina y Chile, y en 2007 María Clara Vejarano recogió otras experiencias en estos países, pero introduciendo a Uruguay.

De este primer esfuerzo por sistematizar las experiencias en la recuperación de la plusvalía urbana en América Latina, se extrajeron importantes conclusiones. Primero, se identificó una aceptación generalizada tanto política, como en tomadores de decisión. Ya se detente una posición de izquierda o de derecha, la recuperación de la plusvalía urbana se concibe como una medida que contribuye a disminuir el papel orientador de la vida social urbana en el mercado, o como una medida que contribuye a la eficiencia del mercado al restarle distorsiones, es decir, necesaria o deseable. Pero de igual manera, es un instrumento pragmático que contribuye a la viabilización de planes, programas o proyectos al representar una fuente de recursos importante para las administraciones locales, así como un complemento tributario ante las restricciones de la tributación patrimonial que los propietarios han logrado imponer a lo largo de los años en América Latina (Smolka y Furtado, 2001).

Por otro lado, con la recuperación de la plusvalía urbana, Smolka et al. (2001) lograron identificar distintos instrumentos con una larga tradición en América Latina, siendo las experiencias más generalizadas en la región las contribuciones por mejoras o las contribuciones por valorización. No obstante, dentro de sus conclusiones en la región encontraron una amplia legislación, restricciones ideológicas para su implementación, un

limitado alcance para mejorar la calidad de vida general y el favorecimiento a determinados intereses particulares.

Años después, la nueva recopilación de experiencias latinoamericanas del LILP refinó el concepto de la recuperación de la plusvalía urbana, al definirla como

> la participación de la comunidad, representada en la administración pública municipal, de una parte de los incrementos en el precio del suelo, derivados no del esfuerzo del propietario, sino de la realización de obras públicas por parte de las entidades públicas o de la acción administrativa del Estado, mediante la asignación de usos del suelo o aprovechamientos urbanísticos en edificabilidad (Vejarano, 2007, p. 10).

Como se puede observar, se identificó el ejercicio concreto de la recuperación de la plusvalía urbana en las autoridades locales, las cuales a su vez representan a la comunidad. Se hacen explícitas las acciones que generan la plusvalía urbana como la obra pública, los usos del suelo y los mejores aprovechamientos de edificabilidad. Y en esta definición se mencionan los precios, mas no el valor adicional generado. Tal vez, estos cambios se deban al sesgo de la participación en la plusvalía urbana colombiana, la cual es probable que conozca en mayor medida Vejarano. Sin embargo, al igual que la recopilación de Smolka, las conclusiones no varían de manera significativa, más allá del reconocimiento de su conocimiento generalizado en América Latina.

El ejercicio del LILP, en sus dos ocasiones, condensa gran parte de los elementos con los que cierra la sección anterior sobre la descentralización y el ordenamiento territorial, así como con los elementos teóricos del primer capítulo. Del concepto de recuperación de la plusvalía urbana, se encuentra la tensión entre el beneficio individual a costa del esfuerzo colectivo, donde la renta propicia la valorización del suelo, es decir, la definición del LILP identifica una de las principales problemáticas que implica el mercado del suelo urbano.

El esfuerzo colectivo se traduce en la legitimidad de la actuación del Estado. En primer lugar, porque asocia como causa de los mayores valores del suelo resultados de la urbanización en ausencia de la intervención del propietario y, en segundo lugar, porque hace referencia a dos formas de intervención derivadas de la acción de las autoridades locales en el marco de su papel en el ordenamiento territorial que conllevó la descentralización. Al señalar conceptualmente la finalidad y los instrumentos para la recuperación de los mayores valores, se hace referencia a la socialización de los beneficios individuales que acarrea la existencia de la renta y a la presión de las autoridades locales por generar recursos propios ante las nuevas responsabilidades con sus poblaciones. Estos elementos son, en otros términos: el incremento del valor del suelo y la destinación que se les da a los incrementos recuperados.

En cuanto a los incrementos del valor del suelo, en la definición de la recuperación de la plusvalía urbana Smolka (2013) considera relevante diferenciar el incremento en valor del suelo por la acción de la comunidad de aquellos realizados por otras circunstancias ajenas

al propietario. En el suelo urbano pueden incrementarse los valores por razones distintas a la intervención estatal, por ejemplo, por el mercado inmobiliario o las condiciones generales del mercado, causas que en todo caso difícilmente pueden atribuirse a la acción directa del propietario. Pero aquellas relacionadas con la acción estatal pueden ser por acciones administrativas o intervenciones públicas concretas.

Los ejemplos más contundentes son los ya mencionados por obra pública, regulación del suelo o los mayores aprovechamientos de edificabilidad; no obstante, en el ejercicio de las actividades de las administraciones locales, Smolka llama la atención sobre las múltiples formas que desde los marcos legales pueden tomar las acciones administrativas o las intervenciones públicas. Esta precisión es importante, pues en el ejercicio del gobierno local o la práctica del ordenamiento territorial, distintas acciones pueden llegar a configurar situaciones en las que se generen mayores incrementos en los valores del suelo.

Por otro lado, en el incremento de los valores del suelo está la idea de la recuperación de parte de ese incremento, mas no del incremento total. Aun cuando la filiación académica de Smolka, en el marco del LILP se orienta por las ideas de Henry George quien, como se recordará, propuso la recuperación total de la renta de la tierra, y existan otros medios para recuperar los incrementos en los valores del suelo como el impuesto predial (el cual está asociado a las variaciones en el mercado), la recuperación del incremento total no hace parte de la reflexión del concepto. Si existe un principio legal del no enriquecimiento sin justa causa, ¿por qué permitirle al propietario la patrimonialización de un beneficio que no se merece? Tal vez por la resistencia que genera la recuperación de la plusvalía urbana o el poder político y económico de los propietarios en la región, sea esta una decisión pragmática.

Esta preocupación puede encontrarse un poco más desarrollada en Furtado y Acosta (2012), autoras también del LILP, quienes realizan mayor énfasis en los instrumentos de la recuperación de la plusvalía urbana y la orientación redistributiva que esta debería tener. Para las autoras la recuperación de la plusvalía urbana se realiza mediante la reconversión de los incrementos del suelo en instrumentos fiscales o regulatorios; de allí que propongan los términos *movilización de la plusvalía urbana o movilización de los incrementos del valor del suelo*. Detrás de la definición de las autoras hay un cambio significativo con Smolka, ya que exponen la idea de “coordinar de forma integrada […] la valorización diferenciada que los terrenos experimentan en las diversas etapas del proceso de urbanización” (Furtado y Acosta, 2012, p. 3).

Para las autoras la recuperación de la plusvalía urbana se enmarca en la gestión pública de la valorización del suelo urbano, es decir, de la recuperación de las plusvalías urbanas tanto por la acción directa o indirecta del Estado como por las valorizaciones promovida por acciones privadas ajenas al propietario del suelo. De allí que puedan establecer nueve categorías que clasifican una gran cantidad de instrumentos para la recuperación de la plusvalía urbana: impuestos a la propiedad del inmueble, recuperaciones por costos por obras públicas, instrumentos de planeación, recuperación por usos y aprovechamientos

urbanísticos, transferencia de derechos de desarrollo, operaciones urbanísticas, instrumentos de gestión del suelo, jurídicos, políticos y financieros, y las experiencias internacionales.

Más allá de los detalles del amplio conjunto de instrumentos implementados, se encuentra la preocupación por la destinación que debe tomar la recuperación. La recuperación de la plusvalía urbana se fundamenta en socialización de los beneficios otorgados a los propietarios, es decir, en la redistribución de las ganancias de la valorización. Aunque la recuperación de la plusvalía urbana puede adquirir mediante instrumentos fiscales una forma monetaria, expresada en recursos financieros para las administraciones locales, que posteriormente pueden ser usados para brindar una oferta de bienes y servicios, o mediante formas regulatorias que socialicen los incrementos en especie (obras públicas por ejemplo) que beneficien a la comunidad, su recuperación por sí sola no garantiza que los recursos económicos o contraprestaciones en especie brinden beneficios a la comunidad.

Por ejemplo, Furtado (2010) menciona desde las experiencias latinoamericanas que las obras públicas pueden ser localizadas en áreas o sectores donde existe capacidad de pago, pues se destinarán a los lugares donde se podrán recuperar más eficientemente los costos de su ejecución. O situaciones en las que una retribución en especie se realiza en lugares sin un déficit en infraestructura o servicios urbanos, pues solo se exige la retribución sin considerar la configuración socioespacial de la ciudad. Para la autora la recuperación de la plusvalía se ha orientado a fines distributivos más que redistributivos, es decir, a devolver al estado inicial de la riqueza o de la infraestructura urbana previo a la acción estatal, que a recomponer su redistribución afectando la estructura desigual de las ciudades latinoamericanas.

De esta manera, las discusiones del LILP hacen hincapié en la acción política del Estado sobre los mayores valores del suelo urbano. Señalando la importancia de la recuperación de la plusvalía urbana, es decir, como movilización de mayores valores o rentas del suelo, se identifica la necesaria intervención del Estado hacia fines redistributivos, pensando en la calidad de vida de los entornos urbanos.

Se puede observar que la recuperación de la plusvalía urbana es un antecedente para la participación de la plusvalía urbana colombiana. El esfuerzo del LILP de transmitir y fomentar su apropiación en Latinoamérica condensa gran parte de los elementos conceptuales de la renta de la tierra y la acción política del Estado sobre la misma. Se encuentra el beneficio del propietario del suelo urbano a través de la renta, la valorización del suelo por condiciones ajenas a la discrecionalidad del propietario y la necesaria intervención del Estado para la socialización de ese beneficio con fines distributivos.

De igual manera, se encuentra en la recuperación de la plusvalía urbana un mecanismo para la financiación de la actividad estatal en contexto de mayores responsabilidades con las poblaciones, una actividad concreta (acciones administrativas o intervenciones

públicas concretas) en materia de ordenamiento territorial y finalmente la orientación redistributiva del suelo urbano hacia la calidad de vida en las ciudades.

2.4 Síntesis: dinámicas urbanas y problemáticas comunes de la recuperación de la plusvalía urbana

A lo largo de este capítulo, se buscó identificar los problemas comunes latinoamericanos y sus formas de comprenderlos y explicarlos como un contexto social, político y económico de la participación en la plusvalía urbana colombiana. Más específicamente a través de las formas de problematizar las ciudades en América Latina, se ilustraron las formas de configuración de las desigualdades en la distribución del espacio urbano, de donde se derivaron tensiones entre la reproducción del capital y la calidad de la vida en las ciudades, siendo el Estado un actor clave al favorecer una u otra situación a través de su acción u omisión.

Así, el mercado del suelo urbano se encuentra asociado a los procesos de urbanización latinoamericanos y es una preocupación identificable directa o indirectamente en los estudios urbanos. Pero a pesar de que el mercado del suelo urbano es una preocupación permanente, con algunas medidas para afrontarlo mediante la acción Estatal, el balance deja ver un limitado resultado, ya que el tamaño y permanencia de las desigualdades sociales, económicas y espaciales en las ciudades permiten inferir que las prioridades de la acción estatal han estado a favor del funcionamiento del mercado del suelo urbano.

De la trayectoria de los estudios urbanos en la región, fue posible identificar el desenvolvimiento de dinámicas comunes a los países latinoamericanos. Un campo interdisciplinar que dialoga con la realidad y con teorías de otras latitudes y con una notable capacidad para comprender la realidad latinoamericana. Los estudios urbanos han construido sus problemas y agendas de investigación conscientes de la necesidad de transformar las apremiantes necesidades de los habitantes de las ciudades. La urbanización, las formas de ocupar y vivir los territorios, la estructura económica de las ciudades, la estructura social y la acción del Estado conforman esos temas comunes que han sido objeto de reflexión en los estudios urbanos en América Latina.

De las formas de ocupar y vivir los territorios y la acción del Estado se destacan dos procesos políticos comunes en América Latina para la comprensión de la participación en la plusvalía urbana. El proceso político de la descentralización ha puesto a las autoridades locales como actores importantes en la solución de las necesidades socioeconómicas y espaciales acumuladas y amplificadas por la recesión económica de la década de 1980. Los cambios estructurales de la acción estatal obedecieron a presiones internas por una ampliación de espacios políticos locales, pero también a presiones externas del nuevo patrón de acumulación. Con la descentralización se asignó a las autoridades locales la responsabilidad de transformar o al menos solucionar las necesidades de la población, pero lejos de encontrar un contexto institucional propicio para asumirlas, las autoridades

locales enfrentan contradicciones que limitan su capacidad de acción. Mayores responsabilidades sin recursos económicos impiden el cumplimiento de los fines sociales de las autoridades locales.

De igual manera, la planificación estatal y sus diversas formas llevaron a comprender cómo se conjugan las distintas formas de comprender lo territorial. En mayor medida es posible identificar la importancia que ha tenido esta práctica para los gobiernos nacionales, al ser una herramienta para el cumplimiento de las funciones atribuidas al Estado. No es fortuito, que para la actuación de las administraciones públicas locales, en su búsqueda por ordenar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza en un espacio determinado a través del ordenamiento territorial, la planificación sea un factor determinante para su comprensión.

El ordenamiento territorial puede ser comprendido como una nueva forma de planificación estatal, la cual destaca el papel de las autoridades locales como actores significativos en la configuración espacial de las ciudades. Esta nueva forma de planificación debe responder a la apertura democrática que se promovió junto con la descentralización, a los cambios del patrón de acumulación internacional, la inserción de las ciudades en el mercado global, las problemáticas ambientales y las necesidades socioeconómicas de los entornos urbanos. Se requerirá de algunos años más y del esfuerzo académico por valorar su desenvolvimiento y las lecciones aprendidas que deja esta acción estatal a través de sus autoridades locales. Un criterio adecuado para evaluar las acciones que se deriven del ordenamiento territorial como forma de planeación urbana puede ser su efecto sobre la calidad de vida en las ciudades.

Finalmente, todo ello se ve reflejado en una acción concreta de las autoridades locales, en una expresión del ordenamiento territorial y en un instrumento propicio para la solución de las necesidades sociales. La recuperación de la plusvalía urbana es esta acción de las autoridades locales y su relevancia para esta investigación se encuentra en esa lectura de la realidad latinoamericana.

La recuperación de la plusvalía urbana ha sido promovida por el Lincoln Institute of Land Policy, como se mencionó anteriormente, una institución de carácter académico que se ha ocupado por la reflexión y desarrollo práctico de las propuestas de Henry George sobre el impuesto a la renta de la tierra. Hoy en día es el referente latinoamericano más significativo para la recuperación de la plusvalía urbana, gracias a sus sistemáticos estudios comparativos sobre la comprensión e implementación de la recuperación de la plusvalía urbana en América Latina.

La recuperación de la plusvalía urbana se comprende de las experiencias latinoamericanas, arrojando un acumulado de categorías muy útiles para comprensión de la participación en la plusvalía urbana colombiana. En primer lugar, integra el beneficio que se patrimonializa en la ausencia de una intervención del propietario del suelo, bajo la forma de renta. El suelo con sus características singulares frente a las otras mercancías

(irreproductibilidad de localización, principalmente) propicia la generación de beneficios a favor del propietario en la dinámica del mercado. Un beneficio que además es el resultado del esfuerzo colectivo que propicia la valorización del suelo urbano, al propiciar la irreproductibilidad de la localización, que en última instancia refleja una ventaja relativa apropiable en forma de renta o precio del suelo. Al ser un beneficio ajeno a la voluntad del propietario, condicionado por el proceso mismo de urbanización, es legítima su recuperación a cargo del Estado. Más aún cuando en el ejercicio de sus actividades de ordenamiento territorial (acciones administrativas o intervenciones públicas concretas) la misma autoridad local propicia el incremento del valor del suelo.

Al respecto vale la pena aclarar que sin importar la acción del Estado, que da lugar a la valorización del suelo, la intervención estatal refuerza la legitimidad de la captura de la renta. El Estado puede incrementar la valorización del propietario, pero se requieren otras circunstancias para que ello efectivamente se manifieste; de hecho, la localización que ofrece una ventaja relativa como se argumentó en el primer capítulo, pero son condiciones no fortuitas de carácter social, económico, natural e histórico, las que confirman la valorización del suelo. No porque el Estado sea un actor espacial se generan los beneficios al propietario, sino por las características mismas del suelo urbano como mercancía, de su mercado y de los múltiples actores que de este participan.

La recuperación de la plusvalía urbana encuentra así una alternativa para solucionar la carencia de recursos económicos de las autoridades locales para asumir sus compromisos con la ciudadanía. Pero sus objetivos no pueden ser el instrumento mismo, la recuperación no es valiosa en sí misma, por el contrario, debe obedecer a fines redistributivos a través de sus múltiples formas de materializarse. La acción política del Estado, del ordenamiento territorial debe buscar la transformación de las formas de ocupación y uso del suelo urbano y la calidad de vida de la población a través de la socialización de las rentas.

La recuperación de la plusvalía urbana en América Latina es resultado de la intervención administrativa o la intervención urbanística, que genera un incremento en los valores del suelo, los cuales deben recuperarse a través de distintos instrumentos y deben ser afines a la transformación de las condiciones de distribución de la riqueza y la infraestructura urbana. Como marco comprensivo, ahora se desarrolla la experiencia colombiana.

3. Referentes constitucionales, legales y normativos de la participación de la plusvalía urbana en Colombia

En el cierre del capítulo anterior, se identificó la recuperación de la plusvalía urbana como una alternativa de las autoridades locales para la sortear las dificultades de recursos y cumplir con las responsabilidades con la población producto del proceso de descentralización. Al mismo tiempo que se identificó la recuperación de la plusvalía urbana como una acción política del Estado en el marco del ordenamiento territorial para la socialización de los beneficios individuales de propietarios, patrimonializados a través de rentas del suelo urbano, pero generados colectivamente.

Como un marco común para América Latina, esta aproximación a la recuperación de la plusvalía urbana ofrece una perspectiva analítica para comprender la participación en la plusvalía urbana colombiana. La renta del suelo urbano, la descentralización y el ordenamiento territorial son elementos comunes para el desarrollo de este instrumento de las autoridades locales colombianas. ¿Cómo se explica la participación en la plusvalía urbana colombiana entre 1997 y 2017 a partir de estos elementos? La respuesta a este interrogante será el ejercicio analítico que sigue a continuación.

Anticipando parte de su explicación, la participación en la plusvalía urbana en Colombia es un instrumento de financiación del ordenamiento territorial de captura de valor con un carácter predominantemente fiscal. Ello implica que, para considerar su implementación, esta debe tener un respaldo legal nacional y un desarrollo normativo en las entidades territoriales. Por tanto, este ejercicio de análisis se remite a los marcos constitucionales, legales y normativos que posibilitan la existencia de la participación en la plusvalía urbana en Colombia. Pero más allá de la reproducción de estos marcos legales, interesa comprender los elementos de la plusvalía urbana en el ordenamiento jurídico colombiano respecto de la renta del suelo urbano, el ordenamiento territorial y la descentralización. Cabe aclarar que este ejercicio analítico es también subsidiario a la valoración de la capacidad del instrumento para solucionar los problemas de urbanización en Colombia y América Latina, al brindar los elementos de una realidad formal.

Claro está, la formalidad de la legislación no es suficiente para su implementación; es más, esta es una necesidad de la administración pública ante aquel principio de legalidad que limita positivamente la acción estatal, es un principio político sin el cual no pueden existir impuestos sin representación y también una tradición del derecho positivo por dejar plasmado en una norma las diferentes dimensiones del ser humano. Es una condición necesaria que faculta la participación en la plusvalía urbana, pero que no implica su implementación inmediata o automática.

En este capítulo, se expondrán los referentes constitucionales, legales y normativos de la participación de la plusvalía urbana en Colombia. Para ello, se abordará la función social y ecológica de la propiedad, sobre la que se sienta la base fundamental de la participación de la plusvalía urbana. Como se verá, es el resultado de una tensión entre una concepción individualista y una perspectiva del derecho a la propiedad, que lejos de ser un asunto legal, tiene profundas implicaciones sociales y políticas.

En seguida, se hará una reconstrucción histórica de los principales referentes legales en materia de derecho urbanístico, donde se comprende el ordenamiento territorial como una función pública, principio que entre otras cosas delimita el derecho a la propiedad. Finalmente, se exponen la participación de la plusvalía urbana a partir de la distribución equitativa de cargas y beneficios, dando cuenta de su singularidad en el caso colombiano.

3.1 Función social y ecológica de la propiedad: derechos y obligaciones del derecho a la propiedad

El contexto institucional colombiano se destaca en la región por contar con un marco constitucional, legal y normativo que posibilita la recuperación de las rentas del suelo. Desde 1936, Colombia introdujo importantes cambios en materia del derecho a la propiedad en los contenidos constitucionales, momento en el cual se dieron los principales debates sobre la función social de la propiedad y cuando se introdujo formalmente la figura (Maldonado y Peña, 2013).

En 1936, los debates sobre los límites al derecho de propiedad cuestionaron su noción individualista fundamentada en el derecho natural, el papel de la propiedad absoluta y el carácter emancipatorio en el orden medieval, el fundamento de la ciudadanía y la riqueza basado en la propiedad, el papel del Estado en la intervención social y en general la exclusión social y empobrecimiento que había acarreado la propiedad absoluta. Pero al mismo tiempo, los debates contribuyeron a la expropiación de la propiedad, el fundamento científico-jurídico de la reforma constitucional y las reformas del momento sobre la distribución de la tierra (Maldonado y Peña, 2013).

Tiempo después de la reforma constitucional de 1936 -52 años- la promulgación de la Ley 9 de 1989 introduciría la función social de la propiedad como un referente jurídico en materia de derecho urbanístico a partir de sus disposiciones sobre planeación y regulación

del mercado del suelo en Colombia (Maldonado, 2008). La función social de la propiedad se tradujo en gravámenes más altos a tierras inmóviles y “en figuras como la urbanización o construcción obligatorias, con diversos tipos de sanciones, incluida la pérdida de la propiedad sin compensación alguna” (Maldonado, 2008, p. 50).

Un par de años después, el cambio institucional que conllevó la Constitución Política de 1991 señaló la propiedad privada como derecho fundamental, a la cual se le asocia una función social y ecológica (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 58), controvirtiendo las posiciones liberales más radicales que la consideran y la reclaman como absoluto. La función social implica obligaciones para quien detenta el dominio con arreglo al interés público y ecológico, es decir, establece un límite colectivo al goce, usufructo de beneficios y disposición individual de bienes materiales e inmateriales.

Esta particular connotación de la propiedad privada se ha consolidado en la jurisprudencia colombiana con varias nociones, consecuencias y formas de manifestarse, desarrollando los contenidos constitucionales. Por tanto, este es el punto de partida para el análisis de la participación en la plusvalía en Colombia.

Al menos tres referentes constitucionales y uno legislativo son de utilidad para comprender la función social y ecológica de la propiedad privada en Colombia. Según la Sentencia C-595 de 1999, del magistrado Carlos Gaviria, la propiedad privada estuvo en una permanente tensión entre una concepción individualista y una perspectiva colectiva, entre la función social y ecológica y el derecho absoluto. La Constitución Política de 1886, su reforma en 1936 y la Constitución de 1991 se vieron controvertidas durante mucho tiempo por el Código Civil Colombiano vigente desde 1887.

El primer referente constitucional concibió la propiedad como un derecho adquirido que no podía ser violado o desconocido, pero susceptible de limitarse de acuerdo con el interés general. Si bien la Constitución de 1886 no habló sobre una función social o ecológica, estableció un límite por encima del interés particular el cual podía solo darse por mandato legal. De esta noción se derivó la propiedad privada individual como forma de manifestación y, como consecuencia, se estableció la posibilidad de expropiación con previa indemnización. Dos constantes del último siglo en el derecho civil en Colombia (Sentencia C-595 de 1999).

Un cambio cualitativo se dio con la reforma constitucional de 1936 la cual, como señala la Sentencia C-595 de 1999, se generó en el marco de un cambio en la concepción del Estado y en la teoría del Derecho. El acto legislativo que modificó el artículo 31 de la Constitución de 1886 agregó explícitamente a la propiedad la función social, implicando obligaciones para el propietario. La lógica argumentativa para propiciar este cambio constitucional radicó en el reconocimiento de la solidaridad como sustento del Derecho, es decir, en identificar que en las relaciones de convivencia lo que afecta a una persona tiene implicaciones para los demás, siendo la obligación la base fundante del Derecho. Según la Sentencia C-595 de 1999, de esta manera, el propietario deja ser considerado un

privilegiado por el derecho, para ser comprendido como un administrador de sus bienes en función de los intereses sociales y solo en la medida que garantice un beneficio colectivo. Mientras que la noción introducida en 1936 fortaleció las consecuencias asociadas a la posibilidad de enajenación forzosa a partir de las obligaciones por quien detenta la propiedad, su forma de manifestación permaneció invariable en una única forma: la propiedad privada individual.

La Constitución Política de 1991 mantuvo la función social, pero profundizando la perspectiva colectiva al asignarle la función ecológica a la propiedad. La noción de la obligación se amplió al contexto ambiental al identificarla como un factor determinante del bienestar social, es decir, como una prioridad frente a la voluntad individual. Este cambio se dio en el marco de la definición del Estado social de derecho, con la cual se le asignaron responsabilidades por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, lo que equivale a la obligación del Estado de actuar en función de la aplicación de los de derechos fundamentales de la ciudadanía como límite y como finalidad. La nueva noción amplió las formas de manifestación de la propiedad, pues del reconocer solamente la propiedad privada individual, se pasó a reconocer formas asociativas y solidarias acordes al ampliado conjunto de derechos fundamentales reconocidos en la nueva Carta política.

Paralelamente, y casi inmodificable durante 113 años (solo hasta 1999 con la sentencia citada se generó un cambio), el Código Civil de 1887 reconoció la propiedad como el dominio: el derecho de gozar o disponer arbitrariamente de bienes materiales e inmateriales. La concepción individualista radica en el calificativo *arbitrario* pues, como lo señala la Sentencia C-559 de 1999, implica el ejercicio absoluto del derecho con la restricción máxima de sus limitaciones: el derecho ajeno o la no violación de la ley. Aun cuando controvierte la prevalencia del orden constitucional sobre el legislativo, la concepción individualista y la perspectiva colectiva se mantuvieron en una permanente tensión entre una disposición legal que sugería facultades sin restricciones y un mandato constitucional que exigía obligaciones.

La Sentencia C-559 de 1999 hace esta reconstrucción, pues su contenido decisional es declarar la inexequibilidad del carácter arbitrario del derecho a la propiedad del Código Civil, generando así la coherencia legal de la función social de la propiedad tal cual como se encuentra en la Constitución vigente.

Como se puede advertir, las líneas jurisprudenciales de la sentencia citada explican la función social de la propiedad (una obligación del propietario en función de los intereses sociales, justificable solo en tanto genera un beneficio colectivo), pero no su función ecológica. Sin embargo, si no se entiende esta argumentación, no se puede comprender la función ecológica de la propiedad.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-189 de 2006 del magistrado Rodrigo Escobar, encontró en el medio ambiente una máxima de la que se derivan obligaciones a las atribuciones (uso, usufructo y goce) del derecho a la propiedad, ya que hace parte

constitutiva del interés general y es además un derecho colectivo. En la Constitución del 91, el medio ambiente se introdujo asignándosele la característica de ser un fin constitucional, por ello el ordenamiento jurídico debe contribuir con medidas para su protección; pero al mismo tiempo, al ser un derecho colectivo fundamental, sobre él recaen medidas de exigibilidad y obligaciones para su cumplimiento en las autoridades y los particulares [18].

La protección de la diversidad e integridad del medio ambiente y la conservación de las áreas de interés ecológico son el núcleo fundamental del derecho al ambiente sano, pues en su garantía se propician las condiciones de vida de la población, las cuales conforman el bienestar general. El derecho a la propiedad, expresión del interés individual, debe entonces supeditarse a este derecho colectivo que expresa el interés general, siendo el ambiente un límite para su ejercicio, pero al mismo tiempo desarrollándose en función de su garantía. Esta obligación para el propietario, según el magistrado Escobar, temporalmente se ubica en el corto plazo, al reconocer a todos los miembros de la comunidad como titulares del derecho colectivo. Pero también implica obligaciones en el largo plazo, al reconocerles a las generaciones futuras como miembros de la comunidad el mismo derecho.

Según la Sentencia C-189 de 2006, esta noción de la función ecológica de la propiedad hace énfasis en la tensión entre la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico, al plantear un equilibrio entre la capacidad de satisfacer las necesidades humanas -la cual depende del ejercicio del derecho a la propiedad- y el bienestar social presente y futuro que provee el medio ambiente. Esta función ecológica se traduce en una forma concreta en la que el interés general se manifiesta a través del interés social, introduciendo el desarrollo sostenible como mediador entre el derecho individual y el derecho colectivo.

De la noción constitucional de la propiedad se extraen al menos dos elementos significativos para la comprensión de la participación en plusvalía. Desde la función social, se hace evidente el horizonte de actuación del Estado colombiano sobre un derecho individual, que más allá de ser valorado como una libertad negativa, debe responder a fines sociales superiores a la voluntad individual. Es decir, se encuentra una de las justificaciones o razones jurídicas para la intervención del Estado, cuya extrapolación a la renta, mercado y los precios del suelo urbano comprende la acción política estatal a raíz de los efectos sociales, económicos y espaciales de la configuración de los entornos urbanos. Esta justificación sobre la intervención del Estado, como se verá más adelante, constituye la función pública del ordenamiento territorial.

[18] Por esta connotación se denomina a la Constitución del 91 como una constitución ecológica o verde en las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional sintetizadas en la Sentencia C-189 de 2006.

Y desde la función ecológica, se hace evidente que las autoridades y los particulares tienen obligaciones sobre el bienestar de la comunidad desde el Estado social de derecho, pues el límite y finalidad de la propiedad privada, la actividad estatal y el ordenamiento jurídico es el medio ambiente que forma parte de las condiciones de vida que se logran siempre y cuando se garanticen los derechos fundamentales. Una obligación que se enlaza con la finalidad de la recuperación de los mayores valores del suelo creados por la actividad estatal, la cual se asoció a la socialización de los beneficios colectivos en pro de la transformación de las desigualdades sociales en el capítulo primero.

Ahora bien, es importante extrapolar estas bases constitucionales y conceptuales respecto del marco jurídico que regula la participación de la plusvalía urbana en Colombia, así como en la normatividad de las entidades territoriales municipales en quienes recae el ejercicio del ordenamiento territorial, la regulación del suelo y la recuperación de los mayores valores creados producto de todo ello. Las siguientes secciones desarrollan estos componentes.

3.2 Función pública del ordenamiento territorial: régimen de obligaciones y derechos de la propiedad del suelo

La función social y ecológica de la propiedad implica obligaciones para el propietario, pero al mismo tiempo responsabilidades para el Estado, ya que, en el marco del Estado social de derecho, la garantía de los derechos fundamentales se encuentra asociada al cumplimiento de las necesidades de la población, o en términos generales la prevalencia del interés general. El cumplimiento de esta finalidad del Estado se concretiza en la función pública del ordenamiento territorial, la cual como se expone a continuación tuvo un proceso de configuración histórico y está estrechamente ligada con la consolidación del derecho urbanístico en Colombia.

Iniciar con las características de la propiedad privada en el marco constitucional colombiano equivale a identificar el núcleo esencial de derecho urbanístico, con el cual se construyen y aplican las instituciones jurídicas que dan lugar a la planeación urbana, pues según Pinilla (2003) en el régimen de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo y en la coordinación entre los intereses públicos y privados se encuentran las principales atribuciones del derecho urbanístico que dan lugar a la gestión urbana y por tanto a la participación de la plusvalía. Por consiguiente, en esta sección, se abordarán los referentes legales que dan lugar a la participación de la plusvalía en el marco del derecho urbanístico colombiano.

En gran parte explicado por el carácter individual de la propiedad privada, pero también por los intereses particulares que pretendieron mantener el carácter absoluto de este derecho individual, los avances más significativos que desarrollaron el derecho urbanístico en Colombia son recientes, más específicamente a partir de la última década del siglo XX. Esta afirmación no implica que no se hayan promulgado leyes y que su alcance no hubiese

sido significativo para el derecho urbanístico, por el contrario, como lo señala Maldonado (1999), hubo un acumulado legal importante que reglamentó asuntos como la construcción de viviendas para trabajadores, las facultades municipales para la expropiación de predios urbanos y el fomento de la construcción urbana a través de planes reguladores (Ley 61 de 1936, Ley 1ª de 1943 y Ley 88 de 1947, respectivamente). Incluso desde un criterio menos estricto para la selección de leyes, Arbouin-Gómez (2012) identifica en el Código Civil Colombiano de 1887 y en otras leyes con disposiciones sobre los recursos naturales, el medio ambiente, el espacio público, la propiedad horizontal y las competencias municipales referentes legales impactos en las facultades para el desarrollo urbano de los municipios.

No obstante, no es sino hasta la promulgación de la Ley 9ª de 1989, mejor conocida como la *Ley de Reforma Urbana*, que en Colombia se establece un fundamento legal consistente de derecho urbanístico. Mediado por tres décadas de una férrea oposición política que evidenciaron el alcance de los intereses económicos y políticos de propietarios, constructores y fuerzas políticas, la ley de reforma urbana se tramitó y promulgó bajo un proceso de negociación de distintos actores políticos, sociales y económicos, que en el transcurso de tres años eliminaron, ajustaron y adicionaron distintos elementos que comprometieron su coherencia y alcance, pero que a pesar de todo pretendían dar solución a las desigualdades resultado del desarrollo urbano (Maldonado, 1999).

La Ley 9ª de 1989 brindó un marco legal para la intervención estatal en la transformación del territorio, pues la ley de reforma urbana estableció regulaciones sobre

> la planificación del desarrollo municipal, el espacio público, la expropiación, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la legalización de títulos para vivienda de interés social, las licencias y sanciones urbanísticas, los bancos de tierras, la integración inmobiliaria y el ajuste de tierras, y la extinción del dominio en suelo urbano (Arbouin-Gómez, 2012, p. 32).

Adicionalmente, la Ley 9ª de 1989 contempló instrumentos específicos para su aplicación como la enajenación voluntaria y la expropiación, el banco de tierras, la extinción de dominio, la integración o reajuste de tierras y la contribución al desarrollo municipal, como el primer impuesto a las plusvalías (Maldonado, 1999). Como era de esperarse, esta ley tuvo una limitada aplicación en gran parte por las inconsistencias de su articulado y por el malestar que generaba (Maldonado, 1999; Pinilla, 2003). Frente a los primeros motivos, Maldonado sugiere que los contenidos de la ley se concentraron en la planeación urbanística cuya laxitud daba un carácter poco vinculante para los particulares, además de la ausencia de voluntad política y debilidad institucional de las administraciones municipales para su aplicación. Y frente al malestar que causaba la Ley 9ª, Pinilla (2003) reseña las catorce demandas de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia a 94 artículos de los 127 que la componen durante los últimos años de la Constitución de 1886. Un gran número de demandas, si se tiene en cuenta el año de promulgación de la ley (1989) y la promulgación de la Constitución de 1991.

La intensa actividad de la Corte Suprema de Justicia en esos dos años contribuyó a la generación de jurisprudencia que ayudó a decantar los principios y las bases del derecho urbanístico colombiano. Pinilla (2003) señala al menos tres ejes temáticos sobre los cuales se evidencian las contribuciones de la Ley 9ª de 1989. El primero de ellos estuvo relacionado con la extinción de dominio, con quince artículos que definían su alcance, responsables y procedimientos. En la ley, la extinción de dominio se contempló como un instrumento para el cumplimiento de la función social de la propiedad en los predios urbanizables pero que no habían sido urbanizados todavía.

Según Pinilla, la demanda de inconstitucionalidad argumentaba la existencia de una contradicción de la ley frente a la Constitución, ante a la inexistencia de los requisitos legales para su desarrollo (utilidad pública, proceso y sentencia judicial e indemnización). Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia[19] ratificó su constitucionalidad, señalando la apremiante necesidad de la intervención de las autoridades en los problemas urbanos, la posibilidad efectiva que se exigiese a particulares el uso y aprovechamiento de los inmuebles con base en los planes urbanísticos, la naturaleza pública de la competencias y responsabilidades sobre el manejo de las ciudades y la necesidad de configurar las atribuciones del derecho a la propiedad a través de decisiones públicas.

La segunda materia de controversia, pero relevante para el derecho urbanístico fueron las cesiones urbanísticas obligatorias. Como porciones del suelo reservadas para el soporte urbano (espacio público, equipamientos colectivos y vías), su obligatoriedad para el promotor inmobiliario fue considerada una forma de expropiación sin indemnización. No obstante, la Corte Suprema declaró su exequibilidad al identificar en este instrumento no solo una forma de materialización de la función social de la propiedad, sino una forma de contraprestación del propietario por la autorización del aprovechamiento urbanístico del suelo, las cuales tienen un valor económico (Pinilla, 2003).

Finalmente, la última de las controversias fue aquella relacionada con el enriquecimiento de los propietarios del suelo por la acción del Estado. Con seis artículos[20] la ley de reforma urbana estableció la Contribución de desarrollo municipal como una cesión a favor de los municipios resultado de la plusvalía generada en terrenos urbanos o suburbanos por el esfuerzo colectivo o la acción estatal.

Pero la controversia se generó a partir del Artículo 18, donde se establecieron los criterios para los avalúos administrativos que debía realizar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para la adquisición o expropiación de inmuebles para el desarrollo urbano. Según estos criterios, se debían excluir los efectos en el precio de los bienes del efecto producido

[19] Previo a la Constitución del 91, la Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia cumplía parte de las funciones de la actual Corte Constitucional. Entre ellas la revisión de la coherencia entre las leyes y la carta política.

[20] Artículos 106 al 111 en los que se establecieron las responsabilidades de los municipios, hechos generadores, los momentos de exigibilidad, los mecanismos de liquidación, las formas de pago, destinación de los recursos y exoneraciones de la contribución.

por la adquisición previa de bienes inmuebles en la misma área, proyectos anunciados o en ejecución en el mismo sector, el anuncio de compra de bienes y las autorizaciones de mayores aprovechamientos o cambios de uso del suelo. La Corte Suprema reconoció la pertinencia del Artículo 18 en relación con el principio de enriquecimiento sin causa, presente en el Código Civil, argumentando un posible detrimento del patrimonio público en caso de omitirse dichos aumentos del valor del suelo, que en todo caso no responden al esfuerzo o inversión del propietario y que tampoco constituyen un mayor valor presente (Pinilla, 2003).

La nueva Constitución de 1991 configuró otra realidad jurídica que exigió un ajuste a la legislación. La Ley 9ª de 1989 fue reemplazada casi en su totalidad por la Ley 388 de 1997 -*Ley de Desarrollo Territorial*-, dejando vigentes algunos articulados asociados al espacio público.

El cambio se dio en un contexto constitucional contradictorio y ante una necesidad política. Por un lado, la Constitución del 91 amplió el catálogo de derechos individuales y colectivos con mecanismos de exigibilidad, y aunque fue un notable avance en materia del derecho urbanístico, no dejó un artículo que brindase coherencia o algún grado de articulación (Pinilla, 2003; Maldonado, 1999). Fueron reconocidos derechos individuales como la vivienda digna, los servicios públicos domiciliarios y derechos colectivos como el espacio público y la participación en plusvalías urbanas, en la ausencia de lineamiento orientador sobre derecho urbano. Esto en gran parte explicado por Maldonado por el nuevo modelo de Estado desregulador y neoliberal, el cual amplió la capacidad de regulación jurídica a expensas de la capacidad de intervención sobre lo social.

Resultado de esta ampliación del catálogo de derechos, se propició la aprobación de leyes sectoriales que desarrollan importantes contenidos en materia de ordenamiento territorial. Son los casos de la ley de vivienda (Ley 3ª de 1991), la ley de medio ambiente (Ley 99 de 1993), la ley del sector transporte (Ley 105 de 1993), la ley orgánica de áreas metropolitanas (Ley 128 de 1994) y la ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994) (Contreras, 2017).

Con mayor especificidad, la Constitución definió competencias sobre la regulación de los usos del suelo. Al reconocer al municipio, como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado colombiano, a este se le asignaron un gran conjunto de competencias y responsabilidades en lo social, político y económico. Particularmente, de esta división de competencias entre entidades territoriales, se encuentra una aproximación político-administrativa del ordenamiento territorial, la cual tiene que ver con la normatividad para la organización territorial. Una caracterización del ordenamiento territorial que resulta en múltiples significados del concepto del ordenamiento territorial en el sistema jurídico y conlleva a impresiones o confusiones (Jolly, 2017).

Un importante referente normativo, resultado de esta distribución de competencias, es sin duda la Ley 152 de 1994 o *Ley orgánica del plan de desarrollo*. Con esta legislación los

procesos de planeación del desarrollo económico y social tomaron un carácter estructurado y vinculante, que más tarde se integraría como un componente del ordenamiento territorial desde el horizonte temporal de corto y mediano plazo. No menos importante fue la promulgación de la Ley 1454 de 2011, donde 20 años después de la exigencia constitucional de realizar la distribución de competencias entre entidades territoriales, se dejó plasmada esa concepción político-administrativa del ordenamiento territorial.

Por otra parte, el Gobierno nacional había diseñado y estaba en proceso de implementar *La política urbana del salto social*, la cual buscaba una transformación significativa de las prácticas de ordenamiento territorial a través de intervenciones urbanas integrales (Arbouin-Gómez, 2012). La ambiciosa Política no tardó en encontrar instrumentos insuficientes para la actuación del Estado, llevando a la conformación de varias comisiones integradas por expertos y miembros de la academia para la reforma de la Ley 9ª de 1989 (Maldonado, 1999). Este esfuerzo se traduciría años más tarde en la Ley 388 de 1997.

El Artículo 1 de la ley de desarrollo territorial se propuso: actualizar y armonizar la legislación y los contenidos constitucionales, el ordenamiento del territorio, y la regulación de los usos del suelo; la protección del medio ambiente y el patrimonio ecológico, la prevención de desastres, y la ejecución de acciones urbanísticas integrales; la garantía del uso del suelo con base en la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y la creación y protección del espacio público; la concurrencia de las entidades territoriales en el ordenamiento del territorio para mejorar la calidad de vida; y facilitar la actuación urbana coordinada. Un ambicioso conjunto de propósitos que deben traducirse en resultados concretos como la armonización normativa, el ordenamiento territorial de las entidades territoriales locales, el cumplimiento de derechos individuales y colectivos, la descentralización político-administrativa y la actuación urbana integral.

Para ello, en su artículo segundo, introdujo tres principios importantes que orientan el ordenamiento territorial, como núcleo fundamental de todos esos propósitos que se establecieron en la ley: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios. En términos concretos –no desde las nociones amplias constitucionales revisadas en la sección anterior- la función social y ecológica de la propiedad es la base para la reglamentación de los usos del suelo, la protección del medio ambiente y la construcción de espacio público, pues implica que el propietario puede utilizar (dividir, edificar o aprovechar económicamente) su predio, pero debe asumir obligaciones equivalentes al beneficio obtenido, teniendo en cuenta a su vez que el Estado puede requerirle en la aplicación del interés general y que deben tenerse en cuenta las necesidades ambientales de la sociedad (Contreras, 2017).

La prevalencia del interés general se traduce en su primacía sobre la acción pública y las actuaciones privadas en el aprovechamiento de la propiedad. Particularmente, ello implica

la obligación para las autoridades locales de orientar los usos y aprovechamientos al beneficio colectivo, permitir el aprovechamiento privado de la propiedad y garantizar el acceso al espacio público como derecho de la sociedad, garantizando el reparto equitativo de los beneficios del desarrollo urbanístico y capturando colectivamente los mayores valores. La distribución equitativa de cargas y beneficios corresponde al reconocimiento de los beneficios que produce el ordenamiento territorial, a los cuales debe hacerse partícipe toda la sociedad con la protección del medio ambiente y la generación de infraestructura urbana, contraprestaciones que deben ser asumidas por los propietarios del suelo bajo la supervisión, control y participación de las autoridades locales y la ciudadanía (Contreras, 2017).

Estos principios y sus manifestaciones permiten considerar el ordenamiento territorial en la ley como una *función pública*, es decir, como una actividad de las autoridades, cualquiera sea su carácter, para el cumplimiento de las finalidades del Estado, tal como lo son la administración de justicia o el control fiscal, reconocidas en la Constitución en sus artículos 228 y 267 respectivamente. Este carácter del ordenamiento territorial que asigna la Ley 388 de 1997 no es una característica de menor importancia, pues reconoce la relevancia de la actividad estatal en el cumplimiento de las necesidades de la población, las cuales sin duda están relacionadas con el carácter social del Estado que implican responsabilidades sobre el cumplimiento de los derechos fundamentales.

Solo hasta este momento en la estructura del presente capítulo adquiere sentido esta reconstrucción histórica, jurisprudencial y legislativa que llega a los contenidos de la Ley 388 de 1997, pues solo tomando en cuenta todos estos referentes es posible comprender el marco en el cual es posible desarrollar el ordenamiento territorial y la participación en la plusvalía en Colombia. Para ello, se explica el desarrollo de la función pública del ordenamiento territorial y sus principios de acuerdo con las disposiciones de la Ley 388 de 1997 que, siguiendo la definición inicialmente planteada, determina los derechos y obligaciones del derecho de propiedad sobre el suelo.

El ordenamiento territorial se comprende como un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, teniendo en cuenta las estrategias de desarrollo económico y social y en armonía con el medio ambiente y el contexto cultural (Ley 388 de 1997, Art. 5). Para ello se deben definir tres estrategias territoriales: de uso, de ocupación y de manejo del suelo, a partir de unos objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales previamente definidos; estas estrategias territoriales deben contar con instrumentos y procedimientos de gestión y actuación urbanística, y programas y proyectos que concreten todos los elementos que se definen en lo local (Ley 388 de 1997, Art. 6).

El principal instrumento del ordenamiento territorial es el plan de ordenamiento territorial[21] (POT), un documento con carácter de acto administrativo (acuerdo o decreto municipal), el cual debe surtir unos requisitos procedimentales que garantizan su idoneidad y carácter participativo.

Los planes de ordenamiento territorial deben contener objetivos de desarrollo territorial, políticas, estrategias, actuaciones y normas. Los objetivos de desarrollo territorial definen el modelo de ocupación del suelo, las formas de proteger el medio ambiente, la manera de garantizar la calidad de vida y el horizonte de competitividad territorial. Las políticas establecen lineamientos sobre cómo lograr el desarrollo urbano y rural, proteger el medio ambiente y generar el espacio público, la infraestructura vial y el saneamiento básico. Las estrategias orientan acciones sobre la protección del medio ambiente y los recursos naturales, la consolidación de los sistemas de servicios y el desarrollo de vivienda urbana y rural. Las actuaciones tienen que ver con proyectos, infraestructura pública y condiciones para el desarrollo de los predios. Las normas deben reglamentar la clasificación del suelo, los aprovechamientos económicos, el reparto equitativo de cargas y beneficios, la ejecución de actuaciones urbanísticas y la generación de vivienda social (Contreras, 2017).

Como un documento resultado de un proceso de planificación y que forma parte de la estructura normativa representa mucho más que otro de los planes que las entidades territoriales deben realizar para el ejercicio de las actividades que dan cumplimiento a los fines del Estado, pues en palabras de uno de los académicos que participó en la elaboración de la Ley 388 de 1997, no se trata hacer normas, “se trata de hacer planes, de identificar proyectos de ciudad y actuaciones concretas para construirlos y, desde luego, de que, al identificar los proyectos, se expidan las regulaciones y se adopten las políticas de inversión que aseguren se ejecutarán” (Molina, 2003, p. 125).

Los POT son las formas concretas de intervención estatal ante las necesidades puntuales de la población que responden al interés general, que pretenden garantizar derechos individuales y colectivos y que son propios de las entidades territoriales municipales. Pero de igual manera, el POT es un conjunto regulaciones de corto, mediano y largo plazo que configuran los derechos de propiedad en el área de jurisdicción de la entidad territorial, al definir de qué manera el propietario del suelo puede usar (goce, usufructo y disposición) el predio que posee de acuerdo con la perspectiva de largo plazo sobre la ocupación del territorio y la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural, y a la cual debe contribuir con contraprestaciones ante ese derecho que posibilita la sociedad.

[21] Denominados plan de ordenamiento territorial (POT) para municipios o distritos con más de cien mil habitantes, planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT) para municipios con población entre treinta mil y cien mil habitantes y esquemas de ordenamiento territorial (EOT) para municipios con menos de treinta mil habitantes. De ser necesaria la diferenciación en el documento se identificarán, de lo contrario se utilizará de manera general el término planes de ordenamiento territorial o POT.

Por ejemplo, una persona con el dominio o propiedad de un predio podrá edificarlo, dividirlo o aprovecharlo económicamente de acuerdo con los contenidos del POT de la entidad territorial en la que se encuentre su predio, pues allí encontrará los usos permitidos -los cuales dependen a su vez de la clasificación del suelo- y de las normas urbanísticas dispuestas para el área en que se encuentre su predio, los cuales pueden tener alguna restricción por estar en un área de protección ambiental o estar condicionados por proyectos de desarrollo urbano. Una utilización que podrá materializar siempre y cuando el propietario brinde una contraprestación de carácter económico, o valorizable económicamente, con la cual se financian las actuaciones urbanísticas. Como se puede observar, la propiedad privada sobre el suelo solo se da en cuanto se cumplan unas condiciones y el propietario brinde una contraprestación. Unas obligaciones que las entidades territoriales definen y autorizan con base en la Constitución, en las leyes y las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales, que quedan plasmadas en los planes de ordenamiento territorial.

De esta revisión de la legislación colombiana, se extraen algunas reflexiones sobre la renta del suelo, el mercado, los actores que participan, la descentralización y el ordenamiento territorial, a saber:

Primero, la Constitución del 91, la legislación y la jurisprudencia se ocuparon de delimitar las responsabilidades de las autoridades locales sobre el ordenamiento territorial, la propiedad privada como un derecho y una obligación y sus responsabilidades ante la población. Esto es el resultado de la descentralización del Estado colombiano, que reconoce al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa.

Segundo, al ser el ordenamiento territorial una función pública, se estableció que los POT son formas de garantizar los derechos individuales y colectivos a través de la planificación que orienta del desarrollo territorial y la definición de la utilización, transformación y ocupación del espacio. El ordenamiento territorial se puede comprender entonces como una intervención política del Estado a favor de la socialización de la transformación de la ocupación y usos del suelo y la calidad de los bienes urbanos. Con más detalle, la realización del derecho a la propiedad previa contraprestación plantea cómo la acción política estatal busca en lo formal la socialización de parte del beneficio que implica el uso, usufructo y disposición del suelo, a partir del interés general que se ve reflejado en los planes de ordenamiento territorial. Se puede afirmar que, en el plano normativo, las pretensiones del derecho urbanístico colombiano se encuentran asociadas a la regulación del mercado del suelo.

Tercero, esta realización del derecho a la propiedad en la función pública del ordenamiento territorial también deja ver cómo este derecho individual acarrea beneficios individuales generados colectivamente. La patrimonialización de los beneficios depende de la autoridad local, en ausencia de la intervención del propietario en su generación, reforzando la legitimidad de la intervención estatal. Claro está, la ausencia de la intervención estatal debe matizarse, pues al ser un ejercicio de planificación participativo, tienen lugar intereses de

diversa índole y a través de los mecanismos de representación, el propietario puede participar e instrumentalizar la estructura estatal a su favor.

Al mismo tiempo, la función pública del ordenamiento territorial deja ver las condiciones para la generación de ventajas relativas por localización que eventualmente pueden desarrollarse bajo formas de renta. No obstante, el solo ejercicio de regulación no deja ver cómo se configuran. En otras palabras, esto quiere decir que "en últimas, el contenido -económico o patrimonial- del derecho de propiedad en Colombia es definido en la acción de planeamiento, es el Plan antes que el mercado" (Maldonado, 2003, p. 223). Un factor significativo que desde el punto de vista formal destaca a Colombia dentro de sus pares regional, al propiciar un marco regulatorio a favor de la calidad de vida en las ciudades urbanas, limitando o interviniendo el mercado del suelo.

3.3 Distribución equitativa de cargas y beneficios: participación en la plusvalía urbana

Como se puede advertir, aún no se han establecido las formas en que se expresan las rentas del suelo urbano a partir del caso colombiano. Es por ello que esta sección explica la renta del suelo urbano a partir de principios de distribución de cargas y beneficios con lo cual se entiende la participación en la plusvalía urbana.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que Colombia es el único país latinoamericano, a excepción de Brasil, con recuperación de la plusvalía urbana. Ello no quiere decir que no existan otras formas de captura del valor del suelo con ocasión de la acción estatal; por el contrario, existen y han existido distintos instrumentos para la captura de los mayores valores ampliamente utilizados, como los cobros por valorización (ampliamente utilizados para financiar obras de infraestructura con los beneficios de los propietarios que afectan positivamente sus predios) o el impuesto predial (impuesto que captura el mayor valor producto de la coyuntura económica). La singularidad de la contribución presente en la Ley 388 de 1997, entre sus artículos 73 y 90, denominada *participación en la plusvalía urbana*, la constituyen en un instrumento de captura de valor único y novedoso para la experiencia latinoamericana. Esta sección se encarga de demostrar esta apreciación. Para ello se tendrán en cuenta cada uno de los elementos (noción, hechos generadores, exigibilidad, formas de pago, destinación y exoneración) que se encuentran en el articulado de dicha ley y el Decreto 1599 de 1998, los cuales se pueden observar en la Tabla 3-1

Antes de considerar cada uno de elementos de la participación en la plusvalía urbana, es importante hacer unas precisiones. Este instrumento del ordenamiento territorial se encuentra consagrado constitucionalmente como derecho colectivo (Constitución Política de 1991, Art. 82). Ello implica que la participación en la plusvalía es un derrotero del sistema jurídico y de la intervención estatal; se puede sostener que la Ley 388 de 1997 es un desarrollo de este mandato constitucional.

La función pública del ordenamiento territorial, a través de la acción administrativa y urbanística de las autoridades locales, propicia incrementos en el precio del suelo para el propietario. Esta situación es ajena a la voluntad y esfuerzo del propietario y, por tanto, lo obligan a hacer partícipe a la comunidad de esos beneficios inmerecidos. Esto quiere decir que la acción estatal genera beneficios individuales y esfuerzos colectivos a los que se debe retribuir con una contraprestación: la participación en la plusvalía urbana es una forma de la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Ahora bien, una exploración no exhaustiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado[22] señala el carácter fiscal de la participación en la plusvalía urbana. Como una fuente de recursos para las autoridades locales, con una destinación muy puntual orientada al interés general, se generan unas condiciones institucionales particulares en las que se desarrolla este instrumento de financiación del desarrollo territorial en Colombia.

En la Ley 388 de 1997, en el Artículo 73 se encuentran la noción de la participación en la plusvalía urbana, la acción estatal de regulación del suelo y del espacio urbano, y el incremento y aprovechamiento de los predios, esto es, la actividad concreta de ordenamiento territorial que faculta a las entidades públicas a participar de los beneficios que pueden patrimonializar los propietarios. De igual manera, en la noción se encuentran la finalidad del instrumento: la garantía de bienes públicos colectivos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Tabla 3-1); algunos de los elementos de la renta, el mercado del suelo urbano y sus actores; las condiciones en las que se generan las ventajas relativas a través del ordenamiento territorial, la ausencia de la intervención del propietario en la generación del beneficio y la acción política del Estado orientada a la transformación de las formas de ocupación y uso del suelo y la calidad de los bienes urbanos. Lo anterior es el resultado del ordenamiento territorial y del desarrollo de las funciones de las autoridades locales en el marco de la descentralización.

No obstante, la singularidad de la participación de la plusvalía urbana se encuentra en seis características: los hechos generadores, los montos, las formas de cálculo, las formas de pago, las destinaciones y los momentos de exigibilidad que tanto en la Ley 388 de 1997 como su decreto reglamentario (Decreto 1599 de 1998) le dan forma; es decir, en todos los atributos que le brindan el carácter tributario. A continuación, se analizan los cinco primeros y el sexto se tratará en el capítulo siguiente.

[22] Sentencias C-244 de 2019, C-035 de 2014 y C-495 de 1998 de la Corte Constitucional. Procesos 21596 del 25 de septiembre de 2017, 17083 del 24 de marzo de 2011 y 21870 del 3 de agosto de 2016 del Consejo de Estado.

Tabla 3-1: Disposiciones legales y normativas sobre la participación de la plusvalía urbana en Colombia

Criterio	Contenido legal o normativo
Noción	"De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, 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 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..." (Ley 388 de 1997, art. 73)
Hechos Generadores	"...Son hechos generadores los siguientes: 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez." (Ley 388 de 1997, art. 74) "…4. Conforme al artículo 87 de la Ley 388 de 1997, la ejecución de obras públicas prevista en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen que generen mayor valor en predios en razón de las mismas y no se hayan utilizado para su financiación la contribución de valorización (Decreto 1599 de 1998, art. 2)
Montos	"Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta por ciento (30%) y cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Atendiendo el principio de equidad, la tasa de participación será uniforme al interior de las zonas geoeconómicas homogéneas, y las variaciones entre dichas zonas solo podrán darse cuando se constate, mediante estudios debidamente sustentados, que ello no causará distorsiones en factores como: 1. Las calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles. 2. La renta de los beneficios derivados de la valorización para los propietarios de la tierra. 3. La dinámica del desarrollo de distintas zonas del municipio o distrito." (Decreto 1599 de 1998, art. 9)
Exigibilidad	"…1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta Ley. 2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo. 3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74. 4. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley." (Ley 388 de 1997, art. 83)
Formas de pago	"…1. En dinero efectivo. 2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, del valor equivalente a su monto. Esta forma solo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo que hará practicar por expertos contratados para tal efecto.

Criterio	Contenido legal o normativo
	Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros. 3. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes. 4. Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo. 5. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas. 6. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes" (Ley 388 de 1997, art. 84)
Destinación	"…1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. 3. 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. 4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general. 5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística. 6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana. 7. Fomento de la creación cultural y al 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 las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado." (Ley 388 de 1997, art. 85)
Exoneración	"Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional" (Ley 388 de 1997, art. 87, par. 4)

Fuente: elaboración propia con base en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1599 de 1998-

.

En primer lugar, los hechos generadores o las condiciones para reconocer la existencia de beneficios a los propietarios producto de la intervención estatal son de carácter administrativo y urbanístico, lo cual quiere decir que una decisión sobre los cambios de usos, la clasificación del suelo, la edificabilidad (administrativo) o la ejecución de una obra pública (urbanístico) posibilitan al propietario a incrementar su patrimonio por la titularidad del predio. Estas decisiones públicas permiten mejores aprovechamientos del suelo, independientemente de cualquier inversión o si quiere del esfuerzo del propietario.

El mayor aprovechamiento generado por la acción administrativa o urbanística del predio para el propietario representa una ventaja relativa, una forma de renta. Como un concepto relacional, derivado de la escasez de la localización de la oferta del suelo urbano, el ordenamiento territorial genera las condiciones para la localización de capital (obra pública) y la concentración de flujos de fuerza de trabajo y mercancías (reglamentación de usos y mayor edificabilidad) en el predio del propietario del suelo urbano.

Cuando se propician las condiciones para afectar los elementos que configuran la irreproductibilidad de la localización, el mayor aprovechamiento representa una ventaja relativa, una renta que puede llegar a ser capitalizable a través del precio del suelo urbano. Claro está, se habla de la generación de las condiciones para la materialización de la renta del suelo urbano, pero se requerirán otros factores que la materialicen, por ahora solo bastará con mencionar que estos son los momentos de exigibilidad.

Estos hechos generadores, dada la perspectiva temporal de vigencia de los planes de ordenamiento territorial, no constituyen una acción urbanística recurrente o que al menos se actualicen anualmente. Las condiciones de valorización del suelo que dan lugar a la participación en la plusvalía urbana no se generan periódicamente y pueden darse de distinta forma, según sean definidas las formas de ocupación del territorio.

En segundo lugar, la legislación y normatividad permiten que, en el ejercicio de la autonomía fiscal de las entidades municipales, se definan montos de entre 30% y 50% para la recuperación del mayor precio generado. De igual manera, permiten que se establezcan montos diferenciados que no comprometan los derechos patrimoniales, la calidad urbanística, las condiciones socioeconómicas o el desarrollo del área donde se producen las mejores normas o edificabilidad.

De este contenido se extrae el porqué de su denominación como *participación*, pues a pesar de que es la acción estatal la que genera las condiciones para los mayores aprovechamientos, se reconoce la posibilidad de que el propietario patrimonialice entre 50% y 70% del esfuerzo colectivo, mientras la sociedad obtenga entre 30% y 50%. La participación de la plusvalía urbana en Colombia no está orientada a capturar la totalidad del mayor precio, por el contrario, permite que el propietario obtenga un beneficio, siempre y cuando retribuya a la sociedad.

En este sentido, la participación en la plusvalía urbana deja ver una pretensión por socializar una las rentas o beneficios inmerecidos de los propietarios, pero al incorporarse la noción de la contraprestación, se reconoce la oportunidad de patrimonializar el beneficio. Si se compara el rango de la proporción del beneficio que se apropia individualmente frente al que se recupera colectivamente, se puede cuestionar el grado de afectación al mercado del suelo urbano, pues propicia precisamente que uno de los actores que allí participen continúe actuando bajo el esquema de funcionamiento que conduce a la distribución inequitativa del suelo y sus efectos negativos en lo económico, social y espacial.

No obstante, en términos prácticos, la captura total de la renta puede llegar a generar una oposición en los propietarios frente al instrumento, generando su inviabilidad e inoperancia ante la importante capacidad de injerencia política en Colombia que ha terminado por favorecer sus intereses.

Como la generación de los mejores aprovechamientos no es periódica y no se generan automáticamente, sino que requieren de unas condiciones (las económicas entre las más importantes) para que se realice, la legislación permite el cobro en cuatro momentos específicos: cuando se solicitan licencias de construcción, cuando hay un cambio de uso, cuando hay una transferencia de dominio o cuando se transan con títulos valores los derechos de construcción y desarrollo. Todos estos momentos de exigibilidad son posteriores al intercambio del suelo urbano como mercancía, donde el mayor aprovechamiento o ventaja relativa se ha capitalizado en la forma de precio del suelo urbano.

Pero los momentos de exigibilidad se materializan una vez se ha dado la interacción entre el propietario original del suelo y el promotor inmobiliario. Esta ubicación en que se da la recuperación de la plusvalía es estratégica para regular el mercado del suelo urbano, pues previene la transferencia de la renta capitalizada al usuario final, restándole al cálculo del precio de mercado que realiza el promotor inmobiliario.

Desde luego, como la participación en la plusvalía urbana reconoce el derecho a la patrimonialización de una parte de los beneficios que la actuación administrativa o urbanística ha producido, la disputa por la renta entre el propietario y el promotor se mantendrá, aunque de una forma reducida, siendo menor el pago de esa renta a cargo del usuario final. Es decir, que contrario a las posiciones que ideológicamente abogan por el funcionamiento libre del mercado, se consigue reducir los precios de mercado del suelo urbano con esta forma de regulación estatal que captura una parte del beneficio inmerecido de los propietarios. Tal vez, valga la pena reconsiderar la patrimonialización de ese esfuerzo colectivo en el cual no interviene el propietario.

En tercer lugar, la Ley 388 de 1997 reconoció un amplio conjunto de formas de pago que varían en función de la liquidez de la contribución, es decir, desde el dinero efectivo, la adquisición anticipada de derechos de construcción o desarrollo, la transferencia de un valor accionario, la transferencia del dominio de una porción del terreno donde existe un

mayor valor u otro terreno de un valor equivalente o mediante la ejecución de obras públicas que generen bienes colectivos. Tal vez, el desafío inmediato que plantean las formas de pago son las equivalencias monetarias con el beneficio generado. La contraprestación debe ser al menos proporcional y para ello es necesario un esfuerzo por identificar la magnitud del beneficio y la magnitud del pago que se realiza, de lo contrario no existiría una distribución equitativa de cargas y beneficios. Por ejemplo, si se acordó el pago de la plusvalía con la ejecución de una obra pública a cargo de un promotor inmobiliario, se debe garantizar que al menos sus costos sean equivalentes al mayor aprovechamiento generado con la norma urbanística o la obra pública. El desafío de la autoridad local es estimar monetariamente el mayor aprovechamiento y exigir la transparencia al promotor en los costos de ejecución de la obra.

En cuarto lugar, la formas del cálculo del cambio producto de la acción estatal se deben hacer para cada terreno o construcción (este solo cuando se autoriza un mayor aprovechamiento) existente que da lugar a los mayores valores[23] . El Decreto 1599 de 1998, que aclara los conceptos para el cálculo de la Ley 388 de 1997, equipara valor a precio del terreno o la construcción, comparando el precio del mismo predio antes y después de la acción urbanística, cuando los hechos generadores son el mayor aprovechamiento o la obra pública, y los precios entre el terreno y otro predio con características similares, cuando se dan cambios de uso o clasificación del suelo. Si bien, es una orientación pragmática de fácil aplicación para las autoridades locales, la equiparación entre valor y precio conlleva efectos negativos para la recuperación, pues, si se tiene en cuenta que el precio del suelo se determina a partir de la capitalización de la renta -equiparada al rendimiento de un capital a una tasa de productividad media-, establecer como criterio de estimación los precios simplifica y omite el funcionamiento del mercado del suelo urbano.

Por ejemplo, si producto de una norma urbanística que favoreció a un propietario, se estimó que este podía exigir un mayor precio equivalente a 100 unidades monetarias y el POT de su municipio determinó que recuperaría el 50%. En el momento que se liquidó la plusvalía del predio, la autoridad local estableció que iba aumentar sus recursos en 50 unidades monetarias, una vez se diera uno de los momentos de exigibilidad. Como el propietario es notificado[24] del efecto de la norma urbanística, sabrá que podrá exigir 100 unidades

[23] Ver *Anexo: Mecanismos de cálculo de la participación de la plusvalía urbana en Colombia*

[24] Una vez que en el POT o en los instrumentos quedó la participación en la plusvalía, el alcalde municipal cuenta con cinco días para solicitar su cálculo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a peritos asociados a lonjas o instituciones análogas, quienes a su vez tienen hasta 60 días para realizar el cálculo del efecto. Luego existe un plazo hasta de 45 días para realizar la liquidación predio a predio. Debe realizarse la notificación de propietario a propietario (sin un plazo específico según la Sentencia C-035 de 2014), notificarse por edicto y en tres periódicos de amplia difusión en un plazo de 30 días y por último la inscripción en las matrículas inmobiliarias de los predios del cobro de la participación en la plusvalía. En el mejor de los casos pasarán 140 días (poco más de 4 meses) antes de que la entidad territorial municipal pueda realizar el recaudo y aun así es

adicionales en el precio de su predio, siendo en ese momento oportuno una mayor cantidad de dinero anticipándose al mayor aprovechamiento. Para no perder su oportunidad, el propietario averiguará los precios de predios similares que no fueron beneficiados y los pagos que exigen por su uso los otros propietarios, estimando que en promedio los demás cobran un 10% del precio. Es decir, el propietario del predio que ha sido beneficiado decidirá exigir por el uso de su predio 10 unidades monetarias adicionales. Al primer año, el propietario beneficiado con la norma urbanística se benefició con 120 unidades adicionales por su anticipación, ya que exigió 10 unidades por cada uno de los 12 meses. Si al siguiente año, el crecimiento económico del municipio ahora les permite a todos los que tienen un predio similar exigir un 20% por su uso, el propietario beneficiado al finalizar el año lograría apropiarse de 240 unidades.

Si, al inicio del tercer año el propietario beneficiado decide vender su predio, el recaudo de la plusvalía sería equivalente a 50 unidades monetarias, claro está, suponiendo que no hubo un efecto inflacionario. Pero la anticipación del propietario y su cálculo le habrán permitido apropiar las 120 unidades en el primer año, las 240 unidades en el segundo y 50 cuando realizó el cambio de dominio. El balance es entonces un beneficio de 410 unidades monetarias para el propietario y 50 para el municipio.

Considerar el precio y no el valor, es decir la renta del suelo urbano, en su versión más simplificada, deja ver como el efecto de la acción urbanística apalanca beneficios por la anticipación del propietario y la escasez que caracteriza la oferta del suelo urbano. De allí la importancia de considerar el mayor valor y no el mayor precio. La simplificación para hacer operativamente viable la participación de la plusvalía urbana representa la pérdida de una oportunidad de recaudo de un monto importante de recursos.

Otro problema que se identifica en las formas de cálculo se encuentra cuando se faculta un mayor aprovechamiento y se toma como referencia la construcción existente. El supuesto detrás de ello es que la construcción cumple con la normatividad urbanística en términos del índice de construcción y ocupación[25]. Pero si se tiene en cuenta que la capacidad administrativa de las entidades territoriales para el cumplimiento de la norma urbanística no es siempre la más óptima o adecuada, contrario a lo que debe esperarse se castiga a quien cumple la norma y se favorece a quien no la cumple.

Por ejemplo, se tienen dos construcciones contiguas, una con área de 10 m^2 y la otra con 15 m^2, con un precio comercial de referencia de $10 por metro cuadrado. Mientras que el propietario de la primera edificación está cumpliendo con la norma urbanística, el propietario de la segunda edificación construyó más de lo permitido, porque nunca hubo un control o porque cometió un delito para que no se le aplicara la norma. La revisión del

---

necesario esperar a que los propietarios realicen alguno de los momentos en los que se hace exigible el cobro.

[25] La relación entre el área construida y el área del suelo del predio y la proporción de área de suelo que puede construirse, respectivamente, según el Decreto 1599 de 1998.

POT les permitió a los propietarios construir un segundo piso en sus predios, es decir aumentar el índice de construcción en el doble y se va a recuperar la participación de la plusvalía a los dos propietarios. El monto total del mayor valor para los dos predios será de $100[26], pero el efecto plusvalía será de $10[27] por metro cuadrado para el propietario que cumplió la norma y de $6,6[28]para quien no la cumplió. El propietario que cumplió la norma urbanística anterior pagará una plusvalía de 34,4% por metro cuadro mayor cuando solicite la licencia de construir para el segundo piso de casa y si se conoce de antemano que su vecino pudo aprovecharse de la ausencia de control o pagando a un funcionario público para que omitiera la aplicación de la norma, ¿cumplirá con la nueva norma o incurrirá en el mismo delito que su vecino? Muy probablemente no cumpla la norma o incurra en el delito. En todo caso, el problema radicaría en la capacidad administrativa de la autoridad local, mas no en el instrumento en sí mismo.

En quinto lugar, la destinación de los recursos recaudados de la participación de la plusvalía urbana, según la Ley 388 de 1997 puede ser para la compra de predios para vivienda de interés social, la construcción de equipamiento urbano, la financiación de sistemas de transporte masivo, la financiación de actuaciones urbanísticas, la indemnización o adquisición por enajenación voluntaria o expropiación administrativa o la protección y fomento del patrimonio cultural de la entidad territorial (Art. 86).

Más allá de la evaluación de las destinaciones de la plusvalía urbana -lo cual exigiría una investigación de otro carácter y mayor envergadura-, su orientación al desarrollo territorial deja ver la acción política de las acciones de las autoridades locales, pues al ser instrumento de financiación del ordenamiento territorial, al menos en lo formal, se orienta por mejorar las condiciones de vida de la población, o lo que equivale al interés general, la transformación de las formas de ocupar los territorios o la socialización de los beneficios de la propiedad del suelo urbano.

Como se puede observar, la participación en la plusvalía urbana en Colombia tiene un carácter fiscal. Para su recaudo se tienen unos hechos generadores, una base gravable, una tarifa, un sujeto que recauda y un sujeto sobre quien recae la imposición tributaria. Es más, la participación en la plusvalía urbana no adquiere una forma concreta, ni puede ser recaudada, sin que las entidades municipales la hayan reglamentado previamente en los estatutos tributarios que expiden los concejos municipales en el ejercicio de su autonomía fiscal.

Sin embargo, no es ni un impuesto ni una tasa, sino una contribución ¿Qué quiere decir esto? Que opera cuando se genera un beneficio producto de una actividad estatal y que recae sobre una persona o un grupo de personas, es decir, cumple con las condiciones

---

[26] $MV = (20m^2 - 10m^2) \times \frac{\$10}{m^2} = \$100$

[27] $EPm_1^2 = \frac{\$10}{10m^2} = \frac{\$10}{m^2}$

[28] $EPm_1^2 = \frac{\$100}{15m^2} = \frac{\$6,6}{m^2}$

para que sea una tasa; pero también es obligatoria y no depende de la voluntad de la persona, cumpliendo con algunas características de los impuestos. De igual manera, la participación en la plusvalía urbana tiene una destinación específica en beneficio de la persona o grupo de personas o el interés general, una diferencia frente al impuesto cuya destinación no puede ser específica, y frente a la tasa cuya destinación es la financiación de los costos de operación del servicio público[29].

Hasta este punto se puede evidenciar que la participación en la plusvalía urbana combina en las anteriores cinco características la recuperación de plusvalías urbanas en América Latina:

- Se concibe a partir de las acciones administrativas y urbanísticas del Estado sobre el territorio que generan mejores aprovechamientos del suelo sin esfuerzo del propietario, allí está la legitimidad de su recaudo; se concentra en los cambios de uso, cambios en la clasificación, el aumento de los índices de edificabilidad y la obra pública. Si bien Colombia tiene una larga tradición en la aplicación de las contribuciones por valorización y el impuesto predial, su especificidad podría no contemplar otras acciones administrativas que a futuro puedan generarse.

- La participación en la plusvalía contempla los precios del suelo y no el valor, como lo propone la recuperación de la plusvalía. Como se mencionó con anterioridad, la dificultad radica en las condiciones de capitalización de la renta del suelo, la cual puede representar pérdidas futuras en el recaudo o la impopularidad del instrumento. Derivado de las formas de cálculo, la plusvalía urbana opera sobre la tierra y sobre la edificación, pero como se demostró en su momento, ello representa una dificultad en las circunstancias en las que no hay una aplicación efectiva de las normas urbanísticas.

- De acuerdo con el rango del monto de la participación en la plusvalía urbana, y en parte en el marco del derecho urbanístico colombiano, no se recauda la totalidad del incremento, sino que se reconoce un derecho a patrimonializar una parte del mayor precio generado previa contraprestación del propietario.

- Las diferentes formas de recaudo dejan ver una combinación de instrumentos de la recuperación de plusvalías a pesar de su carácter fiscal. En la medida que es posible la contraprestación en especie, la participación en plusvalía es un instrumento regulatorio, pues en la negociación entre la autoridad local y el propietario se posibilita la movilización de los mayores precios. Pero también tiene un carácter fiscal, pues cumple con todas las condiciones de un tributo, debe tener una viabilidad normativa en lo local y aumenta el ingreso del municipio a pesar de tener una destinación específica.

[29] Para una ampliación mayor de las diferencias entre impuestos, tasas y contribuciones ver Sánchez, 2014 o la Sentencia C-308 de 1994.

- De la destinación se observa cómo contribuye a una política urbana, más específicamente a ese resultado de la planificación estatal que pretende configurar las relaciones de la sociedad con las naturales en un espacio geográfico. De ahí que la participación en la plusvalía urbana sea también un instrumento de financiación del ordenamiento territorial colombiano.

Tal vez una de las grandes innovaciones de la participación en la plusvalía se encuentre en los momentos de exigibilidad; bajo el supuesto de la materialización de los mayores precios de los terrenos y edificaciones se prescriben situaciones genéricas en las cuales se manifiestan. Solo restaría considerar los fines distributivos o redistributivos que logra la participación de la plusvalía; no obstante, ello requiere una aproximación empírica que escapa a los alcances de la investigación.

De todos estos elementos se puede afirmar que la participación en la plusvalía colombiana es una experiencia singular. No es fortuito, entonces, que esta caracterización exceda los esfuerzos de Martim Smolka (2013) por clasificarla, tal vez uno de los autores que más ha abordado el tema en el contexto latinoamericano, y quien en su más reciente obra sobre la plusvalía urbana clasificó la experiencia colombiana como otros instrumentos, para simplificar su gran complejidad.

3.4 Síntesis: valoración preliminar de la capacidad de la participación en la plusvalía urbana en la solución de los problemas de la urbanización

Colombia cuenta con un marco institucional propicio para la recuperación de la plusvalía urbana que le destaca al menos en el plano formal en América Latina. Su consolidación ha sido un proceso de larga duración dado el gran alcance de los intereses particulares en el ordenamiento jurídico, dándose los cambios más significativos a finales del siglo XX.

La función social y ecológica de la propiedad se abordó en el marco general del sistema jurídico colombiano. Fueron necesarias reformas constitucionales que le reconocieran y promulgaran, no sin antes generar tensiones con la legislación. El papel de las altas cortes fue fundamental al sortear dificultades y generar la articulación entre la Constitución y las leyes. El Código Civil colombiano mantuvo vigente por más de cien años la base del derecho de propiedad absoluto a pesar de los cambios constitucionales y la legislación que intentaron desarrollar la función social de la propiedad.

El cambio de la noción de la propiedad absoluta a la propiedad como un derecho y un deber significó la asignación de responsabilidades al Estado y al titular del dominio ante fines sociales superiores a la voluntad individual, más concretamente frente a las condiciones de vida de la población a través de la garantía de derechos individuales y colectivos.

Para el Estado representa la necesidad de su intervención, cuya extrapolación a la renta y el mercado corresponde a la necesaria acción política a favor de la redistribución del suelo urbano y la transformación de sus efectos. Mientras que para el propietario la responsabilidad de la titularidad del goce, usufructo y disposición de la propiedad representa su sujeción al interés general bajo el principio de solidaridad. Todo ello, teniendo en cuenta a su vez el medio ambiente como elemento determinante de la calidad de vida.

Como un derivado de la intervención social del Estado, el cumplimiento de sus fines sociales exalta el ordenamiento territorial como una función pública, es decir, como una actividad estatal subsidiaria del interés general, la calidad de vida, la garantía de derechos. El ordenamiento territorial es más que un ejercicio de planificación estatal, es una acción política y administrativa orientada al desarrollo territorial y la transformación de las formas de ocupación del espacio, que atiende a los condicionantes económicos, sociales, ambientales y urbanísticos.

El ordenamiento territorial es además una responsabilidad de los actores de los territorios, con el liderazgo del Estado a través de las autoridades locales. A partir de todos estos elementos, su reciente consolidación en el marco del derecho urbanístico colombiano se debe en gran parte a los cambios estructurales de los Estados de la región en la década de 1980, cuando las autoridades locales se volvieron actores espaciales a raíz de sus mayores responsabilidades.

El ordenamiento territorial como intervención estatal y como marco regulatorio define los derechos de propiedad en lo local. Mediante los planes de ordenamiento territorial, la función pública de las autoridades locales toma forma, definiendo los aprovechamientos en los que un propietario puede ejercer su dominio, no sin antes realizar una contraprestación proporcional al beneficio otorgado colectivamente.

En términos de la participación en la plusvalía urbana y de los referentes teóricos con los que se ha abordado, esta apreciación significa la identificación del contexto institucional bajo el cual al propietario le son atribuidos beneficios individuales mediante el esfuerzo colectivo; reforzando la acción política del Estado a favor de la socialización de los beneficios o rentas que patrimonializa el propietario.

La contraprestación del propietario -sus obligaciones bajo el principio de solidaridad- desarrolla la participación de la plusvalía urbana como un instrumento orientado a la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo territorial. La intervención de las autoridades locales (acción administrativa y urbanística) permite un mayor aprovechamiento del suelo, propiciando condiciones para la localización de capital, la concentración de flujos de fuerza de trabajo y mercancías. Se propician las condiciones para la consolidación de unas ventajas por localización del suelo urbano que distinguen la

oferta del mercado del suelo mediante las autoridades locales, mas no se generan, pues se requieren otros factores que las afirmen.

Como beneficios capitalizables bajo renta del suelo en ausencia de la intervención del propietario, la autoridad local recupera parte del beneficio generado y permite la patrimonialización al titular del dominio. La participación en la plusvalía urbana es esta recuperación del beneficio, es decir, la contraprestación del propietario por el beneficio otorgado.

Como una forma de captura de renta colectiva, la participación en la plusvalía urbana otorga mayores beneficios a los propietarios que los que recupera a favor de la colectividad, pues en el mejor de los casos se distribuirán en proporciones iguales. Es entonces como se puede afirmar que su aspiración a regular el mercado del suelo urbano es la disminución de los efectos sociales, económicos y espaciales, más que a su prevención, al dejar un margen alto de patrimonialización del beneficio.

La participación en la plusvalía urbana concentra su regulación en la interacción entre el propietario y el promotor inmobiliario, pues se recauda cuando la ventaja relativa se ha capitalizado en precio en el primer intercambio mercantil. Su ubicación en los momentos del mercado del suelo urbano es estratégica, pues previene la transferencia al usuario final. Aun cuando la participación de la plusvalía urbana no captura la totalidad de la renta, logra afectar el precio a favor del usuario final, reduciéndolo en la proporción en que se recauda la renta.

La captura de la renta colectiva se realiza a través de distintos medios; mediante el pago en efectivo o mediante formas que requieren de una negociación entre autoridades locales y propietarios. La capacidad administrativa de la autoridad local es determinante para identificar la proporcionalidad de la contraprestación y el beneficio y el tamaño de la contribución. La valuación monetaria y su exigibilidad son los elementos claves a tomar en cuenta.

Finalmente, la destinación de la contraprestación se orienta al desarrollo territorial como fuente de financiación de la actividad estatal. La función pública del ordenamiento territorial encuentra una alternativa a los limitados recursos con los que cuentan las autoridades locales. Aunque en esta función pública se encuentra implícito el mejoramiento de la calidad de vida, en los referentes institucionales no es posible evaluar sus impactos. La participación en la plusvalía urbana expresa los principios constitucionales y del derecho urbanístico colombiano, representando su singularidad frente a la forma genérica de recuperación de la plusvalía urbana de las experiencias latinoamericanas.

Es por todo ello que la participación en la plusvalía urbana se comprende un instrumento de financiación del ordenamiento territorial, es decir, es una fuente de recursos de carácter fiscal orientada a recaudar recursos que sirvan para mejorar la calidad urbanística y el espacio público de las entidades territoriales. Representa un avance significativo por

mejorar los problemas sociales, económicos y espaciales en los entornos urbanos, aunque requiere fortalecer su orientación a la transformación de los procesos de ocupación y uso del suelo y de acceso y calidad de los bienes urbanos.

4. Experiencias de algunas entidades territoriales colombianas en la participación de la plusvalía urbana 1997-2007

Como se sostuvo en el capítulo anterior, para que la participación en la plusvalía en Colombia efectivamente se recaude debe existir un marco legal y normativo. Debe estar presente en la legislación nacional (tema ampliamente abordado en el capítulo anterior), y también debe reglamentarse en el contexto local como corolario del desarrollo de la descentralización política y administrativa del Estado colombiano. Como ya se abordaron las condiciones normativas en el contexto nacional, las del contexto local se abordan en el presente capítulo.

Pero no basta con eso, en la implementación de la participación en la plusvalía urbana también tienen que darse otra serie de condiciones políticas y económicas para que efectivamente se implemente. Estas condiciones tienen que ver con factores propios del ejercicio del gobierno local, pues si no se conoce, si no se considera una prioridad y si hay una importante oposición de sectores o agentes particulares, la entidad territorial no podrá implementar la recuperación de la plusvalía urbana por más presente que se encuentre en los marcos regulatorios. No basta tampoco con que exista la voluntad política de las administraciones locales para la implementación pues, por más favorable que sea la correlación de fuerzas políticas en el municipio, si no se presentan los momentos en los que se materializan los mayores precios del suelo (mercado del suelo urbano), la participación en la plusvalía urbana simplemente no se recaudará. Si no hay solicitudes de licencias urbanísticas, si no hay cambios efectivos en los usos del suelo, si no hay una transferencia de dominio y, en menor medida, venta de derechos de construcción y desarrollo, no se desplegará la actividad de recaudo fiscal o negociación que movilice esos mayores precios producidos por las acciones administrativas o intervenciones urbanísticas.

Para esta investigación, no es necesario indagar qué debe darse primero, si las condiciones asociadas a la voluntad política de la administración local o los momentos de exigibilidad. No porque no sea relevante -pues si hay una reglamentación y se expresan

los momentos de exigibilidad, la no implementación de la participación en la plusvalía urbana puede implicar un proceso de responsabilidad fiscal y penal para la autoridad local que la omita-, sino porque para poder identificar oportunidades y restricciones de la implementación del instrumento deben haberse dado las dos condiciones indistintamente de su orden, es decir, debe haber recaudado la participación en la plusvalía urbana.

Desde luego, la voluntad política es fundamental para la implementación de la plusvalía urbana en las entidades territoriales, ya que la decisión de recaudarla puede trascender las limitaciones existentes (administrativas, de personal, de reglamentación, por mencionar algunas de las más importantes) en los municipios y propiciar su recaudo en el mediano plazo. Pero para la presente investigación, el supuesto de considerar la voluntad política como dada antes del recaudo es también resultado de las dificultades que implica su identificación concreta para las entidades territoriales consideradas. Su inclusión en futuras investigaciones puede matizar, ampliar, complementar o incluso controvertir los resultados que se exponen a continuación.

La evaluación de la implementación de la participación en la plusvalía en Colombia en el periodo 1997-2017 supone la existencia de la voluntad política y los momentos de exigibilidad, pues el recaudo efectivo implica que se dieron las dos condiciones en las entidades territoriales municipales. Ahora bien, retrospectivamente los condicionantes políticos requieren otro tipo de fuentes de información y diseño metodológico que excede los alcances de esta investigación. Es por ello que la segunda parte del presente capítulo se centra en el mercado del suelo urbano o los condicionantes económicos que hacen posible que se manifiesten los incrementos en el precio de los suelos para la recuperación de plusvalías urbanas.

4.1 Consideraciones previas

La acción del Estado no se considera en abstracto, sino a través de las entidades públicas, sus acciones urbanísticas y sus actividades de regulación del suelo urbano. No cualquier entidad pública tiene las facultades para llevar a cabo acciones urbanísticas, regular el espacio urbano y recuperar los mayores valores que resultan de la actividad estatal. El municipio como entidad fundamental -en desarrollo de la descentralización política y administrativa- a través de las funciones realizadas por alcaldías y concejos municipales dan forma al contenido constitucional.

El alcalde como director de la acción administrativa y los concejos en su actividad de regulación de los usos del suelo y la actividad fiscal manifiestan su voluntad con hechos administrativos que se ven reflejados en actos administrativos (decretos, resolución y circulares para los primeros y acuerdos para los segundos). Por consiguiente, se tomaron en cuenta los actos administrativos de las entidades municipales que dan cuenta de las acciones de regulación del espacio, acciones urbanísticas y recuperación de mayores valores.

Tras la expedición de la Ley 388 de 1997, al menos en dos ocasiones las entidades territoriales han realizado un ejercicio de ordenamiento territorial. Uno, en los años subsiguientes a la expedición de la ley, que estableció la obligatoriedad de formulación de los planes de ordenamiento territorial; y dos, doce años después (tres periodos constitucionales de las autoridades locales) como perspectiva de largo plazo de vigencia de los POT. Esta aclaración muestra el horizonte temporal que tomó en cuenta la investigación, es decir, en actos administrativos de entidades territoriales municipales entre 1997 y 2017.

Colombia tiene alrededor de 1.101 municipios y distritos, un universo de estudio que excede los tiempos y recursos disponibles para el desarrollo de la investigación, por consiguiente, fue necesaria una estrategia de priorización de municipios. En este punto, cabe recordar que la presente investigación se enmarcó en el Proyecto Hermes *42235 Evaluación de la plusvalía como instrumento de financiación del desarrollo urbano en Colombia: 1997-2017*, el cual es un esfuerzo colectivo de docentes, estudiantes y un conjunto interdisciplinar de profesionales vinculados a la Universidad Nacional de Colombia. En el marco de dicho proyecto, se realizó una búsqueda de aquellos municipios que en Colombia han recaudado recursos por participación en plusvalía urbana a partir de la recolección y sistematización de actos administrativos e información presupuestal de las entidades territoriales municipales que por su dinámica poblacional y crecimiento del área urbana pudieron ser las más propensas a recaudar la participación en la plusvalía urbana.

De ese conjunto de entidades territoriales priorizadas, se escogieron 46 municipios y el distrito capital en Colombia que recaudaron plusvalía urbana al menos en uno de los años del periodo de estudio (ver Tabla 4-1). Por ende, la investigación tomó como objeto de su reflexión estas entidades territoriales que no representan la totalidad de los municipios de Colombia, ni de los municipios que han recaudado según unos criterios prestablecidos en el proyecto de investigación, sino por el contrario estudios de caso de los que difícilmente se pueden realizar generalizaciones. Los resultados de los análisis a continuación son de carácter exploratorio y subsidiarios al proyecto de investigación en el que se enmarca el presente documento.

Una vez aclarado el contexto de la investigación, se presentan los resultados luego de su sistematización y análisis. Primero se exponen las características generales de los actos administrativos recolectados y sistematizados, lo cual permite identificar puntualmente el momento concreto en que las 47 entidades territoriales incorporaron en su marco normativo la participación en la plusvalía urbana.

Después se analizan los principales factores asociados a la materialización de los mayores aprovechamientos del suelo, a través de la capitalización de renta en forma de los precios, para la implementación de la plusvalía urbana. Se analizan los momentos de exigibilidad, a partir de los cuales las 47 entidades territoriales pueden recaudar parte de los mayores valores del suelo generados por su acción administrativa o urbanística. En esta parte, se

toman en consideración las oportunidades y restricciones para las administraciones locales a propósito de la participación en la plusvalía urbana.

Tabla 4-1: Entidades territoriales seleccionadas

DANE	Departamento	Municipio	Tipo de POT	Población	Población urbana	
					Total	%
5045	Antioquia	Apartadó	POT	189.325	164.190	86,7%
5088	Antioquia	Bello	POT	473.423	467.448	98,7%
5148	Antioquia	El Carmen de Viboral	PBOT	47.915	31.675	66,1%
5266	Antioquia	Envigado	POT	232.903	225.307	96,7%
5376	Antioquia	La Ceja	PBOT	53.993	47.101	87,2%
5440	Antioquia	Marinilla	PBOT	55.000	43.570	79,2%
5541	Antioquia	Peñol	EOT	15.802	9.264	58,6%
5615	Antioquia	Rionegro	POT	124.219	81.591	65,7%
5697	Antioquia	El Santuario	EOT	27.233	23.472	86,2%
5837	Antioquia	Turbo	POT	167.886	67.148	40,0%
8296	Atlántico	Galapa	PBOT	45.093	40.944	90,8%
8433	Atlántico	Malambo	POT	125.248	118.069	94,3%
11001	Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C.	POT	8.080.734	8.063.991	99,8%
15572	Boyacá	Puerto Boyacá	PBOT	56.096	38.324	68,3%
23001	Córdoba	Montería	POT	453.931	352.300	77,6%
25126	Cundinamarca	Cajicá	PBOT	59.198	37.365	63,1%
25200	Cundinamarca	Cogua	EOT	23.214	7.264	31,3%
25260	Cundinamarca	El Rosal	EOT	18.045	12.974	71,9%
25269	Cundinamarca	Facatativá	POT	136.950	123.931	90,5%
25286	Cundinamarca	Funza	PBOT	78.146	73.309	93,8%
25295	Cundinamarca	Gachancipá	EOT	15.223	8.863	58,2%
25322	Cundinamarca	Guasca	EOT	15.246	5.426	35,6%
25335	Cundinamarca	Guayabetal	EOT	4.984	1.538	30,9%
25386	Cundinamarca	La Mesa	PBOT	32.300	18.159	56,2%
25402	Cundinamarca	La Vega	EOT	14.413	5.381	37,3%
25430	Cundinamarca	Madrid	PBOT	80.622	70.203	87,1%
25473	Cundinamarca	Mosquera	PBOT	86.954	83.520	96,1%
25483	Cundinamarca	Nariño	EOT	2.233	1.470	65,8%
25488	Cundinamarca	Nilo	EOT	19.328	5.002	25,9%
25491	Cundinamarca	Nocaima	EOT	8.111	1.911	23,6%
25736	Cundinamarca	Sesquilé	EOT	14.912	3.720	24,9%
25743	Cundinamarca	Silvania	EOT	22.052	6.335	28,7%
25758	Cundinamarca	Sopó	EOT	27.932	17.988	64,4%
25769	Cundinamarca	Subachoque	EOT	16.750	6.293	37,6%
25785	Cundinamarca	Tabio	EOT	28.373	13.873	48,9%
25799	Cundinamarca	Tenjo	EOT	20.070	9.605	47,9%
25817	Cundinamarca	Tocancipá	PBOT	33.677	14.449	42,9%

DANE	Departamento	Municipio	Tipo de POT	Población	Población urbana	
					Total	%
25873	Cundinamarca	Villapinzón	EOT	20.391	6.759	33,1%
25875	Cundinamarca	Villeta	EOT	25.381	16.403	64,6%
50001	Meta	Villavicencio	POT	506.012	482.048	95,3%
50313	Meta	Granada	PBOT	64.695	54.418	84,1%
54001	Norte de Santander	Cúcuta	POT	662.673	640.370	96,6%
66001	Risaralda	Pereira	POT	474.335	401.249	84,6%
68276	Santander	Floridablanca	POT	266.617	257.265	96,5%
73001	Tolima	Ibagué	POT	564.076	533.351	94,6%
73671	Tolima	Saldaña	EOT	14.329	8.659	60,4%
76001	Valle del Cauca	Cali	POT	2.420.114	2.383.485	98,5%

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2008.

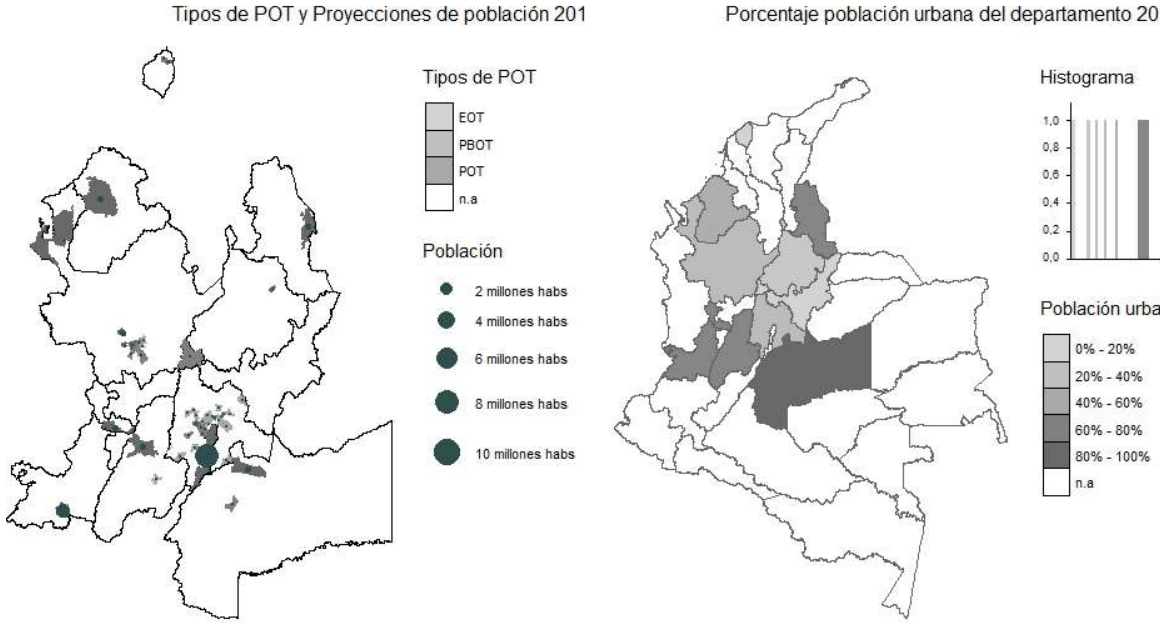
4.2 Características generales de los distritos y municipios seleccionados

El criterio para la selección de los municipios que hicieron parte de esta investigación fue que reportaron haber recaudado participación en plusvalía urbana al menos una vez entre 2012 y 2017[30]; se escogieron el distrito capital Bogotá y 46 municipios que se encuentran distribuidos en 11 departamentos: Boyacá, Atlántico, Santander, Córdoba, Risaralda, Meta, Tolima, Cundinamarca, Norte de Santander, Antioquia y Valle del Cauca (Figura 4-1). Por sus tamaños poblacionales, 20 municipios están obligados a formular un EOT, 12 un PBOT y 15 un POT, es decir una participación por grupos de 46%, 23% y 32% respectivamente.

Tomando en cuenta la población que vive en el área urbana de los municipios seleccionados con respecto al total de la población de los departamentos a los que pertenecen, se tienen los siguientes porcentajes: los municipios que se encuentran en Boyacá y Atlántico tienen entre 5% y 7% del total de la población; los que se encuentran en Santander, Antioquia, Cundinamarca y Córdoba, entre 16% y 38%; los de Risaralda, Tolima, Valle del Cauca y Norte de Santander, entre 53% y 59%; y los del Meta tienen 71%.

[30] Se toma este periodo en la medida que la fuente de información es el sistema FUT de la Contaduría General de la Nación, donde las entidades territoriales reportan la información presupuestal. La información disponible más reciente con las calidades y cantidades necesarias se encuentra para la consulta libre desde el 2012.

Figura 4-1: Tipos de POT, proyecciones de población y porcentaje de población urbana, 47 entidades territoriales seleccionadas 2017



Fuente: elaboración propia con base en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2008.

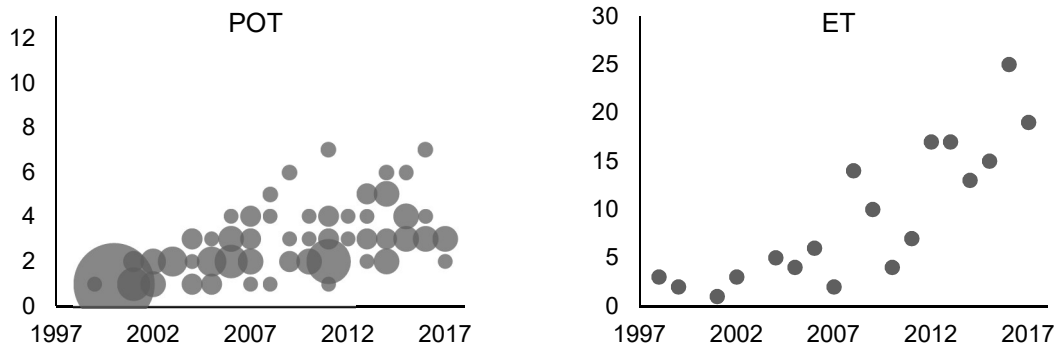
Las diferencias en la concentración de la población en las áreas urbanas se explican por la gran heterogeneidad de los municipios seleccionados. Por ejemplo, tomando en cuenta su distribución territorial, en seis departamentos de los once estudiados, solo un municipio recaudó plusvalía urbana, en tres departamentos solo dos lo hicieron, en Antioquia cinco entidades territoriales recaudaron y en Cundinamarca se encontraron 25 municipios con algún monto por concepto de plusvalía urbana. Un grupo de tal heterogeneidad de municipios y departamentos confirma que más que un grupo representativo, esta es una exploración de estudio de casos, de la cual no es posible realizar inferencias respecto del universo de los 1.100 municipios, o incluso de los 32 departamentos de Colombia. Por consiguiente, los resultados se extienden solo a los municipios seleccionados.

Ahora bien, para que la participación en la plusvalía urbana se pueda recaudar es necesario que se encuentre reglamentada en el POT y en los estatutos tributarios (ET) de las entidades territoriales municipales. Por tanto, se recolectaron y analizaron los planes de ordenamiento territorial y los estatutos tributarios que se expidieron entre 1997 y 2017 de las 47 entidades territoriales seleccionadas; se encontraron 137 acuerdos o decretos que promulgaron o modificaron los principales instrumentos de ordenamiento territorial y 167 que promulgaron o modificaron los estatutos tributarios.

La gran mayoría de los marcos normativos que regulan el ordenamiento territorial se expidieron entre 1997 y 2001, pues 76% de las entidades territoriales promulgaron su

primer POT en ese periodo. Esto se puede observar en los tamaños de la primera línea de puntos de la Gráfica 4-1, ya que representan el número de documentos expedidos ese año. Casos excepcionales se encontraron en 2015, 2016 y 2017, donde distintos municipios promulgaron su primer POT en dichos años, es decir, entre 18 y 20 años después de la obligatoriedad de su promulgación que estableció la Ley 388 de 1997.

Gráfica 4-1: Documentos (acuerdo o decretos) que reglamentan el ordenamiento territorial y el régimen tributario municipal; 47 entidades territoriales seleccionadas 1997-2017



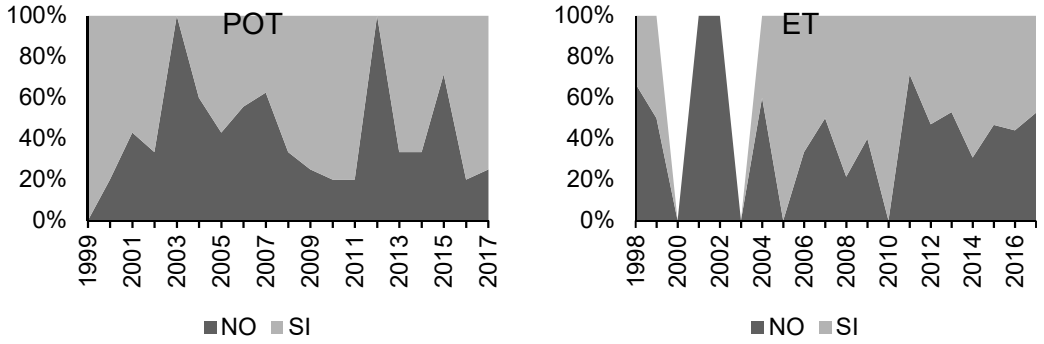
Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos y decretos recolectados.

Los planes de ordenamiento territorial a pesar de tener una vigencia en una perspectiva de largo plazo son modificados permanentemente. Es así como entre el 2001 y el 2007, 40% de las entidades territoriales seleccionadas realizó alguna modificación a los actos administrativos inicialmente promulgados, siendo posible identificar un segundo documento en dicho periodo. De igual manera, entre el 2009 y el 2015, 40% de los municipios realizaron el primer cambio a su reglamentación, dándose en el transcurso de 14 años cambios normativos en 80% de las entidades territoriales municipales seleccionadas. Si bien, para el segundo periodo se pueden entender los cambios por la finalización la vigencia de estos documentos de planificación (12 años), en el primer periodo los cambios pueden estar indicando dificultades en el proceso de elaboración en primer documento, cambios de acuerdo con intereses políticos o conforme a intereses particulares en lo local.

En el ejercicio de su autonomía tributaria, los municipios han presentado una intensa y creciente actividad normativa desde 2008, pues como se puede observar en la Gráfica 4-1, las modificaciones a los estatutos tributarios comienzan a incrementarse en número desde ese año, siendo 84% de los actos administrativos recolectados. Este es un hallazgo que debe matizarse con las dificultades que se presentaron durante el proceso de recolección de información, ya que los municipios a los que se les solicitaron sus documentos normativos no los suministraron en todas las ocasiones. Unos argumentando la pérdida de estos en el archivo municipal, otros por falta de voluntad o interés y otros por la ausencia de medios para enviarlos.

Desde luego, no todos los actos administrativos reglamentaron o establecieron disposiciones sobre la participación en la plusvalía urbana. En cuanto a los planes de ordenamiento territorial, los municipios que han reglamentado la participación en la plusvalía urbana lo hicieron en mayor medida en el 2000 (51%), en el 2011 (25%) y en el 2014 (12%). En la Gráfica 4-2, el área más clara permite observar que en las 47 entidades territoriales seleccionadas, la reglamentación sobre la plusvalía urbana ha sido una preocupación recurrente, pues en casi todos los años al menos una entidad territorial la ha reglamentado en estos cuerpos normativos.

Gráfica 4-2: Actos administrativos con reglamentación relacionada con la participación de la plusvalía urbana, 47 entidades territoriales seleccionadas 1997-2017



Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos y decretos recolectados.

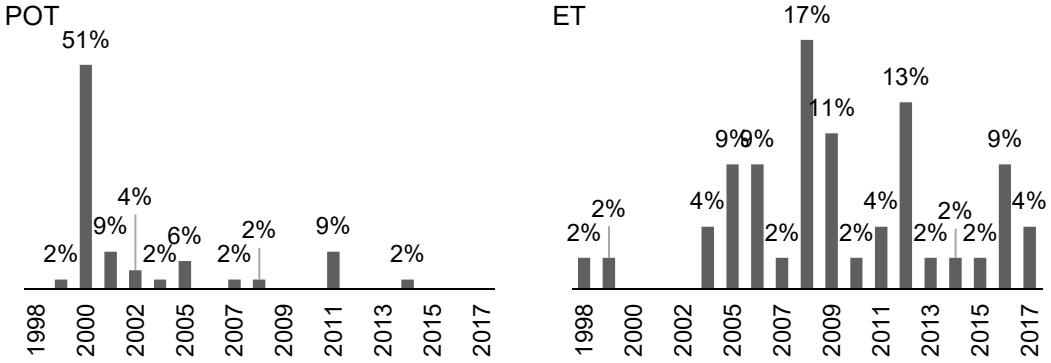
Por el contrario, los momentos de mayor reglamentación sobre la participación en la plusvalía urbana en los estatutos tributarios han sido a partir del 2008, con un aumento en la proporción de los documentos expedidos en el 2011 (área de la tonalidad gris clara en la gráfica 4 2). En términos generales, para las 47 entidades territoriales seleccionadas se puede establecer que la reglamentación de la participación en la plusvalía urbana se ha dado a lo largo de los años sin una tendencia clara.

Concomitantes son los resultados que indican el momento preciso de incorporación de la plusvalía urbana en los planes de ordenamiento territorial, pues entre 1997 y 2002 el 66% incorporó el instrumento de financiación, mientras 28% lo hizo en los años posteriores (Gráfica 4-3). El residuo, un 6% del total de las entidades territoriales seleccionadas, aún no lo han incorporado en sus documentos de ordenamiento territorial.

En cuanto a los estatutos tributarios, entre el 2008 y 2017 el 66% de los municipios incorporaron la participación en la plusvalía. Una situación que puede indicar la relevancia que puede estar tomando el instrumento de financiación del desarrollo territorial, al menos en lo normativo local, tras el vencimiento de la primera vigencia de los primeros planes de ordenamiento territorial. De igual manera, se puede inferir que no fue sino hasta hace poco más de 10 años que en lo territorial municipal se dieron las condiciones normativas para que se pudiese realizar el recaudo de la participación de la plusvalía urbana en los 46

municipios y el distrito capital, al encontrarse reglamentada en los actos administrativos sobre ordenamiento territorial y régimen tributario.

Gráfica 4-3: Proporción de entidades territoriales por año que incorporaron la participación de la plusvalía urbana en POT y ET, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017



Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos y decretos recolectados.

En términos más concretos, el balance sobre la reglamentación de la plusvalía urbana en el periodo considerado evidencia que todas las entidades territoriales se encuentran con las condiciones normativas para su implementación, pero que no es necesaria la reglamentación simultánea en los documentos de ordenamiento territorial y en los regímenes tributarios, pues se tiene que:

- menos de una cuarta parte de los municipios que deben elaborar un EOT, PBOT y POT aún no tienen la participación en la plusvalía urbana ni en sus documentos de planificación del ordenamiento territorial, ni en su régimen reglamentario;
- un 15% de los municipios con EOT y 8% con PBOT aún no han incorporado en sus regímenes tributarios la reglamentación sobre este instrumento de financiación del desarrollo urbano, a pesar de haber recaudado;
- todos los municipios con menos de 30.000 habitantes han reglamentado en sus estatutos tributarios la participación en la plusvalía urbana; y aproximadamente uno de cada diez municipios con población mayor a los 30.000 habitantes aún no la han incorporado en sus documentos de ordenamiento territorial;
- ninguno de los municipios con EOT deben realizar un esfuerzo significativo para modificar sus POT y sus ET para poder recaudar recursos por el efecto del mayor valor del suelo de la plusvalía urbana, pues ya se encuentra en al menos uno de los dos documentos.

Estos hallazgos son una alternativa no numérica, pero cuantitativa de expresar los resultados. Como se puede observar en la Tabla 4-2, este balance parte de identificar cuatro situaciones en las que las 47 entidades territoriales reglamentaron la participación de la plusvalía urbana.

Tabla 4-2: Balance de la reglamentación municipal sobre la participación de la plusvalía urbana, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Tipo POT	POT-sí ET-sí	POT-sí ET-no	POT-no ET-sí	POT-no ET-no
EOT	85%	15%	0%	0,0%
PBOT	83%	8%	8%	0,0%
POT	87%	0%	13%	0,0%

Fuente: elaboración propia con base en los acuerdos y decretos recolectados.

En esta primera exploración de los contextos políticos e institucionales observados a través de la reglamentación local en materia tributaria y de ordenamiento territorial, se puede observar una preocupación recurrente de las autoridades locales por incorporar la participación de la plusvalía urbana, al menos en términos normativos. También se hace evidente que la incorporación no depende del tamaño de los municipios, pues atendiendo al criterio poblacional (tipo de POT), se observa que todos le han incluido al menos en alguno de los principales documentos en los que debe estar reglamentada.

Finalmente, estos resultados evidencian que se debe tener al menos una reglamentación sobre la participación en la plusvalía urbana, es decir, que las condiciones institucionales y políticas para su implementación no requieren de su manifestación simultánea en los actos administrativos locales. Aunque los POT son los instrumentos más importantes para el ordenamiento territorial, sus documentos complementarios -como los planes parciales- pueden ser suficientes para implementar la recuperación de la plusvalía urbana, desde que se tenga reglamentada en los regímenes tributarios.

4.3 Oportunidades y restricciones en la implementación de la participación de la plusvalía urbana

Para que las entidades territoriales municipales puedan recuperar los mayores valores resultado de la acción administrativa y la acción urbanística, estas deben haber hecho explícitos en sus planes de ordenamiento territorial los hechos generadores que señala la Ley 388 de 1997, o haberles dejado su reglamentación en los regímenes tributarios. Con ello se fijan las condiciones de valorización económica del suelo que dan lugar al derecho patrimonial y se cumple con la legalidad que cualquier contribución fiscal debe tener.

Pero no basta con ello, solo hasta cuando los propietarios del suelo se ven inmersos en ciertas situaciones en las se hace efectivo ese mayor valor[31], las entidades territoriales pueden hacer exigible la contraprestación al propietario dada por la acción estatal de

[31] A ello deben agregárseles los procedimientos administrativos de cálculo del efecto y monto del mayor valor, la notificación individualizada al propietario y la inscripción en la matrícula inmobiliaria de los predios. Trámites que como se recordará podrán tener como mínimo una duración de 140 días, lo que equivale a tres meses y un par de semanas.

ordenamiento territorial. Estas situaciones son los momentos de exigibilidad que señala la Ley 388 de 1997 a partir de los cuales, entre otras cosas, adquiere su carácter no tributario la participación en la plusvalía urbana, pues son situaciones no recurrentes o periódicas de los propietarios: cuando se solicita licencia de construcción o desarrollo, cuando hay un cambio efectivo en el uso del suelo, cuando hay un cambio de dominio o cuando hay intercambio de títulos valores por los derechos adicionales de construcción y desarrollo (Art. 83).

Dándose las condiciones institucionales, si las situaciones de exigibilidad se dan, es posible la recuperación de los mayores valores del suelo o participación en la plusvalía urbana, pues en el mercado del suelo urbano se habrá generado el beneficio para el propietario. Dada la importancia de estas condiciones económicas, en la presente sección se analizan aquellas relacionadas con los momentos de exigibilidad en el marco del mercado del suelo urbano.

4.3.1 Precisiones metodológicas previas

En primer lugar, es necesario mencionar algunas características de las fuentes de información y el diseño metodológico de la investigación para el análisis de los momentos de exigibilidad en función del mercado del suelo urbano. Una licencia de construcción o licencia urbanística es una autorización que expide la autoridad local (oficina de planeación o curadurías donde exista la figura) para la construcción, desarrollo urbanístico o la división del suelo con base en las normas sobre ordenamiento territorial de los municipios y la legislación nacional (Decreto 1469 de 2010).

Una licencia urbanística es la autorización previa que el Estado brinda a los propietarios para que pueda aprovechar económicamente el dominio que se tiene sobre un predio, pues no basta con el derecho de propiedad; la patrimonialización debe ser permitida mediante la intervención estatal. Como las autoridades locales en el desarrollo de su autonomía administrativa llevan a cabo esta función, hay un número de fuentes de información no menor a cuantas entidades territoriales municipales existen en Colombia (si se tienen en cuenta las curadurías, aumenta el número de fuentes de información).

Aunque se espera que las alcaldías y concejos municipales lleven un registro de los actos administrativos que expiden, las solicitudes de información sobre planes de ordenamiento territorial y estatutos tributarios evidenciaron que no se cuenta con la información en las calidades y cualidades suficientes. Si sobre estos documentos de gran importancia para los municipios no existe control y registro rigurosos, sobre las licencias de construcción y desarrollo, que en todo caso son actos administrativos, no se puede esperar que exista una consolidación de estos documentos ante su gran tamaño.

Una circunstancia similar se encuentra en las fuentes de información sobre los cambios de dominio de los predios, pues los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos

públicos, donde se llevan los cambios de propiedad a través del tiempo, se realizan a través de múltiples oficinas de registros públicos y notarías. Si se tiene en cuenta que estas entidades aún no cuentan con un registro centralizado de la información y que existe la reserva de información, no existe un acceso público que permita utilizar estas fuentes de información.

Los cambios efectivos sobre los usos del suelo son aún más difíciles de identificar, pues a pesar de estar reglamentados en los planes de ordenamiento territorial y de existir una obligación en las autoridades locales para vigilar su cumplimiento, las personas pueden destinar sus predios a usos que les brinden un mayor aprovechamiento económico casi independientemente de la autorización de las autoridades locales. Por ejemplo, si las condiciones de infraestructura se lo permiten, el propietario puede instalar en su predio un establecimiento de comercio para la venta de bienes y servicios o arrendar a un tercero para que lo haga, sin la solicitud expresa de la autoridad municipal.

El cambio de uso del suelo se podrá evidenciar solo hasta cuando quien está haciendo el usufructo de la actividad que se desarrolla sobre el predio desee brindarle mayores condiciones de formalidad, cuando las autoridades locales realicen una visita al establecimiento comercial o cuando se realice una actualización catastral. En el mejor de los casos, las empresas de servicios públicos domiciliarios serán las que logren en el corto tiempo identificar cambios en los usos por las variaciones en el consumo en el periodo de facturación vencido, sin embargo, estos registros administrativos se desconocen.

Tal vez los momentos de exigibilidad sobre los que se tenga más información son la emisión de títulos valores sobre derechos de construcción y desarrollo, pues estos entran en los registros presupuestales municipales en las cuentas por ventas de activos financieros de la entidad territorial. No obstante, tal como lo señala la Ley 388 de 1997, para que se pueda recaudar plusvalía urbana por este medio se requiere una reglamentación adicional que el concejo municipal debe generar. Como no se dispone de la información para identificar esta reglamentación adicional es aún más difícil establecer con precisión si la información presupuestal se refiere a este hecho generador.

Como se puede observar, existe un limitante de información que permita identificar para cada uno de los municipios colombianos y en una perspectiva histórica los momentos de exigibilidad de la participación de la plusvalía urbana municipal. No obstante, existen fuentes de información alternativas que si bien no expresan de manera puntual las situaciones en las que se puede exigir la contraprestación al propietario, son aproximaciones que permiten en alguna medida identificar las situaciones. Estos son supuestos de los que parte el diseño metodológico y que permiten equiparar con ciertas restricciones las fuentes de información a los momentos de exigibilidad.

En el desarrollo de su objeto y funciones, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi lleva el inventario nacional de los predios en todo el territorio nacional y anualmente pone a disposición del público el número de predios de cada una de las entidades territoriales

municipales en sus áreas urbanas y rurales. Una variación de los predios urbanos, positiva o negativa indica la subdivisión o reparcelación, sea por efecto de la actividad inmobiliaria o de la preparación para su desarrollo. Esto quiere decir que detrás de la variación de predios urbanos se encuentran asociadas indirectamente actividades de transferencia de dominio y solicitudes de licencias de construcción, ya sea porque hubo un cambio en la clasificación y usos del suelo, se permitió un mejor aprovechamiento o existe la oportunidad de extraer un beneficio adicional de localización o productividad por una obra pública. Esta información es consolidada y dispuesta para su consulta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del *Sistema de Estadísticas Territoriales Terridata*, en el cual se puede consultar a través de su página web la información histórica para cada entidad territorial municipal.

El DNP no solo brinda esta información sobre ordenamiento territorial municipal; actualmente a través de su página web, también se pueden consultar los avalúos catastrales de los predios inventariados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, desagregados en las áreas urbanas y rurales. Tomando estas dos variables se tienen las cantidades y precios del suelo de cada una de las entidades territoriales municipales, es decir, se obtiene una aproximación a lo que podría ser una curva de oferta del mercado del suelo en cada una de las 47 entidades territoriales seleccionadas.

De igual manera, el DNP ha consolidado la información macroeconómica de cada una de las entidades territoriales municipales a partir del seguimiento que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística a las cuentas nacionales. Más específicamente al valor agregado municipal, o en términos más concretos, la producción por sectores económicos (después de restar los pagos intermedios a bienes y servicios que se incorporan). Esta información da cuenta de la iniciativa privada por grandes sectores o a grandes rasgos el comportamiento de la demanda del mercado del suelo urbano, si se toma en cuenta el sector de la Construcción.

Por otro lado, la Contraloría General de la República (CGR), a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) de la Contaduría General de la Nación, da cumplimiento a su objeto de control fiscal posterior y selectivo sobre los recursos públicos exigiendo el reporte de la información presupuestal, dentro de muchas otras, a los municipios colombianos. Allí se registra trimestralmente el recaudo y los pagos que permiten identificar los ingresos y gastos de las entidades territoriales municipales.

Dentro de las categorías o cuentas presupuestales se encuentran los ingresos (recaudo efectivo de dinero) de impuestos, tasas, multas y contribuciones en los que se encuentran los ingresos por participación en la plusvalía urbana y otro conjunto de fuentes de recursos importantes para las entidades territoriales, como lo son el impuesto predial o la contribución por valorización. De esta manera los reportes centralizados por la Contaduría son una fuente de información de singular importancia pues brindan información presupuestal a través de la cual se pueden realizar apreciaciones sobre el esfuerzo administrativo de los municipios.

De esta manera, más que una aproximación a los hechos de exigibilidad, en adelante se obtiene un acercamiento al mercado del suelo en las entidades territoriales, sobre las cuales se expresan las condiciones económicas que dan cuenta de la generación de beneficios inmerecidos para los propietarios. En estas fuentes de información se suponen implícitos cada uno de los momentos de exigibilidad (licencias urbanísticas, transferencia de dominio, cambios por uso, venta de títulos valores por derechos adicionales de construcción y desarrollo) al ser el mercado del suelo urbano el lugar donde se genera la manifestación de un mayor precio a favor del propietario.

Es por ello que a continuación se exponen brevemente las metodologías cuantitativas y se expresan los principales resultados que abarcan las características del mercado del suelo urbano, la valoración del esfuerzo institucional de las entidades territoriales para el recaudo de la participación en la plusvalía urbana y la identificación de restricciones y oportunidades de la experiencia de las 47 entidades territoriales seleccionadas.

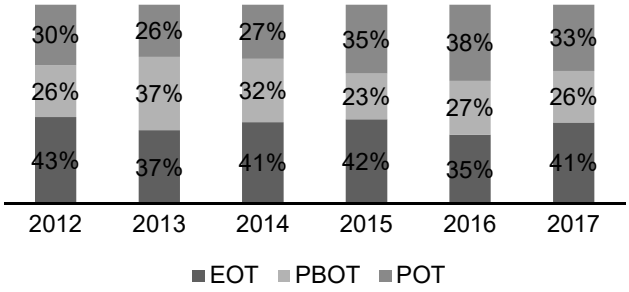
4.3.2 Oportunidades del recaudo de la participación en la plusvalía urbana en Colombia

La metodología cuantitativa para el establecimiento de las características del mercado del suelo urbano y la medición del esfuerzo municipal para el recaudo de la participación de la plusvalía urbana utilizan las mismas variables. Consideran el avalúo catastral urbano, rural y total, el total de predios urbanos, rurales y totales, el valor agregado municipal por sectores económicos y el recaudo de la participación en la plusvalía urbana. La información disponible de catastro y presupuestal solo se encuentra disponible para el periodo entre 2012 y 2017, lo cual comparado frente a las condiciones del contexto normativo de los municipios de la subsección anterior concuerda con el periodo en el que más entidades territoriales incorporaron en su régimen tributario la participación de la plusvalía urbana.

▪ Mercado del suelo urbano: El precio del suelo urbano como criterio de clasificación

En primer lugar, se expresan algunas diferencias en las entidades territoriales que recaudaron plusvalía urbana de acuerdo con la clasificación que se utilice. Si se toman en consideración los tipos de planes de ordenamiento territorial, es decir, un criterio poblacional, se encuentra que en la mayoría de los casos los municipios con menor población fueron las entidades territoriales que más han recaudado, siendo entre 35% y 43% del total para el periodo considerado (Gráfica 4-4)

Gráfica 4-4: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por tipo de POT, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017



Fuente: elaboración propia con base en Contraloría General de la República (CGR), s.f.

Es interesante anotar que en algunos años (2012, 2015, 2016 y 2017) los municipios con menos de 30.000 habitantes han recaudado participación en plusvalía urbana en mayor proporción, frente a los municipios que deben expedir un PBOT de acuerdo con su tamaño poblacional. Al representar una fuente de recursos para el desarrollo territorial, este comportamiento indica que la participación en la plusvalía urbana puede representar una oportunidad para fortalecer los recursos propios, sobre todo en aquellos municipios más pequeños.

Otro criterio de clasificación municipal es la categorización que cada municipio realiza a partir de sus ingresos, el cual complementa y amplía esta afirmación. Esta clasificación establecida en la Ley 617 de 2000 establece siete categorías en las que cada uno de los 1.101 municipios evidencia de alguna manera su fortaleza institucional, permitiéndoles ejercer su gobierno con mayor discrecionalidad o ser beneficiarios de recursos del Gobierno nacional. Al ser un criterio con mayor desagregación, se observa en la Tabla 4-3 que los municipios con menores recursos y con menores capacidades institucionales son las entidades territoriales que más incurren en un esfuerzo por recaudar la participación en la plusvalía urbana. Los municipios de sexta categoría son entre 27% y 32% de las 47 entidades territoriales seleccionadas, seguidos por los municipios de tercera y segunda categoría y en menor medida los de primera categoría y especial.

En términos generales, se identifica la participación en la plusvalía urbana como una oportunidad para el fortalecimiento de la estructura presupuestal, sobre todo para los municipios más pequeños o con menor capacidad de generar recursos propios. De hecho, este hallazgo evidencia cómo estos municipios de sexta categoría incurren en un gran esfuerzo institucional para el recaudo de la participación en la plusvalía urbana comparado con aquellos más grandes, pues como se recordará los procesos implican la promulgación de reglamentaciones específicas, la liquidación predio a predio a partir de un catastro actualizado, la notificación individual y total a los propietarios, la inscripción en las matrículas inmobiliarias en los predios y el cobro según los momentos de exigibilidad. Todo lo cual, requiere de sistemas de información actualizados, de recursos humanos y una

estructura administrativa capaz de cumplir con cada uno de estos requisitos en unos plazos muy específicos o concretos.

Tabla 4-3: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por categoría, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Categoría	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sexta	30%	32%	32%	35%	27%	30%
Quinta	4%	5%	9%	4%	12%	11%
Cuarta	13%	0%	9%	4%	4%	11%
Tercera	26%	21%	18%	15%	12%	11%
Segunda	9%	21%	18%	19%	19%	15%
Primera	13%	16%	9%	15%	19%	19%
Especial	4%	5%	5%	8%	8%	4%

Fuente: elaboración propia con base en CGR, s.f.

Por otra parte, desde el punto de vista del mercado del suelo urbano existe una categorización alternativa, no fijada normativamente y de la que se extraen otros elementos relevantes para las 47 entidades territoriales seleccionadas. Esta clasificación se realizó a partir de los avalúos catastrales (precio total de la oferta del mercado del suelo) de todas las entidades territoriales colombianas y consistió en la ordenación de los avalúos de los predios urbanos, rurales y el total consolidado, para distribuir en cinco grupos los 1.101 municipios. Cada grupo recibe el nombre de *quintil* y contiene 20% de los municipios, siendo el primer quintil los municipios con menor avalúo catastral y el quinto aquél con mayor avalúo. Este criterio permite diferenciar los lugares donde las condiciones del mercado del suelo expresan mayor o menor precio del suelo.

En general, los municipios donde se ha recaudado participación en plusvalía urbana son aquellos donde se encuentran los mayores precios del suelo; en otros términos, la mayor parte de los municipios que han obtenido recursos por concepto de plusvalía urbana para financiar el desarrollo urbano son aquellos que pertenecen al 20% de las 1.101 entidades territoriales donde hay mayor avalúo catastral.

Es así como en la Tabla 4-4, Tabla 4-5 y Tabla 4-6 se puede observar que en el periodo considerado no menos del 74% de los municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana pertenecen al quintil 5 más alto. Una consecuencia derivada de este resultado es aquella que permite afirmar que la partición en la plusvalía urbana se ha recaudado en aquellos lugares donde existen condiciones económicas que permiten expresar los mayores precios del suelo.

Tabla 4-4: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo total 2012-2017, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Quintil	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Q1	0%	0%	5%	0%	0%	4%
Q2	4%	5%	0%	0%	0%	0%
Q3	4%	5%	5%	8%	4%	0%
Q4	9%	11%	9%	15%	12%	19%
Q5	83%	79%	82%	77%	85%	78%

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (DNP), s.f.

En la Tabla 4-5, atendiendo a los avalúos de los predios urbanos, el quintil 4 reporta una importante proporción de los municipios que han recaudado participación en plusvalía; lo cual, aunado al quintil 5 permitiría afirmar que entre 2012 y 2017, no menos de 40% de los 1.101 municipios pudieron haber recaudado la participación en la plusvalía urbana en el mismo periodo.

Tabla 4-5: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo urbano, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Quintil	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Q1	0%	0%	5%	0%	0%	0%
Q2	0%	0%	0%	0%	0%	4%
Q3	9%	11%	5%	12%	8%	0%
Q4	17%	11%	14%	12%	12%	22%
Q5	74%	79%	77%	77%	81%	74%

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (DNP), s.f.

En la Tabla 4-6, a partir de los avalúos en los predios rurales es importante matizar la información. Atendiendo al criterio de agregación según los precios del mercado del suelo urbano, se puede afirmar que la mayoría de las 47 entidades hacen parte del 20% de los municipios en Colombia con los mayores avalúos del suelo rural. No obstante, tomando en consideración que son municipios que por acciones administrativas o urbanísticas afectaron las condiciones de manifestación de las rentas del suelo por cada una de las cuatro formas reconocidas por la Ley 388 de 1997, esta valorización relativa del suelo de las entidades territoriales evidencia una alta participación de suelo suburbano o de expansión urbana en lo rural. De esta manera, se explica esa mayor proporción de entidades territoriales en el grupo de municipios con 20% de los precios más altos del suelo rural.

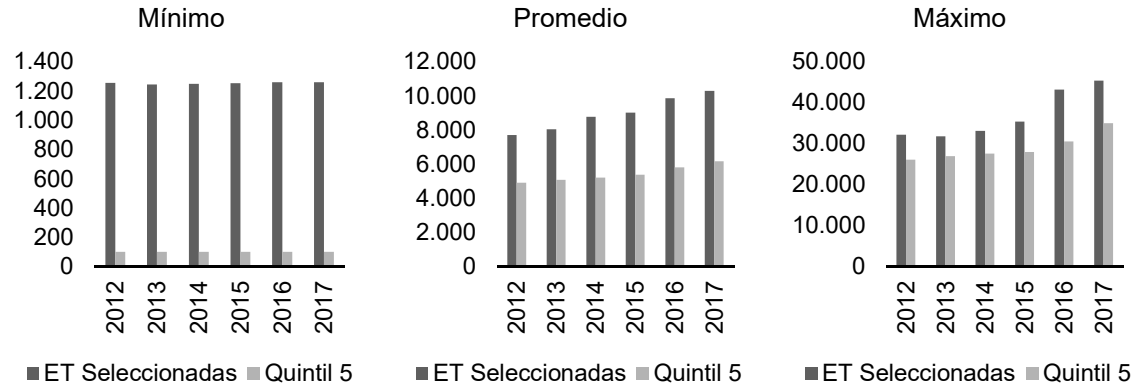
Tabla 4-6: Proporción de municipios que recaudaron participación en plusvalía urbana por quintiles del avalúo rural, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Quintil	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Q1	4%	5%	5%	0%	0%	4%
Q2	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Q3	4%	5%	9%	8%	4%	0%
Q4	4%	5%	9%	4%	8%	15%
Q5	87%	84%	77%	88%	88%	81%

Fuente: elaboración propia con base en Departamento Nacional de Planeación (DNP), s.f.

La alta participación del suelo suburbano o de expansión urbana en lo rural se puede observar en la Gráfica 4-5. Las barras más oscuras representan las cantidades de predios rurales mínimos, promedios y máximos de las entidades territoriales que recaudaron plusvalía urbana en el quintil 5, mientras las barras más claras representan los valores correspondientes a los demás municipios del quintil 5. Esta mayor cantidad de predios de las entidades territoriales seleccionadas evidencia mayor división predial, la cual puede estar apalancada por la decisión administrativa o urbanística del municipio de los cambios en la clasificación del uso del suelo rural y que representa la existencia de mayores precios del suelo que se recaudan como participación en plusvalía urbana.

Gráfica 4-5: Promedios, máximos y mínimos del total de predios rurales de las entidades seleccionadas en el quintil 5 del avalúo predial rural y demás municipios con los avalúos prediales más altos en Colombia, 2012-2017



Fuente: elaboración propia con base en DNP, s.f.

A partir de este hallazgo también es importante observar que, pese al criterio poblacional o presupuestal para la clasificación de municipios, el mercado del suelo es un criterio determinante para el recaudo de la participación de la plusvalía urbana, pues permite identificar una característica más o menos común, a pesar de la gran heterogeneidad de las 47 entidades territoriales seleccionadas expresada en las líneas anteriores.

Finalmente, es importante mencionar que el mercado del suelo ofrece una evidencia que indica la existencia de las condiciones económicas necesarias para el recaudo de dinero

por participación en plusvalía urbana. En las entidades territoriales que aún no han implementado la plusvalía urbana y que cuentan al menos con las mismas condiciones del mercado del suelo urbano (quintil 5 o incluso quintil 4), con un alto grado de certeza se puede recaudar plusvalía urbana, ya que existen las condiciones del mercado del suelo urbano. Incluso, este sería un criterio para identificar dónde es más factible la implementación de la plusvalía urbana, estableciendo una estrategia de priorización.

▪ Precios del suelo: criterios para la identificación de casos representativos en el mediano plazo

Este criterio de clasificación de municipios en función de una dimensión del mercado del suelo urbano también permite identificar entidades territoriales con experiencias significativas para fortalecer las administraciones locales o para ampliar el límite del conocimiento sobre la participación de la plusvalía urbana. Es así como un hallazgo derivado de la clasificación por quintiles de los avalúos catastrales y el recaudo de la plusvalía es la continuidad o estabilidad de las 47 entidades territoriales en sus respectivos quintiles o grupos.

En el mediano plazo (seis años entre 2012 y 2017), salvo contadas excepciones, la gran mayoría de los municipios no expresó situaciones que implicaran una valorización o desvalorización de sus predios totales, urbanos y rurales, respecto al total de las 1.101 entidades territoriales. Según los precios de los predios, los municipios que mantuvieron su posición frente al conjunto nacional fueron 91% para los urbanos, 83% para los rurales y 87% para el agregado total (diagonales sombreadas en gris de la Tabla 4-7, Tabla 4-8 y Tabla 4-9).

Pero lo realmente interesante son aquellos que manifestaron cambios frente al total de los 1.101 municipios. Del 2012 al 2017, según el criterio del avalúo de los predios urbanos, el municipio de Tenjo, Cundinamarca, cambió del quintil 4 al 5, viéndose un aumento del avalúo de sus predios en esta área. Silvania, Cundinamarca, experimentó la situación contraria al pasar del grupo 5 al 4 entre los mismos años (casillas sombreadas en verde y rojo respectivamente de la Tabla 4-7). Las restantes 45 entidades territoriales mantuvieron las condiciones de valorización de sus predios urbanos para mantenerse en los mismos grupos.

Tabla 4-7: Cambio de quintil de avalúo urbano, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Quintil		2017					
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2012	Q1						0
	Q2		1				1
	Q3			2			2
	Q4				10	1	11
	Q5				1	32	33
	Total	0	1	2	11	33	47

Fuente: elaboración propia con base en DNP, s.f.

Un cambio de un grupo de menor precio a otro de mayor precio indica una variación positiva relativa del precio del suelo urbano, no en función de la mayor actividad del sector construcción en el municipio (como se explicará más adelante), sino de las condiciones económicas que propiciaron el mayor valor del suelo. Este es por ejemplo el caso de Tenjo, Cundinamarca, donde el avalúo catastral se incrementó en 52% del 2012 a 2017.

En la Tabla 4-8, según la clasificación de los predios rurales, hubo en total ocho municipios en que las condiciones de valorización aumentaron o disminuyeron los precios de sus predios rurales. Del 2012 al 2017, Malambo (Atlántico), Cúcuta (Norte de Santander) y Bello (Antioquia) experimentaron un aumento relativo de las condiciones del mercado del suelo rural, que permitieron posicionarse en el 20% de los municipios con mayor avalúo catastral. Mientras, Saldaña (Tolima), El Santuario (Antioquia), Mosquera y Gachancipá (Cundinamarca) y Granada (Meta) vieron una reducción de las condiciones de valorización de sus predios rurales frente al total nacional; siendo estos últimos tres municipios los que descendieron del quintil 5 al quintil 4.

Tabla 4-8: Cambio de quintil de avalúo rural, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Quintil		2017					
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2012	Q1	2					2
	Q2						0
	Q3			1		2	3
	Q4			2	1	1	4
	Q5				3	35	38
	Total	2	0	3	4	38	47

Fuente: elaboración propia con base en DNP, s.f.

Al igual que con los avalúos urbanos, los rurales indican una variación relativa de los precios según los condicionantes del mercado del suelo, mas no de la estructura entre oferta y demanda. De allí que sea apremiante profundizar en estudios de caso para cada una de estas ocho entidades territoriales e identificar sus particularidades. Pero como no

se cuenta con recursos ni información disponible para profundizar en los condicionantes económicos, existe un caso que se destaca dentro de esos ocho municipios por brindar un ejemplo sobre la variación relativa del precio en función de las condiciones económicas.

Cuando se observa el valor catastral del agregado total de predios (Tabla 4-9), la disminución de las condiciones de valorización de Saldaña (Tolima) y Mosquera (Cundinamarca) de los predios rurales, se vio reflejada en el total, siendo los municipios que descendieron del quintil 4 al 3 y del 5 al 4 respectivamente. Los municipios de Guasca, El Rosal y Nariño (Cundinamarca) también experimentaron una disminución general de la valorización de sus predios, siendo los dos primeros los que pasaron al quintil 4 en 2017.

El Santuario (Antioquia) constituye un caso de particular atención, pues a pesar de ser un municipio que entre 2012 y 2017 vio reducida la valorización de los predios rurales, en el agregado total se posicionó en el 20% más alto por el aumento del valor de sus predios urbanos. Esta variación negativa en el grupo del avalúo rural pero positiva en el avalúo total puede ser el caso en el que por la ampliación del perímetro urbano, la cantidad de los predios rurales disminuyen y por tanto el avalúo de esta área. Pero al ampliarse la cantidad de predios disponibles para uso urbano, aumenta su avalúo en mayor magnitud frente a su anterior uso rural, a razón de la expansión del perímetro urbano. Este es un caso en el que se puede afirmar la manifestación de rentas a favor de los propietarios al cambiarse la clasificación del suelo.

Tabla 4-9: Cambio de quintil de avalúo total, 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

Total		2017					
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
2012	Q1	1					1
	Q2	1					1
	Q3			1			1
	Q4			1	3	1	5
	Q5				3	36	39
	Total	2		2	6	37	47

Fuente: elaboración propia con base en DNP, s.f.

Estos resultados demuestran que en cuanto a los predios de suelo urbano, las condiciones de valorización de las 47 entidades territoriales se mantienen en la mayoría de los casos, estando la mayor parte de los municipios en el quintil más alto. Tomando como referencia los precios del suelo rural, se observa una mayor dinámica en las condiciones de valorización, las cuales estarían demostrando decisiones administrativas o urbanísticas orientadas a cambiar la clasificación y usos del suelo rural a suelo urbano o de expansión. Mientras que al observar el avalúo predial agregado, se evidencia que el precio del suelo urbano apalanca en mayor medida las condiciones de valorización agregada del suelo del municipio.

▪ Descentralización: Capacidad de generación de ingresos a través de la estructura presupuestal

Otro conjunto de datos que aporta un contexto general es la información presupuestal de las 47 entidades territoriales a través de las principales cuentas como *proxy* del desempeño de los municipios en su capacidad de generar ingresos propios en el marco de la descentralización fiscal. En el periodo analizado se evidencia una consistencia en la serie temporal de datos disponibles a través de tabulación de los promedios de las principales cuentas presupuestales. Con excepción del recaudo por plusvalía y la valorización, las principales cuentas de los ingresos municipales denotan variaciones de uno a tres puntos porcentuales de un año a otro (Tabla 4-10).

Más allá de su variación, se pueden identificar algunas características generales que comparten las 47 entidades territoriales respecto de la tendencia latinoamericana. La sistematización de los datos presupuestales de las entidades territoriales (Tabla 4-10) deja ver la importancia de las transferencias de la nación y los departamentos. Como proporción de los ingresos corrientes, los ingresos no tributarios son en proporción (47% en promedio) casi iguales a los tributarios (53% en promedio), con una diferencia muy pequeña (entre 2% y 10%).

Tabla 4-10: Proporción de las principales cuentas presupuestales en los ingresos (precios constantes del 2017); 47 territoriales seleccionadas 1997-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Porcentaje de los ingresos						
Corrientes	85%	82%	81%	79%	84%	79%
Recursos de capital	15%	18%	19%	21%	16%	21%
Porcentaje de los ingresos corrientes						
Tributarios	52%	51%	53%	54%	55%	55%
No tributarios	48%	49%	47%	46%	45%	45%
Porcentaje de los tributarios						
Directos	33%	36%	37%	37%	39%	40%
Indirectos	72%	67%	70%	75%	74%	74%
Tasas, multas y contribuciones	6%	6%	6%	5%	5%	5%
Transferencias	42%	42%	39%	39%	40%	40%
Otros no tributarios	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Porcentaje de los impuestos directos						
Contribuciones	8%	7%	7%	7%	7%	3%
Predial	78%	81%	82%	83%	83%	83%
Valorización	6%	5%	4%	5%	2%	1%
Plusvalía	1,5%	1,8%	1,5%	1,7%	1,1%	1,6%

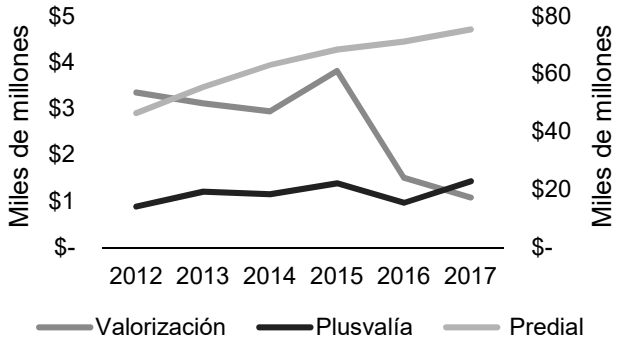
Fuente: elaboración propia con base en CGR, s.f.

Esta estructura presupuestal matizada con el hecho que las trasferencias han representado en promedio entre 39% y 40% de los ingresos corrientes, ubica casi en el mismo nivel los ingresos de libre destinación con los aportados por el Gobierno nacional y los departamentos, pues la capacidad de generar recursos propios frente a los ingresos provenientes del nivel nacional difiere en 13% promedio para los siete años considerados

Como se comentó en un capítulo precedente, esta estructura presupuestal concuerda con la tendencia general de América Latina de las últimas décadas, según la cual la descentralización ha implicado un mayor esfuerzo de las entidades territoriales para generar recursos ante el incremento de las responsabilidades en materia social y económica, pero acompañada de la insuficiente asignación de recursos por parte de los gobiernos nacionales. Llegando incluso, como en este caso, a ser mayores los recursos aportados por las entidades subnacionales que los recibidos de parte del Gobierno nacional.

Ahora bien, como un ingreso adicional para las entidades territoriales, de los tres instrumentos de captura de valor del suelo, el impuesto predial representa una mayor fuente de ingresos al ser poco más de $63 billones de pesos en promedio para el periodo considerado; se podría afirmar que según esta tendencia sería más oportuno para las entidades territoriales concentrar sus esfuerzos en el recaudo de este impuesto que sobre los otros instrumentos fiscales (Gráfica 4-6).

Gráfica 4-6: Recaudo promedio en valorización, predial y plusvalía (precios constantes 2017), 47 territoriales seleccionadas 2012-2017



Fuente: elaboración propia con base en CGR, s.f.

No obstante, cabe recordar que en las 47 entidades territoriales seleccionadas se encuentran tres capitales de departamento, Bogotá, dos ciudades contempladas en el *Atlas de Expansión Urbana* (Apartado, Antioquia y Granada, Meta) y 41 municipios más de variadas características. Esta heterogeneidad no se ve reflejada en las medidas de tendencia central escogidas pues, aunque facilitan la presentación de los datos, queda opacada ante las disimilitudes de los municipios. Sin embargo, estas medidas de tendencia central ofrecen un monto aproximado que permite dimensionar la magnitud de los ingresos

que representarían otros instrumentos de captura de valor del suelo y generarían incentivos para que otros municipios decidan aprovechar esta fuente de ingresos.

Así, por ejemplo, la valorización fue de $2,6 billones en promedio entre 2012 y 2017 y la participación en la plusvalía urbana fue de $1,6 billones. Estos recursos fiscales que pueden orientarse tanto para la financiación del desarrollo urbano como para el fortalecimiento de la autonomía financiera de los municipios, son equivalentes al ingreso total de algunos municipios y en algunos casos superiores. La entidad territorial puede aspirar a un monto equivalente, si se comparte alguna o varias de las características explicadas y bajo ciertas restricciones.

▪ Oferta del mercado del suelo

Como se mencionó en el primer capítulo de carácter conceptual, el mercado del suelo urbano se caracteriza por la irreproductibilidad del suelo, a raíz de la existencia de ventajas de localización y productividad. Esta característica implica que la oferta del suelo urbano es inelástica o que simplemente no responde a las variaciones en la demanda. Si la demanda de suelo no coincide con las expectativas del propietario, este podrá esperar hasta que encuentre un comprador que esté dispuesto a pagar lo que exige por su predio; de igual manera podrá anticiparse al valor futuro a partir de los usos potenciales de su predio, pidiendo un precio mayor o patrimonializando rentas futuras que pagará el comprador o usuario final.

Para caracterizar la oferta del suelo urbano, se realizó una regresión lineal simple[32] para estimar el grado de relación entre el precio de mercado y las cantidades ofrecidas. Tomando como variable dependiente el precio de mercado o para este caso el avalúo catastral y como variable independiente las cantidades ofrecidas o los predios de cada entidad territorial, se identificó una importante asociación para cada uno de los años del periodo de estudio, al menos para el mercado del suelo urbano y mercado agregado de las 47 entidades territoriales.

Como se puede observar en la gráfica 4 7en la medida que aumentan las cantidades de predios urbanos aumenta su avalúo catastral. Ante la existencia de ventaja localizada (la existencia de ventajas por localización o productiva que expresan diferentes rentas), el propietario de un predio dividirá su predio o el desarrollador inmobiliario iniciará la construcción de inmuebles para obtener un beneficio extraordinario, aumentando la

[32] $\gamma_t = \beta_0 + \beta_{xt} X_t + \varepsilon$
Donde:
γ_t: es el avalúo catastral rural, urbano o agregado en el año t (variable dependiente)
β_0: es la constante o intercepto de la regresión
β_{xt}: es el coeficiente de variación entre la variable dependiente y la independiente x
X_t: es el número de predios urbanos, rurales o agregados en el año t (variable independiente)
ε: es el término de error

cantidad de predio en el mercado del suelo urbano para la compra y venta en una entidad. Mientras más predios urbanos existan, mayor será el precio de estos

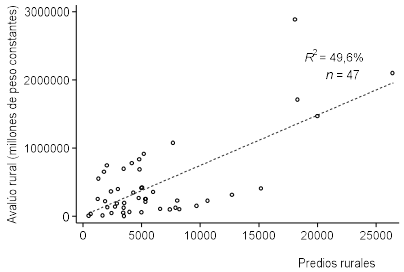
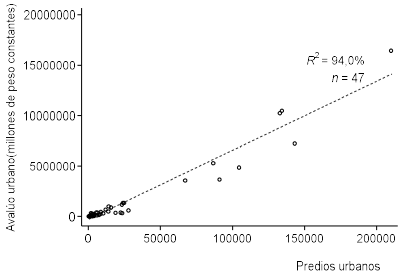
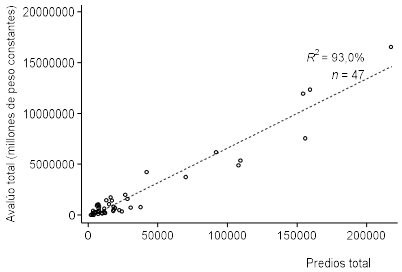
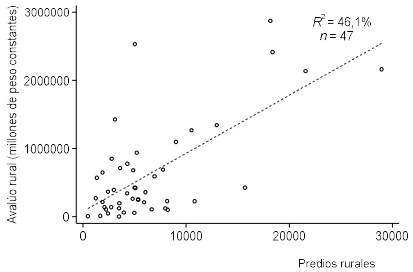
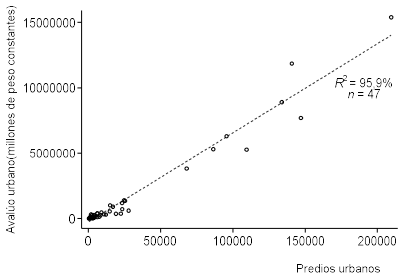
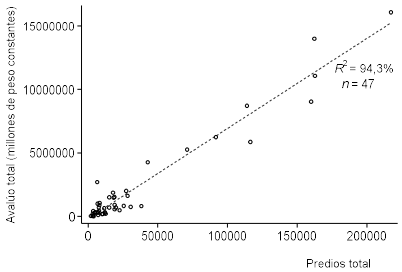
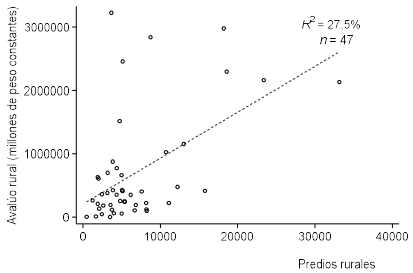
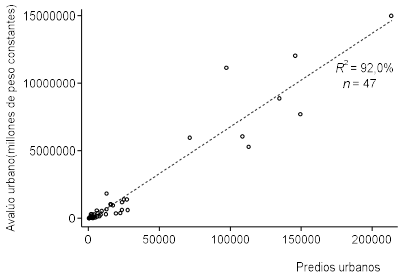
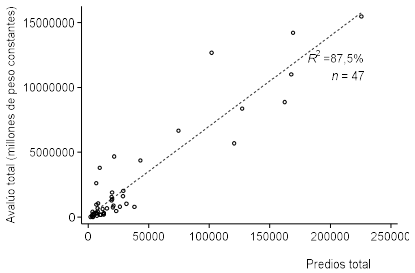
Esta relación se cuantifica a través de los R^2 presentes en la gráfica, los cuales al ser mayores al 90% para todos los años indican que las cantidades (predios) explican en esa proporción las variaciones de los precios (avalúo catastral). Es decir, a partir de estas 47 entidades territoriales se podría obtener una curva de la oferta del mercado del suelo urbano.

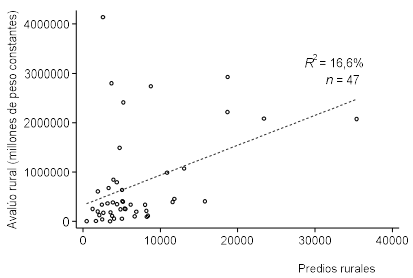
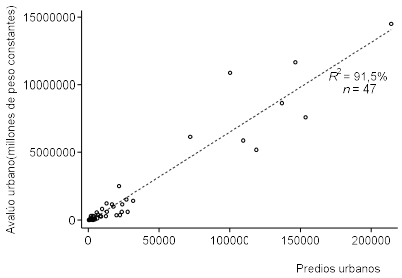
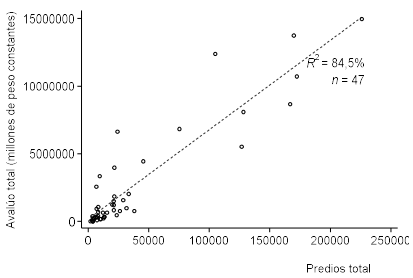
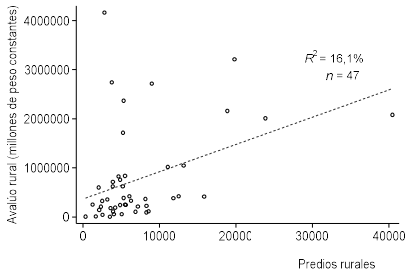
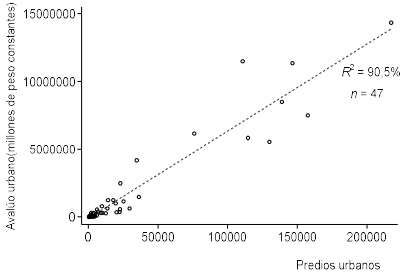
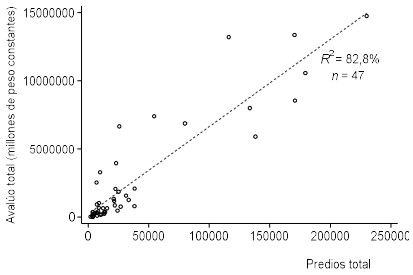
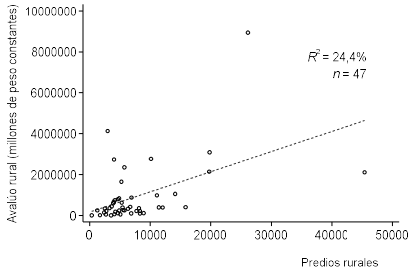
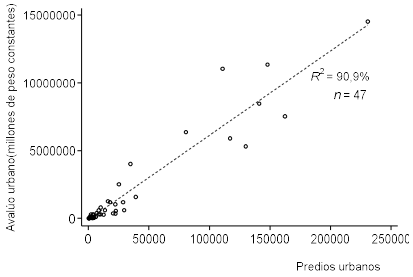
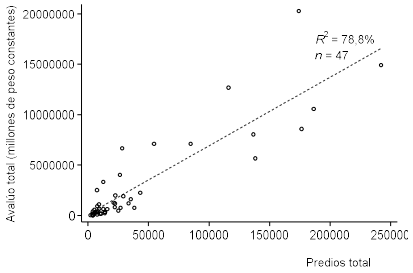
Un comportamiento similar se aprecia cuando se considera el agregado de precios y predios, es decir, los totales para las áreas urbanas y rurales. Aunque con una cuantificación menor de la relación entre las variables, de entre 72% y 94%, las gráficas indican una relación lineal fuerte entre precios y cantidades, en la que las segundas explican la variación de las primeras.

Ciertamente, esta asociación es inferior por el efecto del mercado del suelo rural, en el cual el R^2 llega a ser en el mejor de los casos 49% en el 2012 y 16% en el 2016. Esto implica que no se puede afirmar la existencia de una relación lineal entre los precios y cantidades del suelo rural, en los mismos términos del suelo urbano. Aunque cabe anotar que su impacto en el agregado no es tan alto, ya que no impacta la relación en términos cuantitativos.

Ahora, es necesario establecer la relación entre el precio y las cantidades demandas para determinar la sensibilidad de la oferta, pues de fortalecerse los montos se equipararían a la principal fuente de recursos municipales. Como el avalúo catastral es un precio de mercado, puede suponerse y utilizarse como variable dependiente para la estimación, claro está, bajo el supuesto que los avalúos del IGAC concuerden con los avalúos comerciales. Un supuesto que puede tener gran aceptabilidad, si se tiene en cuenta que no todos los municipios cuentan con la capacidad institucional para actualizar o llevar a cabo sus propios catastros y que el IGAC es la autoridad nacional para llevar a cabo esta labor.

Gráfica 4-7: Relación precio de mercado versus cantidades por área; 47 entidades territoriales seleccionadas 2012-2017

Año	Rural	Urbano	Total agregado
2012			
2013			
2014			

Año	Rural	Urbano	Total agregado
2015			
2016			
2017			

Fuente: cálculos propios con base DNP, s.f.

La dificultad radica en encontrar una fuente de información que permita identificar las cantidades demandas. Si bien podría apelarse al criterio poblacional, no existe una relación o estimación que permita asociar un número de personas a un determinado número de viviendas, oficinas, inmuebles comerciales o infraestructura para el sector público. No obstante, a partir de la información disponible se pueden controvertir las razones convencionales por las que se condena el establecimiento de un impuesto sobre el suelo urbano. En un mercado de libre oferta y demanda, se acostumbra afirmar que un impuesto sobre el suelo constituye una restricción que aumenta el precio del suelo y que además terminan pagando los usuarios finales. Desde luego, este argumento se basa en la modelización del mercado del suelo urbano y omite precisamente la característica de irreproductibilidad del suelo.

En términos concretos, el argumento se basa en explicar el precio del suelo a partir de los costos de producción individuales del inmueble, el cual se ajusta al precio de la oferta y la demanda. Bajo este esquema argumentativo, el precio estaría determinado o al menos tendría una asociación cuantificable con el sector de la Construcción. Sin embargo, la información de las 47 entidades territoriales que recaudaron plusvalía urbana, en los años de interés, permite afirmar lo contrario incluso para cada uno de los nueve sectores económicos sobre los cuales se llevan las cuentas nacionales.

Una herramienta exploratoria que indica la relación entre dos variables es el marco del análisis envolvente de datos, mejor conocido como el *coeficiente de Pearson*. Este indicador compara las variaciones recíprocas entre dos variables, determinando la magnitud y sentido de su relación y proporcionalidad, a través de los valores y signos que se presentan en una tabla. Este análisis exploratorio se aprecia en la Tabla 4-11 y demuestra que la asociación entre los precios, cantidades y el valor agregado de los sectores económicos, particularmente la Construcción, es prácticamente nula.

Con valores posibles entre -1 y 1, cuando el coeficiente de correlación es cercano a cero indica la ausencia de una relación. Como se puede observar en la Tabla 4-11, el sector Construcción expresa la relación más fuerte con los precios de los predios rurales con coeficiente de -0,05; es decir, un valor tan pequeño y cercano a cero, que en el mejor de los casos demuestra la ausencia de una relación cuantitativa entre precios y actividad económica. Una situación similar se puede observar con los otros sectores económicos, en los que en el mejor de los casos, los precios del mercado de los suelos urbano, rural y agregado están levemente relacionados (valores subrayados en negrilla en la Tabla 4-11) con los sectores Manufacturero, Financiero y de Comercio en una relación directa (mayor participación del sector en el valor agregado, mayor precio de los predios) y en una relación inversa (menor participación del sector en el valor agregado, mayor precio de los predios) en los sectores agrícola y de transporte.

Tabla 4-11: Coeficientes de correlación de Pearsons entre principales sectores económicos y los avalúos y predios 2012-2017; 47 entidades territoriales seleccionadas

Sector económico	Avalúo rural	Avalúo urbano	Avalúo total	Predios rurales	Predios urbanos	Total predios
Actividades de servicios sociales y personales	-0,0	0,01	0,01	-0,04	0,02	0,02
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-0,21	-0,08	-0,09	-0,09	-0,13	-0,13
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	0,14	0,05	0,05	0,12	0,08	0,08
Construcción	-0,05	-0,02	-0,03	0,00	-0,03	-0,03
Establecimientos financieros, seguros y otros servicios	0,12	0,13	0,13	0,15	0,17	0,17
Explotación de minas y canteras	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,02	-0,27
Industria manufacturera	0,30	0,04	0,05	0,16	0,07	0,08
Suministro de electricidad, gas y agua	0,03	0,00	0,00	0,03	0,01	0,01
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-0,21	-0,03	-0,04	-0,14	-0,06	-0,07

Fuente: cálculos propios con base DNP, s.f.

La ausencia de una relación estadística entre las actividades económicas y el mercado del suelo también se percibe en los predios o en las cantidades. No solo el sector Construcción evidencia su independencia, sino que cada uno de los diferentes sectores económicos para las 47 entidades territoriales demuestra su baja capacidad explicativa. Con excepción del sector Financiero, que muestra una leve relación positiva (0,15 para predios rurales, 0,17 para urbanos y 0,17 para el total), es decir de aumento de la actividad del sector frente a los precios y cantidades, las actividades económicas no afectan de manera importante el mercado del suelo.

A pesar de que se puede argumentar que hacen falta más observaciones o incluso considerar las variaciones en el tiempo para sostener la ausencia de una relación, para las 47 entidades territoriales que hacen parte de la reflexión de esta investigación, la evidencia empírica se ajusta al marco explicativo del mercado del suelo urbano en función de las rentas, en lugar de la explicación en función de la interacción entre la oferta y demanda. Lo que equivale en otros términos a reconocer que la oferta, la actividad de la construcción no determina en nada los precios del suelo urbano, sino por el contrario depende del comportamiento de los propietarios del suelo ante la irreproductibilidad del suelo urbano.

Una consecuencia de ello es poder justificar la pertinencia de un instrumento de captura de valor como la plusvalía urbana para corregir los efectos sociales y espaciales que acarrea el funcionamiento libre del mercado del suelo urbano, en detrimento de quienes se oponen. Como es de esperarse, hasta este punto no es posible identificar la capacidad de corregir los efectos negativos, pues no solo se escapa de los alcances de la investigación, sino que requiere un diseño metodológico distinto no contemplado.

4.3.3 Restricciones para el recaudo de la participación en la plusvalía urbana en Colombia

Una vez realizada la valoración de las oportunidades de la participación en la plusvalía urbana para las entidades territoriales, se realiza una valoración de sus restricciones. Para ello se tomaron en cuenta variables previamente utilizadas para poder estimar el efecto de condicionantes del mercado del suelo urbano sobre el recaudo de la participación en la plusvalía urbana.

Una preocupación recurrente de las ciencias sociales es poder identificar relaciones de causalidad que permitan asegurar el efecto de una variable sobre otra. Desde una perspectiva metodológica cuantitativa, este ejercicio requiere de al menos fuentes de información consistentes, de observaciones longitudinales y series de tiempo de largo plazo. Estas restricciones son difícilmente sorteables a partir del diseño metodológico de la investigación, pues como se ha mencionado a lo largo de este capítulo las cantidades y cualidades de información no son suficientes para todas las entidades territoriales.

De igual manera, como una aproximación exploratoria a la participación en la plusvalía urbana, no se encuentra dentro de los alcances de esta investigación identificar relaciones de causalidad; es más, una investigación que puede identificar causalidades excede las características de una investigación del campo disciplinar y nivel de formación en la que se inscribe esta tesis de grado. Por consiguiente, se opta, como en la sección anterior, por establecer posibles relaciones que sugerirán temáticas para tener en cuenta y ser profundizadas por futuras investigaciones sobre la participación en la plusvalía urbana en Colombia.

Estas relaciones entre los condicionantes del mercado del suelo y el recaudo de la participación en la plusvalía urbana se pueden cuantificar y estimar en términos de probabilidad. En lugar de afirmar que una singular característica del mercado del suelo determina el recaudo, que determinada característica institucional o que determinado factor del ordenamiento territorial garantizará ingresos por este concepto, se puede estimar con cierto grado de certeza cuánto pueden afectar estos elementos el recaudo por plusvalía urbana.

La metodología cuantitativa concreta es un modelo *probit*. Este modelo consiste en una regresión logística entre una variable dependiente dicotómica y una o varias variables independientes discretas o continuas. La variable dependiente adquiere valores entre cero y uno, siendo cero la ausencia de la característica de interés y uno, su existencia. Para este caso, cero cuando en determinado año una de las 47 entidades territoriales no reportó un recaudo por participación en plusvalía urbana y uno cuando sí lo hizo. Y las variables independientes son el precio promedio de los predios urbanos (continua), la categoría municipal establecida en la Ley 617 de 2000 (discreta) y el tipo de documento de ordenamiento territorial (discreta), es decir, variables sobre el mercado del suelo, la

capacidad institucional y el ordenamiento territorial, que se esperan afectan positiva o negativamente el recaudo.

Al igual que en la regresión lineal, la estimación de la relación consiste en determinar la sensibilidad del cambio entre las variables dependiente e independiente, pero en lugar de realizarlo a partir de una estructura lineal, se realiza con una estructura logarítmica, dada la restricción dicotómica de la variable dependiente. De igual manera, los resultados son una estimación de probabilidad, mas no una razón de cambio o pendiente como se acostumbra[33].

En la Tabla 4-12 se observan los resultados del modelo *probit* para cada uno de los años y las variables consideradas. En primer lugar, es importante considerar las variables para las que el modelo arrojó resultados estadísticamente significativos. Con 90%, 95% y 99% de significancia, las variables con uno o varios asteriscos (*) dan cuenta de la validez de las probabilidades estimadas. Esto quiere decir que aquellos resultados que no poseen la significancia estadística no pueden ser considerados o son imprecisos.

Tabla 4-12: Probabilidades calculadas (*ods ratio*) según variable 2012-2017; 47 entidades territoriales seleccionadas

Variables	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mercado del suelo urbano						
Precio	0,0757	-0,0284	0,0658	0,323***	0,222**	0,265**
	(0,100)	(0,0999)	(0,0957)	(0,109)	(0,102)	(0,109)
Categoría Ley 617						
Quinta	0,460***	0,0362	0,690***	-0,0600	0,00586	-0,269
	(0,135)	(0,228)	(0,158)	(0,278)	(0,357)	(0,221)
Cuarta	0,602***		0,509***	0,221		
	(0,196)		(0,159)	(0,389)		
Tercera	0,649***	0,387**	0,637***	0,250	0,155	0,100
	(0,106)	(0,164)	(0,125)	(0,306)	(0,349)	(0,314)
Segunda	0,674***	0,663***			0,330	
	(0,138)	(0,127)			(0,423)	
Primera	0,634***	0,643***	0,433***	-0,00463	0,116	-0,332
	(0,116)	(0,0944)	(0,108)	(0,431)	(0,506)	(0,307)
Especial	0,621***	0,669***	0,439***	-0,0381		-0,464
	(0,182)	(0,130)	(0,149)	(0,476)		(0,330)
Tipo POT						
PBOT	-0,267***	0,0196	-0,494***	-0,360*	-0,0420	0,0493
	(0,0912)	(0,154)	(0,126)	(0,215)	(0,305)	(0,290)
POT	-0,451***	-0,422***	-0,442***	-0,190	-0,0891	0,130
	(0,0902)	(0,0853)	(0,0928)	(0,358)	(0,358)	(0,344)

Errores estándar entre paréntesis
*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1
Fuente: cálculos propios con base DNP, s.f. y Contaduría, s.f.

[33] Para una mayor ampliación de la explicación del modelo ver Stock y Watson, 2012.

Para el mercado del suelo urbano, es decir, el precio promedio de los predios urbanos, los resultados son válidos solamente para el 2015, 2016 y 2017. Mientras que para las categorías municipales, las probabilidades estimadas son estadísticamente significativas para el 2012, 2013 y 2014; y para los tipos de POT los resultados pueden ser considerados solo para el 2012, 2013 y 2014.

Ahora bien, para la variable del mercado del suelo urbano, los resultados del modelo muestran que, en 2015, un aumento del precio promedio de los predios incrementó la probabilidad de recaudar plusvalía urbana en 32,3%. Para el 2016 la probabilidad de recaudar plusvalía urbana aumentó en 22,2% y para el 2017, en 26,5%. Esto quiere decir que para los últimos tres años del periodo de interés, las entidades territoriales que recaudaron plusvalía urbana tuvieron una baja respuesta ante la manifestación del mayor valor del precio del suelo urbano.

Ello se puede deber, en el corto plazo, precisamente a la capacidad institucional que exige su recaudo, es decir desde la liquidación, la notificación, el registro en la matricula inmobiliaria y el cobro efectivo, ya sea cuando hay un cambio de dominio, la solicitud de una licencia urbanística, el cambio de uso o la adquisición de título de derechos adicionales de construcción y desarrollo. Y en largo plazo, a que la reglamentación en materia de ordenamiento territorial efectivamente haya identificado el lugar donde se dieron los mayores precios del suelo como sujeto de recaudo.

Por otra parte, al considerarse las categorías de la Ley 617 de 2000, se observa que cuando un municipio de sexta categoría logra ascender a otra categoría, aumenta su probabilidad de recaudar plusvalía urbana. Por ejemplo, en 2012 un municipio que pasó de la categoría sexta a la quinta aumentó en 46% su probabilidad de recaudar recursos por este concepto. Una probabilidad que aumentó para el 2014 al 69% (20 puntos porcentuales de un año a otro).

Si bien el aumento de la categoría municipal se puede deber a un aumento de población, es también atribuible esta mayor disposición a recaudar plusvalía urbana a la capacidad de generar recursos propios por el municipio. Una mayor capacidad de recaudo tiene implícito una mayor capacidad en su Secretaría de Hacienda para hacer efectivo el cobro de impuestos, es decir, una mayor capacidad institucional.

Ahora bien, según los resultados, aspirar a las más altas categorías presupuestales no implicaría mayor predisposición para recaudar plusvalía urbana. Como se puede observar en la Tabla 4-12, si un municipio de sexta categoría asciende a la cuarta aumenta su probabilidad en 64%, a la tercera en 67%, a la segunda en 63% y a la especial en 63%. Una diferencia mínima de un año a otro. Esto quiere decir que en el caso excepcional que un municipio logre ascender más de dos categorías en el mismo año, no tendrá mayor disposición al recaudo. Por el contrario, se puede observar que los cambios de las probabilidades disminuyen a través de los años, pues para el 2013, pasar de la sexta a la tercera solo implicaría un aumento de 38%. Una factible explicación puede ser que en la

medida que se asciende en las categorías, la participación en la plusvalía urbana pierde relevancia para la entidad territorial, pues como se observó al inicio del capítulo, los municipios que más han recaudado plusvalía urbana son los que se encuentran en la categorías sexta y tercera, probablemente ante la necesidad de recursos para cumplir con sus responsabilidades en el marco de la descentralización del Estado colombiano.

Por último, contrario a lo que se esperaría, un cambio hacia un documento de ordenamiento territorial con mayores instrumentos para la planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano no implica una mayor probabilidad de recaudo en la participación en la plusvalía urbana. De hecho, al cambiar de EOT a PBOT disminuye un 20% en 2012, un 49% en 2014 y un 36% en 2015.

Consecuentemente con los ajustes reglamentarios, institucionales, políticos e incluso sociales que implicaría realizar un cambio del documento de ordenamiento territorial, puede explicarse la reducción en la capacidad de respuesta de las entidades territoriales ante los incrementos del precio del suelo urbano. Más aún si se tiene en cuenta que para el 2012, una importante proporción de los municipios modificó o actualizó su acto administrativo luego de haberse cumplido los tres periodos constitucionales de la vigencia de este instrumento de ordenamiento territorial.

Estos resultados indicarían, primero, que las entidades territoriales aún no aprovechan en su totalidad las dinámicas del suelo urbano, pues han aprovechado en el mejor de los casos 30% de los incrementos. Segundo, que mayor capacidad institucional implica un mayor recaudo, aunque en el tiempo disminuye la probabilidad que el municipio continúe implementando este instrumento de aumento de los recursos fiscales. Y tercero, que mayor discrecionalidad en la gestión del desarrollo urbano no implica un mayor recaudo, sino una menor predisposición a utilizar el instrumento.

Un elemento convergente después de la exposición de estos resultados es sin lugar a duda la capacidad institucional al margen de las condiciones normativas, económicas o políticas (estas últimas no consideradas en este documento). Este elemento se escapa del alcance de la tesis de grado y representa una eventual línea de profundización o ampliación para tener un panorama más completo de la participación en la plusvalía urbana en Colombia.

4.4 Síntesis: articulación los resultados empíricos con el mercado del suelo urbano

Una de las precisiones conceptuales en las que se ha hecho particular énfasis a lo largo del documento es la que señala el funcionamiento del mercado del suelo urbano a partir de las características del suelo como mercancía. No porque el Estado intervenga en el mercado, este funcionará de la manera descrita y llevará a las problemáticas sociales, económicas y espaciales, sino que independientemente de la intervención estatal este funcionará así por la irreproductibilidad que escapa de la discrecionalidad del propietario y

del Estado. Por ello, se ha sostenido que la acción urbanística o administrativa del ordenamiento territorial propicia las condiciones para la generación de beneficios individuales a los propietarios del suelo, pero se requieren otras circunstancias que afirmen las ventajas relativas por localización. Estas circunstancias convierten la ventaja bajo la forma de renta en un mayor precio del suelo urbano, lo cual en su momento se explicó como la valorización económica del suelo a través de los actores que se disputan el mayor valor.

Como se vio en este capítulo, es en el desenvolvimiento mismo del mercado del suelo urbano donde se afirma la ventaja relativa que propicia la autoridad local y donde opera la participación en la plusvalía urbana, recaudando parte del mayor precio causado. En la interacción entre el propietario original y el promotor inmobiliario, la disputa por la apropiación de la renta del suelo se manifiesta, y una vez se ha capitalizado en forma de precio, la acción de la autoridad local exige una contraprestación a favor de la colectividad por el beneficio individual patrimonializado. Esta acción estatal es necesaria para corregir o reducir los resultados del mercado del suelo urbano, buscando afectar las privaciones que se derivan de su dinámica, primero, directamente en el mercado del suelo urbano, aminorando el precio de mercado que paga el usuario final al descontar la renta, y luego, a través de acciones que propendan por el desarrollo territorial financiadas por la participación en la plusvalía urbana.

El momento que permite que la autoridad local alcance los objetivos políticos a través de la participación en la plusvalía urbana es cuando se ha dado la valorización de la ventaja relativa en el mercado del suelo urbano. Los momentos de exigibilidad de la Ley 388 de 1997 indican el momento exacto en el que la intervención estatal debe desarrollarse.

Como un instrumento de captura de valor de carácter fiscal, la implementación de la participación en la plusvalía urbana requiere de su apropiación en lo local en desarrollo de la autonomía de las entidades territoriales. Esta apropiación, según la experiencia de las 47 entidades territoriales seleccionadas demuestra que es suficiente con que el municipio o distrito incluya la participación en la plusvalía urbana en los planes de ordenamiento territorial o en los estatutos tributarios para su implementación. No se requiere la inclusión de la participación en la plusvalía urbana en la normatividad local simultáneamente.

Desde la base empírica, que se limita a un conjunto heterogéneo y no representativo de todas las autoridades locales colombianas, este hallazgo y en general todos los hallazgos acá planteados no son extensibles a todo el país, ni corresponden a una evidencia empírica que permita realizar generalizaciones. Los hallazgos indican temáticas o problemáticas que deben profundizarse a través de otras investigaciones.

No es suficiente que la Constitución, la legislación y la normatividad local establezcan un marco regulatorio para la implementación de la plusvalía urbana; se requieren unas condiciones económicas que se presentan cuando existe una dinámica importante del mercado del suelo urbano. No obstante, existen grandes dificultades para estudiar en gran

escala y sistemáticamente el desarrollo del mercado del suelo urbano, ya que existen múltiples fuentes de información que requieren el fortalecimiento del registro, la centralización de la recolección de la información y una sistematización que no comprometa su carácter sensible y privado.

Existen fuentes alternativas de información que expresan indirectamente el comportamiento del mercado del suelo urbano, bajo supuestos muy puntuales, que limitan las generalizaciones que se puedan realizar. Como se recordará, esta es una investigación exploratoria que busca lograr algún grado de comprensión de la experiencia de la participación en la plusvalía urbana a través de algunas entidades territoriales.

El mercado del suelo urbano entre 2013 y 2017 ha tenido en las 47 entidades territoriales una dinámica favorable a través de los indicadores observados para el eventual recaudo de la participación en la plusvalía urbana. Principalmente, a partir de las características de la oferta del mercado del suelo -donde existe un mayor dinamismo- se encuentran las entidades territoriales seleccionadas que han recaudado plusvalía urbana. Como se vio, los propietarios y desarrolladores inmobiliarios quienes ejercen sus derechos de propiedad tienen una gran influencia en la estructuración de la oferta del mercado del suelo urbano a través de las cantidades de predios que se pueden vender o comprar

De igual manera, las finanzas públicas de las 47 entidades territoriales coincidencialmente expresan las características de la estructura presupuestal de la descentralización financiera latinoamericana, en la cual los limitados recursos por transferencias de la Nación implican un esfuerzo adicional o mayor para cumplir con las responsabilidades en materia socioeconómica de sus habitantes. Si a ello se agrega la existencia de la dinámica del mercado del suelo urbano, la participación en la plusvalía es una oportunidad para fortalecer la capacidad de las autoridades locales para llevar a cabo acciones en materia de desarrollo territorial.

La evidencia empírica muestra la singularidad del mercado del suelo urbano a partir de las entidades territoriales consideradas. Existe una relación entre cantidades y precios de mercado explicada en función del comportamiento de los agentes que participan y a su vez existe una independencia de las principales actividades económicas. Desde este punto de vista, en Colombia es legítima la participación de la plusvalía urbana, al representar un beneficio inmerecido que requiere de una contraprestación de parte del propietario del suelo urbano. Desde luego, es importante profundizar en aquellas entidades territoriales que a lo largo del capítulo pueden complementar, profundizar o controvertir los resultados hasta ahora mencionados.

La acción de las 47 entidades territoriales consideradas arroja como principal foco de atención la capacidad institucional de los municipios. La acción administrativa que recoge la reglamentación, liquidación y recaudo es una variable no considerada pero fundamental para comprender la conjugación de los condicionantes normativos, económicos y políticos que dan lugar a este singular instrumento de financiación del desarrollo urbano.

Con todo lo anterior, se puede concluir que existen tanto un mercado del suelo urbano del cual se pueden extraer recursos para financiar el ordenamiento territorial, como un contexto institucional propicio para la implementación de la plusvalía urbana; además, esta es un instrumento que puede llegar a financiar el desarrollo territorial de los municipios; cualquier autoridad local puede implementarla y concentrarse los esfuerzos institucionales, esperando lograr mejores resultados en el mediano plazo.

5. Conclusiones y recomendaciones

A través de los capítulos de este documento se han abordado referentes conceptuales, procesos políticos, económicos y sociales articulados a formas de pensar y comprender las ciudades latinoamericanas, marcos constitucionales, legales y normativos y algunas experiencias de entidades territoriales en la implementación de la participación de la plusvalía urbana en Colombia. El hilo conductor para estas reflexiones fue intentar evaluar las condiciones institucionales y dinámicas del mercado del suelo urbano que condicionan la implementación de la plusvalía urbana en Colombia entre 1997 y 2017 para la caracterización de la capacidad de las autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización en América Latina.

Cada capítulo, con sus reflexiones y resultados contribuyó directamente al logro de este propósito. En primer lugar, la fundamentación teórica de las rentas del suelo, el mercado del suelo y los actores que allí participan brindó un marco comprensivo de la participación en la plusvalía urbana a partir de las características del suelo como mercancía, de la oferta del suelo urbano, de las ventajas por localización que ofrece a sus propietarios, de su capitalización en precio y de la necesaria intervención del Estado para solucionar los problemas sociales, económicos y espaciales que el mercado del suelo urbano genera.

Luego, desde las dinámicas urbanas comunes para América Latina, se identificó un contexto social, político y económico en el cual se desarrolla la acción política del Estado orientada a la transformación de las formas de ocupar y usar el suelo y la calidad de vida de la población, destacándose la planificación y la descentralización como referentes inmediatos de la participación en la plusvalía urbana. Las formas de problematizar y explicar las ciudades con los estudios urbanos fueron de gran relevancia, sobre todo, para la necesaria comprensión de intervención estatal del mercado del suelo urbano y sus problemáticas en el proceso de urbanización.

Posteriormente, fue posible describir la participación de la plusvalía urbana en Colombia a partir de las rentas del suelo urbano, la descentralización y el ordenamiento territorial en los marcos constitucionales, legales y normativos colombianos. Allí se identificaron los elementos más significativos que destacan la participación en la plusvalía urbana en América Latina a partir de la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

En el último capítulo se valoró la acción de algunas autoridades locales en Colombia entre 1997 y 2017 a partir de las dinámicas del mercado del suelo urbano para la identificación de oportunidades y restricciones del instrumento de la participación en la plusvalía en la solución de los problemas asociados a las dinámicas urbanas. Se consideraron los planes de ordenamiento territorial, los estatutos tributarios, la dinámica del mercado del suelo urbano e información presupuestal de 47 entidades territoriales.

La lógica expositiva del documento siguió diferentes caminos argumentativos para cumplir con el propósito general y los objetivos particulares de la investigación. A continuación, se sintetizan los distintos resultados que se pueden extraer del proceso argumentativo seguido a lo largo del documento, con un mayor nivel de detalle. De igual manera, se presentan aspectos que se podrían realizar en un futuro para emprender investigaciones similares o fortalecer la investigación realizada.

5.1 Conclusiones

El primer recorrido de carácter conceptual fue necesario ya que brindó los elementos pertinentes para comprender la renta del suelo urbano, el mercado del suelo urbano y los actores que participan. En el capítulo 1, las conceptualizaciones sobre la renta de la tierra brindaron una explicación de las condiciones económicas en que un bien que no tiene costos de producción puede ser intercambiado. Estas condiciones son la valorización económica o la forma general de la renta de la tierra: *el producto relativo de la tierra de menores condiciones de productividad o localización.*

Con muy pocas modificaciones, los principales exponentes de la economía política y sus críticos llegaron a este referente común. Teóricamente implicó identificar que la renta no hace parte de una forma de pensamiento en particular, sino una preocupación general integrada a la explicación del sistema económico durante el siglo XIX. No obstante, las argumentaciones que de allí se derivan sí expresan diferencias radicalmente diferentes.

La tierra participa como factor de producción, favoreciendo la productividad agrícola a favor de quien puede hacer su uso, pero privando al agregado social. Esta ventaja relativa es la renta que exige el propietario o la retribución por la titularidad de la propiedad, pero sin aportar con alguna forma de trabajo a la producción agrícola. La tierra participa en la distribución, generando beneficios individuales a costa de las condiciones sociales y naturales en las que se genera.

Como se observa, la base fundamental de la renta de la tierra es la propiedad. Por ello, de su valoración se extraen posiciones que abogan por su protección, por el pago de la renta y la justificación de las condiciones de distribución, en contraposición a quienes se oponen a sus negativos efectos sociales y económicos. A pesar de la defensa ideológica o filosófica de la propiedad, en esta primera reflexión sobre la renta se pudo identificar la necesidad de la intervención estatal, destacando su acción tributaria y sus nulos efectos sobre la productividad.

El siguiente recorrido conceptual fue la comprensión de la renta en el mercado del suelo urbano. Allí, con autores más contemporáneos y latinoamericanos, a partir de las características del suelo fue posible identificar la dinámica del mercado del suelo urbano, donde la renta y los actores que en este participan propician la generación de un beneficio patrimonializable a través del precio. Este beneficio se consolida en un proceso histórico, social, económico y espacial que brinda una ventaja relativa por localización, en el cual difícilmente puede incurrir un propietario o un capital individual. Esta condición de irreproductibilidad del suelo urbano hace que su oferta sea escasa, que en relación con la demanda sea inelástica y que los actores del mercado actúen bajo otros intereses distintos a los que se desarrollarían en otro mercado.

El propietario del suelo urbano no solo no interviene en la generación del beneficio, sino que se apropia del esfuerzo colectivo, propiciando efectos económicos, sociales y espaciales negativos a raíz de las privaciones y exclusiones del suelo urbano. Como este funcionamiento del mercado del suelo urbano configura un modelo de ocupación y uso de las ciudades al margen de la intervención estatal, la acción política del Estado es más que legítima o necesaria para corregir o aminorar las desigualdades de la distribución del suelo y mejorar la calidad de vida de la población.

De manera más específica, se observó cómo la renta propicia la transferencia de beneficios entre los diferentes agentes que participan en el mercado del suelo urbano, cómo se manifiestan los diferentes tipos de renta simultáneamente bajo una relación social compleja; y, más importante, cómo contribuyen a construir la configuración espacial y la estructura social de las ciudades. Es más, a partir de las rentas del suelo urbano en el contexto latinoamericano, se observa cómo opera un mercado sin restricciones, produciendo y reproduciendo desigualdades en diversas dimensiones.

Con ello se obtuvo un marco teórico comprensivo del mercado del suelo, tomando como centro de su análisis la renta del suelo urbano. Un marco teórico que además de permitir comprender la participación de la plusvalía urbana, también brinda algunas referencias para justificar la intervención estatal en el mercado y el papel del mercado del suelo en la configuración de las ciudades. De manera más concreta se puede afirmar que el mercado del suelo urbano genera desigualdades producto de los procesos de urbanización comunes en América Latina, pues la renta del suelo urbano propicia la patrimonialización individual del esfuerzo colectivo, siendo apremiante la intervención y regulación estatal.

En el capítulo 2, se analizó la acción política del Estado y su papel ante los efectos económicos, sociales y espaciales del mercado del suelo urbano. Las formas de problematizar las ciudades en América Latina ilustraron la configuración de la distribución desigual del espacio y el papel del Estado frente dichas desigualdades. Una tensión histórica permanente entre la reproducción del capital y la calidad de la vida en las ciudades, que se ha inclinado a favor del primero ante la persistencia y profundización de las desigualdades sociales, económicas y espaciales.

En el marco de los estudios urbanos se encontraron campos comunes de la reflexión académica: los procesos de urbanización y las formas de ocupar y vivir los territorios urbanos; las estructuras económicas y su interrelación con los modelos de desarrollo económico y social; la estructura desigual de las ciudades (espacial, política y económica); y el Estado a través de las políticas sociales y la gestión y administración de las ciudades.

Los procesos políticos de la región más significativos a finales del siglo XX son la descentralización y la planificación urbana a propósito del ordenamiento territorial. La descentralización evidenció la transformación estructural del Estado orientada a la democratización de los espacios locales y en beneficio del nuevo patrón de acumulación posterior a la crisis económica de la década de 1980. El principal resultado de este proceso político fue la constitución de las autoridades locales como los principales actores espaciales, con responsabilidades ante la calidad de vida de la ciudad, pero en contexto de disminución de la intervención social, de reducción del gasto público y de la prevalencia del mercado como orientador de la vida del ser humano.

Por su parte, las formas de planificación estatal y la incorporación de la dimensión territorial fueron de gran importancia en América Latina, ante la percepción de la capacidad del Estado de propiciar cambios. No obstante, sus resultados fueron limitados, pues se concentró en el resultado del proceso de planificación –un documento-, más que en la implementación de las estrategias o en el logro de los objetivos allí planteados. A pesar de ello, la descentralización renovó el interés por la planificación, permitiendo a las autoridades locales incursionar en la planificación urbana bajo lo que se conoce como ordenamiento territorial. Esta no es solo renovación de la planificación, sino una práctica que aspira en lo local a organizar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza en el espacio, bajo una visión de largo plazo, con objetivos, estrategias e instrumentos para su logro.

Como factor común, la acción política del Estado permitió articular históricamente los estudios urbanos y los procesos políticos de la descentralización y el ordenamiento territorial. Un referente histórico en el que convergen necesidades propias de los países de la región y presiones externas de múltiples actores, pero de donde se extraen singularidades que contribuyen a comprender a América Latina como un todo.

Al finalizar el segundo capítulo, la reconstrucción de los estudios urbanos, la descentralización, la planificación y el ordenamiento territorial se vieron reflejados en la recuperación de la plusvalía urbana. Una acción estatal de las autoridades locales en materia de ordenamiento territorial y un instrumento para financiar y solucionar las necesidades sociales de la población. El Lincoln Institute of Land Policy ofreció una conceptualización, una recopilación de experiencias y el diseño de orientaciones metodológicas a partir de la experiencia latinoamericana en la recuperación de rentas urbanas del suelo. Sin lugar a dudas, una referencia obligada que no puede omitirse en

cualquier aproximación de las plusvalías urbanas, sea en América Latina o en otro contexto geográfico.

Con el concepto recuperación de la plusvalía urbana se pudo comprender cómo la autoridad local propicia la generación de beneficios para propietarios mediante acciones administrativas o urbanísticas en cumplimiento de sus funciones sobre ordenamiento territorial. Una acción que legitima la recuperación de los beneficios, que genera una fuente de recursos para las autoridades locales y socializa o moviliza los beneficios individuales con fines redistributivos.

Insistentemente se sostuvo que independiente de la acción del Estado, tiene lugar la valorización del suelo, la intervención estatal refuerza la legitimidad de la captura de la renta. El Estado puede incrementar la valorización del suelo sin ninguna intervención o esfuerzo del propietario, pero se requieren otras circunstancias para que ello efectivamente se manifieste. Los beneficios al propietario no se generan porque el Estado sea un actor espacial, sino por las características mismas del suelo urbano como mercancía, de su mercado y de los múltiples actores que participan en este.

Con esta reflexión, el marco teórico fue desarrollado para comprender el lugar del mercado del suelo urbano como condicionante de la capacidad de las autoridades locales, y como determinante de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización en América Latina. Siendo posible afirmar, después de este recorrido, que las transformaciones institucionales de finales del siglo XX en América Latina propiciaron el desarrollo e implementación de instrumentos de intervención estatal en el mercado del suelo urbano. La descentralización y ordenamiento territorial apalancaron la consolidación de instrumentos de captura de valor del suelo urbano, en cuya apropiación se destaca Colombia.

A partir de este punto, se llega a la participación de la plusvalía urbana colombiana. En el capítulo 3, se analizaron las condiciones institucionales de la implementación de la participación en la plusvalía urbana, haciendo énfasis en la capacidad de las autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales del proceso de urbanización. En este punto, se hace manifiesta la participación en la plusvalía urbana como un instrumento de captura de valor del suelo, con un carácter predominantemente fiscal y con unas características que la diferencian de otros instrumentos en la experiencia latinoamericana.

Los contenidos constitucionales, legales y normativos colombianos fueron el principal objeto de reflexión. Se parte de la función social y ecológica de la propiedad privada, es decir, de las obligaciones que acarrea este derecho, las cuales lejos de ser un asunto formal, tienen profundas implicaciones sociales y políticas perceptibles en el régimen de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo y en la coordinación entre los intereses públicos y privados.

Esto se observa en la función social del ordenamiento territorial, cuyo principal resultado son los planes de ordenamiento territorial. Un proceso de planificación de las autoridades locales en el ejercicio de su autonomía administrativa, que define en función de una visión de desarrollo territorial, un modelo de ocupación del espacio y unas estrategias, acciones e instrumentos para su logro. Más que un documento adicional de la planificación estatal o un conjunto de normas, los POT localmente determinan la realización del derecho de propiedad, sujetando su materialización al interés general, al medio ambiente y a las contraprestaciones exigidas al propietario por el ejercicio de este derecho.

La participación en la plusvalía urbana se explica a través del principio de distribución de cargas y beneficios, siendo una articulación compleja de situaciones y condiciones con múltiples determinaciones de la noción de renta del suelo, la acción política estatal, la descentralización, el ordenamiento territorial y los referentes institucionales. La participación en la plusvalía urbana es una síntesis de todos estos elementos, donde el Estado colombiano a través de sus autoridades locales genera las condiciones para la generación de una ventaja relativa por localización, tiene la legitimidad para recolectar parte de ese beneficio, logra afectar las condiciones de funcionamiento del mercado del suelo urbano y logra conseguir recursos económicos para el desarrollo territorial.

No es fortuito que la singularidad de la participación en la plusvalía urbana se exprese en que:

- Opera por cambios de uso, cambios en la clasificación, el aumento de los índices de edificabilidad y la obra pública (acciones administrativas y urbanas que desarrollan la función pública del ordenamiento territorial).
- Es un complemento de otros instrumentos de captura de valor como las contribuciones por valorización y el impuesto predial.
- Contempla los precios y no los valores, supeditándose a las condiciones de capitalización de la renta del suelo.
- Opera sobre el suelo y sobre la edificación, aun con las dificultades administrativas para las autoridades locales que ello genera.
- No se recupera la totalidad del incremento del precio, sino que se reconoce un derecho a patrimonializar una parte (distribución equitativa de cargas y beneficios).
- Es un instrumento regulatorio al permitir distintos grados de recaudo en función de la liquidez, exigiendo un esfuerzo administrativo para las autoridades locales.
- Es de carácter fiscal al aumentar el ingreso público para el desarrollo territorial.
- Es un instrumento que contribuye a una política urbana.
- Opera solo cuando se materializan los mayores precios de los terrenos y edificaciones, afectando una parte del mercado del suelo urbano a favor del usuario final.

Ahora bien, este abordaje de la participación de la plusvalía urbana específicamente permite realizar una evaluación de la capacidad de las autoridades colombianas locales frente a los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización, tomando en

consideración los condicionantes institucionales. El marco institucional, al menos desde lo formal, plantea la orientación del instrumento hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los entornos urbanos, previéndole como un instrumento que financie la acción de las autoridades locales y la transformación del modelo de ocupación y usos del suelo.

Sin embargo, la capacidad de afectación del mercado del suelo urbano es limitada. Cuando se permite una patrimonialización del beneficio generado por la acción administrativa o urbanística, se captura una parte de las rentas colectivas y se propicia el funcionamiento del mercado del suelo urbano. No obstante, la participación en la plusvalía urbana afecta la capitalización de la renta en el precio y aminora su transmisión a los usuarios finales a través del precio de mercado del suelo urbano. Ello dependerá del ejercicio de identificación del efecto plusvalía que debe realizar la autoridad local, así como de la capacidad para hacer cumplir las normas urbanísticas. La principal dificultad radica en la atención predio a predio que debe hacer la entidad territorial municipal.

Finalmente, en el capítulo 4 se valoraron las capacidades de las autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización respecto de las dinámicas del mercado mediante evidencia empírica para 47 entidades territoriales.

En términos generales, se encontró que a pesar de ser obligatorios los planes de ordenamiento territorial, se ha dilatado su elaboración hasta 14 años después de la vigencia de la Ley 388, al menos para el conjunto reducido de entidades territoriales que fueron objeto de estos análisis. También, que a pesar de tener una perspectiva de largo plazo, antes de la terminación de su vigencia, los POT son objeto de modificaciones, es decir, que son susceptibles de ser modificados por las dinámicas políticas coyunturales.

También se encontró que la participación en la plusvalía urbana ha sido desde el inicio una preocupación para las entidades territoriales, pues en la mayoría de los casos ha quedado expresada en los planes de ordenamiento territorial desde que se volvieron una obligación. Por el contrario, en los estatutos tributarios, su incorporación se ha visto reflejada con mayor intensidad en el 2001 y en el 2011, momento en el que converge el inicio y la finalización de la primera vigencia de los POT.

En relación con las condiciones de implementación, para las 47 entidades territoriales analizadas se encontró que la participación en la plusvalía urbana es necesario que esté reglamentada solo en los estatutos tributarios o en los planes de ordenamiento territorial, pues las entidades territoriales municipales que sirvieron para este análisis la han recaudado sin tenerla simultáneamente en los dos actos administrativos.

Finalmente, el análisis de las condiciones del mercado del suelo para la implementación de la participación en la plusvalía urbana evidenció que es una fuente de recursos que contribuye al fortalecimiento de las finanzas públicas para el conjunto de entidades territoriales analizadas. En estos resultados, también se encontró que la plusvalía urbana es una preocupación para los municipios con menor población o capacidad institucional,

probablemente porque es una alternativa que incrementa los recursos fiscales de las autoridades locales.

Como casos particulares, las 47 entidades territoriales estudiadas evidencian una gran heterogeneidad; sin embargo, la dinámica del mercado del suelo ofrece características comunes que permiten aproximarse a las razones del recaudo de la participación en la plusvalía urbana en dichos lugares. El hecho de que más del 80% de las entidades territoriales analizadas se encuentre en el grupo del 20% de los municipios con los precios del suelo más altos en Colombia indica que las condiciones económicas de valorización apalancan la generación de beneficios a los propietarios.

Si la gran mayoría de las 47 entidades territoriales ha implementado la plusvalía urbana, las demás entidades territoriales pertenecientes a ese quintil más alto del precio del suelo urbano también pueden hacerlo. El mercado del suelo urbano es un criterio de priorización de entidades territoriales para ampliar la escala de la implementación de la plusvalía urbana y una herramienta para profundizar en el conocimiento de este instrumento de financiación del desarrollo urbano.

Con los resultados de las 47 entidades territoriales es posible identificar una estructura del mercado del suelo urbano, en la cual la cantidad de predios estaría determinando los precios. Esta curva de la oferta del mercado del suelo urbano indica cómo el propietario actúa en función del beneficio, buscando sacar mayor provecho de su propiedad con una mercancía con una característica como lo es su irreproductibilidad. En consonancia, el sector Construcción para las entidades territoriales evidencia su independencia frente a los precios y las cantidades, es decir, demuestra un mercado del suelo asociado no al modelo clásico de libre mercado, sino a la renta de la tierra.

En los casos analizados, los resultados también sugieren que es más probable que la participación en la plusvalía urbana tenga un recaudo o se implemente si existe una presión por generar recursos propios, pues son las entidades territoriales más pequeñas en términos poblacionales y en capacidad institucional las que más han hecho uso de este instrumento. También se evidenció que la capacidad de respuesta de las entidades territoriales ante el aumento de los precios del suelo urbano es muy limitada.

Una probable explicación a todo ello, que a su vez requiere de más información y profundización, se encuentra en las capacidades institucionales que exigen la participación en la plusvalía urbana. Pues se necesita de un contexto normativo y del cumplimiento de requisitos y procedimientos que pueden sobrepasar la capacidad de respuesta de las entidades territoriales, sobre todo las más pequeñas.

Con el cuarto capítulo se puede entonces afirmar, primero, que la participación en la plusvalía urbana en Colombia es un instrumento de recaudo fiscal de los municipios más pequeños en Colombia ante la presión por generar recursos para atender las necesidades de las poblaciones. Segundo, que los municipios aprovechan las dinámicas del mercado

del suelo urbano, las cuales generan la valorización del suelo urbano y ofrece una fuente de recursos fiscales que se recuperan a través de la intervención estatal, a partir de las ventajas por localización que propicia la acción urbanística o administrativa de las autoridades locales. Y tercero, que los municipios no aprovechan en su totalidad la dinámica del mercado del suelo urbano probablemente por las restricciones en términos de capacidad institucional. Sin embargo, ni una mayor capacidad ni una mayor discrecionalidad de política garantizan un mayor recaudo de la participación en la plusvalía urbana.

Con todo lo anterior, esta evaluación de las condiciones institucionales y dinámicas del mercado del suelo urbano que condicionan la implementación de la plusvalía urbana en Colombia plantea la necesidad de fortalecer la acción política de las autoridades locales en la solución de los problemas sociales, económicos y espaciales de la urbanización, ofreciendo algunos elementos para pensar y explicar a América Latina.

5.2 Recomendaciones

De acuerdo con los diferentes momentos en los que se abordó la participación en la plusvalía urbana a lo largo del documento, se pueden sugerir algunas recomendaciones que fortalecerían o complementarían esta investigación. En el nivel más abstracto, las rentas ofrecen una oportunidad para comprender los procesos de valorización del suelo urbano, pero deben explorarse otras formas en las que se propicia la generación de mayores valores, distintas a la acción administrativa o la intervención urbanística.

Las rentas del suelo urbano y funcionamiento en el mercado suelo pueden llegar a explicar las configuraciones espaciales y la estructura social de desigualdades; extrapolar su análisis a un sistema de ciudades o una región enriquecería su capacidad explicativa y contribuiría a la configuración espacial de algunos lugares en América Latina.

La distribución desigual del suelo urbano asociada al proceso mismo de urbanización latinoamericano ofrece una forma de articular distintos procesos políticos y académicos para comprender desde una perspectiva abarcadora los problemas comunes en la región. Profundizar en los elementos de carácter social, político o incluso cultural podría ampliar los criterios o perspectivas de análisis comunes en la región.

La generalidad del abordaje de los referentes constitucionales, legales y normativos, por supuesto, no agotan la investigación. Habiendo establecido los conflictos entre el interés particular y el general, las obligaciones derivadas de la función social y ecológica de la propiedad y los planes de ordenamiento territorial, su despliegue en una situación particular también complementaría los principales hallazgos. El estudio de caso es una alternativa que puede llegar a controvertir o confirmar lo que se sostuvo, afirmó y dedujo a lo largo de este documento.

Para terminar, es importante considerar los limitantes del diseño metodológico de la investigación. Con fuentes de información en las calidades y cualidades suficientes se evaluarían estos hallazgos exploratorios, validando o desvirtuándolos en contextos territoriales más amplios (provincial, departamental, regional o incluso nacional). Existen avances en la consolidación de fuentes de información en el largo plazo, pero se requiere su democratización. Esta sería una evidencia empírica muy sólida para la reflexión académica, la práctica estatal y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Otro aspecto que no fue posible considerar fue el carácter distributivo o redistributivo de la participación en la plusvalía urbana ante el limitado acceso a información. La capacidad de la plusvalía urbana para afectar las desigualdades socioespaciales debe estudiarse con mayor profundidad, pues el tamaño y persistencia de necesidades en las poblaciones latinoamericanas, son una deuda con un horizonte de acción en el marco de la justicia y la ética.

Referencias bibliográficas

Aguirre, F. (2018). Reformadores antes que marxistas. Henry M. Hyndman y Henry George: dos biografías intelectuales durante la década prodigiosa del socialismo inglés (1880-1890). *Historia y política* (39), 171-201.

Almandoz, A. (2013). Industrialización, urbanización y modernización sin desarrollo en la Latinoamérica del siglo XX. En I. Duque (ed.) *Historiografía y planificación urbana en América Latina* (pp. 47-72). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Anderson, P. (2015). *Consideraciones sobre el marxismo occidental* (3ª reimpresión, N. Míguez trad.). Madrid: Siglo XXI Editores.

Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas* (124), 17-42.

Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D. y Vetter, M. (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Borda, J. y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Santillana Editores, ONU-Hábitat.

Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.

Brue, S y Grant, R. (2009). *Historia del pensamiento económico* (7ª ed.). Ciudad de México: Cengage Learning.

Carrión, F. y Dammert, G. (2016). Los estudios urbanos en América Latina: un espejo donde mirarse. En Metzger *et al*. *La cuestión urbana en la región andina: miradas sobre la investigación y la formación* (pp. 241-281). Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1990*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 2001*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019). *Cepalstat. Bases de datos y publicaciones estadísticas*. Recuperado de: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish

Contreras, Y. (2012). *Cambio institucional y gestión de vivienda en la Ciudad de México 1998-2008* (tesis inédita de doctorado en El Colegio de México, Ciudad de México).

Contreras, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Cuevas, H. (1986). *Valor y sistema de precios.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

De Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento* (107), 9-23.

De Mattos, C. (2009). Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas. En C. Brand (ed.) *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 37-82). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

Dobb, M. (1975). *Teoría del valor y de la distribución desde Adam Smith. Ideología y teoría económica* (R. Cusminsky trad.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Duhau, E. (2000). Estudios urbanos: problemas y perspectivas en los años noventa. *Sociológica 15* (42), 13-35.

Dussel, E. (2013). La teoría de la renta: (cuadernos X al XII, folios 445 al 636; 673, 1-1001, 19; II,7-341; de junio a agosto de 1862). En E. Dussel *Hacia un Marx desconocido. Un comentario de los Manuscritos del 61-63* (159-187). Buenos Aires: Editorial Docencia.

Ekelund, R. y Hébert, R. (2005). *Historia de la teoría económica y su método* (3ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill Interamericana.

Fernandes, E y Maldonado, M. (2009) Law and land policy in Latin America. Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines* 21 (3), 14-19.

Figueras, A., y Morero, H. (2008). La renta de la tierra en el pensamiento de J.S. Mill y H. George. *Actualidad Económica,* 18(66), 25-36.

Furtado, F. (2010). Reformulación de las políticas de recuperación de plusvalías en América Latina. En M. Smolka y L. Mullahy (eds). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (pp. 229-235). Cambridge: LILP.

Furtado, F. y Acosta, C (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación.* Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf

Galbraith, J. (2007). *Historia de la economía* (7ª ed.). Barcelona: Ariel.

George, H. (1972). *Progreso y miseria. Indagación acerca de la causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio*. (B. Argente, trad.). New York: Robert Schalkenbach Foundation (trabajo original publicado en 1879).

Jaramillo, S. (1994). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, IGAC.

Jaramillo, S. (2011). Fundamentos económicos de la participación en plusvalías. En O. Alfonso (comp.). *Plusvalías urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jaramillo, S. (2013). Acerca de la investigación en mercados de tierra urbana en América Latina. *Documentos CEDE* (22), 1-22.

Jolly, J. (2017). *Tres variaciones sobre ordenamiento territorial y su planeación...* Trabajo presentado en Seminario Internacional: Ordenamiento territorial en Colombia: Alcances y retos de los planes de ordenamiento territorial, Bogotá, agosto de 2017.

Kaplan, M. (1991). La planificación latinoamericana: concepciones y experiencias. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 24 (72), 795-836.

Lechuga, J. (2008). *Introducción a la economía política. Notas de curso.* Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.

Locke, J. (2006). *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (2ª ed.) (C. Mellizo trad.). Madrid: Tecnos (trabajo original publicado en 1689).

Maldonado, M (1999). Ordenamiento jurídico y ordenamiento urbano. *Revista de Estudios Regionales y Urbanos* (2), 23-52.

Maldonado, M. (2001). *La discusión sobre la expansión del norte de Bogotá: una aproximación desde el derecho*. Recuperado de http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Discusion_Expansion-Maldonado_Mercedes-2001.pdf

Maldonado, M. (2003a). *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia*. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Ineditos/Elementos_Basicos-Maldonado_Mercedes.pdf

Maldonado, M. (2003b). Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia. En M. Maldonado (ed.). *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de la aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 207-234). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, CIDER y Fedevivienda.

Manrique, O. (2002). La teoría de la renta en el contexto de la economía clásica: las contribuciones de Petty, Smith, Malthus, Ricardo y Marx. *Ensayos de Economía* 12 (20-21), 177-208.

Marx, C. (1959a). *El capital: crítica de la economía política* (2ª ed., Tomo I) (W. Roces, trad.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1867).

Marx, C. (1959b). *El capital: crítica de la economía política* (2ª ed., Tomo III) (W. Roces, trad.) Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1867).

Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial.* Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Massiris, A. (2006). *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafíos*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Massiris, A. (2012). Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. En A. Massiris *et al*. *Procesos de ordenamiento territorial en América Latina y Colombia* (pp. 13-30). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Mill, J. (1951). *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social* (2ª ed.) (T. Ortiz, trad.). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (trabajo original publicado en 1848).

Molina, H. (2003). Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano. En M. Maldonado (ed.). *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de la aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 115-127). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, CIDER y Fedevivienda.

Mora, A. (2005). El consenso de Washington como prescripción política. Aspectos históricos, teóricos y críticos. *Revista Espacio Crítico* (23). Recuperado de: http://www.espaciocritico.com/sites/all/files/revista/recrt03/n3_a07.pdf

Morales, C. (2005). *Conceptos avanzados del suelo urbano.* Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Conceptos_Avanzados_Suelo-Morales_Carlos-2006.pdf

Morales, C. (2007). *Algunas reflexiones sobre el mercado del suelo urbano.* Recuperado de: https://optefau.files.wordpress.com/2018/04/moralesschechinger-2007-algunas-reflexiones-sobre-el-mercado-de-suelo-urbano.pdf

Negrón, M. (1990). De la “ciudad radiante” a la “ciudad ilegal”. Medio siglo de la búsqueda de la ciudad latinoamericana. En M. Unda (ed.). *La investigación urbana en América Latina. Viejos y nuevos temas* (Vol. 2, pp. 75-120). Quito: Centro de Investigaciones Ciudad.

O’Brien, D. (2004). *The classical economist revisited*. New Jersey: Princeton University Press.

Ocampo, J. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. En J. Ocampo *et al*. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (pp.19-52). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pinilla, J. (2003). Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano. En M. Maldonado (ed.). *Reforma urbana y desarrollo territorial: Experiencias y perspectivas de la aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 235-270). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Lincoln Institute of Land Policy, CIDER y Fedevivienda.

Pino, R. y Moreno, F. (2014). La política y la planificación urbana del Estado neoliberal. En B. Ramírez y E. Pradilla (comp.). *Teorías sobre la ciudad en América Latina* (pp. 625-668). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Pradilla, E. (2006). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En D. Restrepo (ed.). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y*

cambio en el modelo de desarrollo en América Latina (pp. 287-308). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ramos, J. (2000). La tierra: propuestas de política pública y reforma social (I) fisiocracia, escuela clásica y tradición socialista. *Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales* (15). Recuperado de: https://eprints.ucm.es/6716/1/0015.pdf

Ramos, J. (2001). Henry George en la historia del pensamiento económico: Razones para una revalorización. *Historia Agraria 25*, 197-231.

República de Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (julio de 1991). *Constitución Política de Colombia*.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia (11 de enero de 1989). Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 38.650.

República de Colombia, Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N° 43.091.

República de Colombia, Contraloría General de la República (s.f.). *Categoría presupuestal CGR*. Recuperado de: https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia (10 de agosto de 1998). Sentencia C-404-1998 [M.P. Carlos Gaviria Díaz y Eduardo Cifuentes Muños].

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia (15 de marzo de 2006). Sentencia C-189 de 2006 [M.P. Rodrigo Escobar Gil: 15 de marzo de 2006].

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia (18 de agosto de 1999). Sentencia C-595 de 1999 [M.P. Carlos Gaviria Díaz].

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia (29 de enero de 2014). Sentencia C-035 de 2014 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

República de Colombia, Corte Constitucional de Colombia (7 de julio de 1994). Sentencia C-308 de 1994 [M.P. Antonio Barrera Carbonell].

República de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2008). *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020. Total municipal por área*. Recuperado de:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Municipal_area_1985-2020.xls

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2019). *Desempeño fiscal 2000-2017.* Recuperado de: https://sisfut.dnp.gov.co/Uploads/1/d10ecb3a-7083-4891-9621-fadd974df290.xlsx

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (s.f.). *Sistema de estadísticas territoriales Terridata*. Recuperado de: https://terridata.dnp.gov.co/#/

República de Colombia, Presidencia de la República (30 de abril de 2010). *Decreto 1469 de 2010.* Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

República de Colombia, Presidencia de la República (6 de agosto de 1998). *Decreto 1559 de 1998.* Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.

República de Colombia, Presidencia de la República (6 de agosto de 1998). *Decreto 1600 de 2005.* Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.

Restrepo, D. (2006). Historias comparadas: Las fracturas del Estado en América Latina. En D. Restrepo (ed.). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina* (pp. 25- 53). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ricardo, D. (2003). *Principios de economía política y tributación*. (P. de la Nuez y C. Rodríguez, trads.). Madrid: Ediciones Pirámide (trabajo original publicado en 1817).
Rodríguez, O. (1980). La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Síntesis y crítica. *Comercio Exterior* 30 (12), 1346-1362.

Romero, J. (2011). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas* (3ª ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Rostow, W. (1974). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no-comunista*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, P. (2014). Estructura de los ingresos territoriales en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista* (11), 160-175.

Schteingart, M. (2000). La investigación urbana en América Latina. *Papeles de Población* 23 (6), 9-25.

Schteingart, M. (2012). Jaramillo, Samuel (2009), Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, Bogotá, Universidad de Los Andes. *Estudios Demográficos y Urbanos,* 27(1), 247-253.

Smith, A. (1794a). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (J. Alonso trad.) (Tomo I). Valladolid: Oficina de la Viuda e Hijos de Santander (trabajo original publicado en 1776).

Smith, A. (1794b). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (J. Alonso trad.) (Tomo IV). Valladolid: Oficina de la Viuda e Hijos de Santander (trabajo original publicado en 1776).

Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M y Ambroski, D. (2000). *Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana*. Recuperado de: http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Captura_Plusvalias_Desarrollo-Smolka_Martim-2000.pdf

Smolka, M. y Furtado, F. (2001). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M. y Furtado, F. (2001). Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata? En M. Smolka y F. Furtado (eds.) *Recuperación de plusvalías en América Latina* (pp. X- XLI). Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Stock, J. y Watson, M. (2012). *Introducción a la econometría* (3ª ed.). Madrid: Pearson Educación.

Todaro, R. (1978). La renta de la tierra: algunos antecedentes teóricos. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, 5* (15), 37-48.

Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos* (F. Velázquez trad.). Madrid: Siglo XXI Editores.

United Nations Statistics Division. (2019). *Indicator 11.1.1: Proportion of urban population living in slums (percent)*. Recuperado de: http://www.sdg.org/datasets/indicator-11-1-1-proportion-of-urban-population-living-in-slums-percent

Vejarano, M. (2007). *Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos.* Cambridge: LILP.

Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Afers Internacionals* (47), 15-49.

Williams, J. (2006). *Cambio urbano y evolución discursiva en el análisis de la ciudad latinoamericana: de la dependencia a la globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Zamora, F. (1942). La teoría objetiva del valor. *Investigación Económica,* 2 (2), 189-20.

Zeolla, N. (2012). La teoría clásica de la renta diferencial. Una aproximación al papel de la renta del cultivo de soja en el periodo post-convertibilidad. *Estudios de Economía Política y Sistema Mundial* (16). Recuperado de: https://www.centrocultural.coop/revista/16/la-teoria-clasica-de-la-renta-diferencial-una-aproximacion-al-papel-de-la-renta-del

Ziccardi, A. (2018). Las nuevas políticas urbanas y el derecho a la ciudad. En F. Carrión y Dammert, M. *El derecho a la ciudad en América Latina, visión desde la política*. Lima: Universidad Católica de Lima, CLACSO.

Zouboulakis, M. (2006). Fundamentación de los derechos de propiedad: clásicos y modernos. *Revista de Economía Institucional* 18 (34), 13-28.

A. Anexo: Mecanismos de cálculo de la participación de la plusvalía urbana en Colombia

Las formas de cálculo de la Ley 388 de 1997 tienen inconsistencias en los términos que se utilizan, sobre todo en los precios comerciales previos a la acción urbanística que generan los mayores valores. Esta dificultad fue corregida por el decreto 1599 de 1998, el cual corrigió las inconsistencias. Los mecanismos de cálculo, según los hechos generadores se expresan matemáticamente de la siguiente forma:

a. Cambio en la clasificación del suelo

La estimación de la plusvalía por cambios en la clasificación del uso del suelo tiene dos componentes el *mayor valor generado por metro cuadrado* y el *efecto total de la plusvalía*. Estos componentes se deben calcular para cada terreno de la siguiente manera:

$$MV = NPR - PC_n \tag{5.1}$$

Donde:

MV: Mayor valor generado por metro cuadrado

NPR: Nuevo Precio de Referencia o precio comercial por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización

PC_n: Precio comercial del terreno n por metro cuadrado antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía

$$ETP = MV - S_n \tag{5.2}$$

Donde:

ETP: Efecto Total de la plusvalía

MV: Mayor valor generado por metro cuadrado.

S_n: Superficie en área del terreno n objeto de la participación en la plusvalía

b. Cambio en los usos del suelo

La estimación de la plusvalía por la autorización de un uso más rentable del suelo, también, tiene dos componentes el *mayor valor generado por metro cuadrado* y el *efecto total de la plusvalía*. Estos componentes se deben calcular para cada terreno de la siguiente manera:

$$MV = NPR - PC_n \tag{5.3}$$

Donde:

MV: Mayor valor generado por metro cuadrado

NPR: Nuevo Precio de Referencia o precio comercial por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización

PC_n: Precio comercial del terreno n por metro cuadrado antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía

Sólo se estima el efecto plusvalía cuando el Mayor valor generado es positivo, es decir, cuando hay una posibilidad de mayor aprovechamiento.

$$ETP = MV - S_n \tag{5.4}$$

Donde:

ETP: Efecto Total de la plusvalía

MV: Mayor valor generado por metro cuadrado

S_n: Superficie en área del terreno n objeto de la participación en la plusvalía

c. Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo

El efecto plusvalía cuando se autoriza un mayor aprovechamiento, en lugar de realizarse en función del terreno, se realiza en función de la construcción presente en el predio, bajo el supuesto que se encuentran descontados tanto las cesiones urbanísticas, como el índice de ocupación. La estimación de la plusvalía se hace con base en *el potencial adicional de*

edificación, el monto total del mayor valor y el efecto plusvalía por metro cuadrado. Estos componentes se deben calcular para cada terreno de la siguiente manera:

$$PAE = m_{t+1}^2 - m_t^2 \quad (5.5)$$

Donde:

PAE: Potencial adicional de edificación

m_{t+1}^2: Cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite (t+1)

m_t^2: Cantidad de metros cuadrados permitidos por la norma anterior (t)

$$MTV = PAE \times PR_n \quad (5.6)$$

Donde:

MTV: Monto total del mayor valor

PAE: Potencial adicional de edificación

PR_n: Precio de referencia por metro cuadrado de la construcción n antes de la acción urbanística

$$EPm^2 = \frac{MTV}{S_n} \quad (5.7)$$

Donde:

EPm^2: Efecto plusvalía por metro cuadrado

MTV: Monto total del mayor valor

S_n: Superficie en área de la construcción n objeto de la participación en la plusvalía

d. Ejecución de obras públicas

La estimación de la plusvalía por la ejecución de obras públicas se puede realizar antes, durante o después de su ejecución y es independiente de su costo, diferenciando la

plusvalía de los cobros por valorización. Para ello se deben estimar *el efecto plusvalía* y *el monto total del efecto plusvalía* para cada predio de la siguiente manera:

$$EP = PC_{t+1} - PC_t \tag{5.8}$$

Donde:

EP: Efecto plusvalía

PC_{t+1}: Precios comerciales por metro cuadrado de suelo después de la realización de la obra (t+1) en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias con características geoeconómicas homogéneas

PC_t: Precios comerciales por metro cuadrado de suelo antes (t) de la realización de la obra en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias con características geoeconómicas homogéneas

$$MTP = EP - S_n \tag{5.9}$$

Donde:

MTP: Monto total del efecto plusvalía

EP: Efecto plusvalía o mayor valor de metro cuadrado

S_n: Superficie en área del predio n objeto de la participación en la plusvalía