

HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO



HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA LA FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO



Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia)

Dr. Enrique Leaña Palenque
Presidente FAM-Bolivia

Prof. Gabriela Jimenez Vaca
Vicepresidenta FAM-Bolivia

Lic. Rodrigo Puerta Orellana
Director Ejecutivo FAM-Bolivia

ONU-HABITAT

Maimunah Mohd Sharif
Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas
y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

Elkin Velásquez Monsalve
Representante Regional para América
Latina y el Caribe

Sergio Blanco
Coordinador de Programa
ONU-Habitat en Bolivia

REALIZACIÓN TÉCNICA:
Bernardo Del Castillo Dorado
Limbert Cabrera Quispe

EDICIÓN, DIAGRAMACIÓN y DISEÑO:
ONU-Habitat: Javier Zárate Taborga, Blanca Condori Mamani, Víctor
Catacora Loredo, Alan Jurado Chavez y Carlos Andrés López Duque

Herramientas Municipales para la Financiación del Desarrollo Urbano

Derechos reservados 2022

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que sea citada la fuente.

© Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat.

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las denominaciones usadas y la presentación del material de este informe no expresan la opinión de la Secretaría de las Naciones Unidas en lo referente al estado legal de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades. Ni tampoco en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras o límites, ni en lo relacionado con su sistema económico o nivel de desarrollo.

Los análisis, conclusiones y recomendaciones del informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ni de su Consejo de Administración, ni de sus Estados miembros.

Los límites jurisdiccionales, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no denotan, por parte de ONU-Habitat, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales límites.

La Paz, Bolivia, octubre de 2022

CONTENIDO

I	INTRODUCCIÓN	6
II	CONTRIBUCIONES ESPECIALES	8
III	GRAVAMEN AL SUELO INTRAURBANO OCIOSO	18
IV	ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS	25
V	TASA DE CONGESTIÓN.....	34
VI	EL PREDIAL VERDE	42
VII	INCENTIVOS PARA LA CONSERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR DE CENTROS HISTÓRICOS PATRIMONIALES.....	49
VIII	CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS POR MODIFICACIÓN DE REGULACIONES DE USO DEL SUELO	59
IX	CAPTACIÓN DE PLUSVALÍA POR NUEVAS REGULACIONES SOBRE EL POTENCIAL CONSTRUCTIVO.....	67
X	ORGANIZACIÓN COLECTIVA PARA CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL	75
XI	BIBLIOGRAFÍA	82

I

INTRODUCCIÓN

La presente publicación constituye un aporte de ONU-Habitat para cubrir la necesidad de los gobiernos locales de contar con recursos frescos para dar respuesta a las múltiples necesidades que genera el proceso de urbanización.

Se ha indagado en distintas experiencias que han tenido lugar en varios países y al interior de Bolivia y se han identificado nueve herramientas que los Gobiernos Autónomos Municipales podrían aplicar para fortalecer sus capacidades financieras.

Se presenta un conjunto de tres tipos de herramientas fiscales, las dos primeras están relacionadas con la gestión del suelo urbano, pero se las expone en primer lugar por ser las que requieren menos desarrollo de capacidades para su aplicación; los gobiernos locales de las ciudades de Bolivia prácticamente tienen todos los requerimientos ya cubiertos para la implementación de estos mecanismos.

En un segundo grupo de opciones se presentan cuatro instrumentos que no necesariamente generan recursos en efectivo para los gobiernos municipales, pero que constituyen estrategias para satisfacer responsabilidades que estos deben cumplir, como la gestión de la vialidad urbana o la protección de inmuebles patrimoniales.

Finalmente, se presentan tres herramientas que ofrecen opciones viables de captación de nuevos recursos financieros a partir de la gestión de la valorización del suelo urbano. Además de ello, en esta última sección se presenta también la opción innovadora de articulación de la gestión municipal con mecanismos de organización social comunitaria en torno al suelo y la satisfacción de necesidades.

Esperamos que las herramientas ofrecidas contribuyan a comenzar la instauración de nuevos mecanismos de obtención de recursos para el desarrollo de las ciudades de Bolivia.

II

CONTRIBUCIONES ESPECIALES

1. Introducción

Las Contribuciones Especiales, que con ligeras variaciones se conocen en el ámbito internacional como Contribuciones por Mejoras o Contribuciones Participativas, constituyen una alternativa viable para la financiación de proyectos de inversión pública de alcance municipal.

Este mecanismo de inversión no requiere de grandes esfuerzos para su implementación efectiva, tiene un efecto verificable en el corto plazo al vincular costos y beneficios y, pese a su viabilidad, ha sido aplicado de forma incipiente en Bolivia.

Mediante la herramienta de las contribuciones especiales se gestiona el suelo urbano como factor productivo de las ciudades. Es un instrumento que posibilita la participación de las plusvalías generadas por la realización de obras públicas para la satisfacción de una necesidad colectiva.

Es a la vez una figura jurídico-tributaria que permite la participación activa de la ciudadanía en la definición y concreción de obras de interés público y su operación concreta un potencial de financiamiento para el desarrollo urbano.

2. Definición y exposición de la herramienta

Las Contribuciones Especiales pueden entenderse como un aporte obligatorio que realizan los ciudadanos al gobierno municipal y que debe ser utilizado por este exclusivamente para la ejecución de un proyecto previamente definido y consensuado con la población.

Este mecanismo es definido por Oscar Borrero como una “carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que generan mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades” (Lincoln Institute of Land Policy, s.f.).

En el mismo sentido, la Guía metodológica para el establecimiento de contribuciones especiales de los Gobiernos Autónomos Municipales (2017) indica que se trata de “tributos que tienen como hecho generador los beneficios que surgen de la realización de obras o actividades estatales y su recaudación se destinan únicamente al financiamiento de las mismas. En tal sentido, solo es exigible por única vez para la prosecución de la obra citada, y los sujetos pasivos son la población beneficiaria”.

Se trata entonces de un conjunto de aportes realizados por las personas físicas y jurídicas que serán directamente beneficiarias de obras de infraestructura pública, dotación de servicios u otros de beneficio colectivo. El mecanismo tiene la ventaja de que el ciudadano puede identificar con precisión la relación entre el pago y el beneficio, a diferencia de otros tributos en los que no existe una relación directa entre lo que se paga y el retorno por parte del Estado.

Se opera una figura de cooperación en que los contribuyentes son beneficiados al posibilitar la realización de obras que quizás sin su contribución no se realizarían y el municipio gana al contar con una nueva fuente de financiamiento para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

Algunos puntos clave con respecto a las Contribuciones Especiales se pueden resumir de la siguiente manera:

- Los gravámenes de mejora generalmente implican aportes o cargos únicos estimados en relación con la necesidad específica que se quiere resolver.
- La aplicación de la herramienta implica asegurar la cooperación y el acuerdo de los propietarios por adelantado, ello aumenta en gran medida la probabilidad de ejecución efectiva de una obra.
- Se cobra una única vez por cada obra a realizar y no se constituye en un recaudo anual fijo como el impuesto predial.
- Una vez cancelada la contribución por la ejecución de la obra, no será posible volver a cobrar por la misma (por este motivo deben ser detallados los estudios de factibilidad de la obra).
- En casos en que hay un análisis detallado de beneficios, el costo de las mejoras se asigna a cada predio en función de la participación en los beneficios que recibirá.

Las Contribuciones Especiales no pueden considerarse una tasa porque no generan la prestación de un servicio público de manera individual para cada inmueble, y se distinguen del impuesto a la propiedad porque el tributo no se corresponde con el valor del predio. Es un mecanismo útil en la relación costo-beneficio para viabilizar obras públicas porque permite la recaudación de recursos adicionales a los suministrados por los medios habituales.

En la experiencia internacional, la contribución que realizan los ciudadanos está basada en el beneficio de la valoración inmobiliaria que generará la realización de obras y que favorecerá a los propietarios de la zona de influencia, es decir, se generará un incremento del valor económico de los predios y/o inmuebles por la ejecución de una obra de interés público. En el caso de Bolivia, la aplicación de esta herramienta usualmente ha estado motivada por la exigencia de satisfacer una necesidad y no se ha realizado de acuerdo a un cálculo de beneficio posterior.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

Las Contribuciones Especiales están fundamentadas en el beneficio que obtienen los propietarios de los inmuebles próximos a una obra que será realizada mediante sus aportes. Así, la naturaleza jurídica de este tipo de tributo se encuentra en el aumento de valor del patrimonio del interesado, debido a la ejecución de una obra pública.

De acuerdo al ordenamiento jurídico boliviano, las Contribuciones Especiales están definidas en el Código Tributario Boliviano (Ley N° 2492) como un tributo, es decir, como una obligación en dinero que el Estado impone con el objeto de generar recursos para

cumplir sus objetivos.

A su vez, el numeral 20 del párrafo I del artículo 302 de la Constitución Política del Estado establece que es de competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Municipales, en su jurisdicción, la creación y administración de Contribuciones Especiales de carácter municipal. Es decir, le corresponde a este nivel de gobierno su legislación, reglamentación y ejecución.

Finalmente, la misma Ley Marco de Autonomías y Descentralización dispone, en su Disposición Adicional Tercera, que las Contribuciones Especiales creadas por las Entidades Territoriales Autónomas pueden exigirse en dinero, prestaciones personales o en especie.

Por lo anteriormente citado, se evidencia que en Bolivia existe un conjunto de normas y procedimientos que posibilitan la aplicación de esta herramienta.

4. Casos relevantes de referencia

La experiencia de Argentina es relevante en cuanto a la aplicación de esta herramienta. En la normativa de aquel país, las Contribuciones Especiales reciben el nombre de Contribución por Mejoras (CM) y se entiende como una herramienta para la recuperación de la valorización que se genera sobre los inmuebles por causas ajenas al esfuerzo de los propietarios, como la construcción de obras o decisiones administrativas por parte del sector público. Debido a esa naturaleza, esta herramienta tiene efectos distributivos y sobre el desarrollo urbanístico.

En Posadas, ciudad argentina capital de la provincia de Misiones, se aplica un sistema de reparto particular cuando la obra pública es una avenida, este consiste en la distribución del 60 por ciento del monto total entre los predios frentistas, según el método de frentes, y del 40 por ciento restante entre los predios que forman parte de la zona de influencia determinada por la medida lineal de 150 metros a cada lado de la avenida, sin contar la distancia de las calles intermedias (20 por ciento a cada lado). La zona de influencia determinada se divide en 15 franjas a cada lado de la avenida y cada franja tendrá un peso en relación con la cercanía a la obra: la franja más cercana tendrá un peso de 15 y la más lejana de 1. El peso asignado relaciona el mejor aprovechamiento de la avenida, dada la ubicación geográfica del predio en la zona de influencia (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020).

Esta combinación del método de frentes y el de participación de predios por franjas de la zona de influencia es un método de factores de beneficio, donde el aprovechamiento de la obra es el factor tomado en cuenta para el cálculo.

En Trenque Lauquen, ciudad de la provincia de Buenos Aires, la experiencia del municipio es especial por el alcance de su normativa. Esa ciudad define el tributo por Contribución por Mejoras como “las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la Contribución por Mejoras”. De este modo, lo novedoso del

caso fue que además de obras de infraestructura (agua, cloacas, gas, pavimento, etc.) se incorporó bajo este criterio a “acciones administrativas del municipio y otros niveles de gobierno” entre las que se encuentran: a) Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, que las anteriormente vigentes; b) Cambio de usos de inmuebles; c) Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas, o de menor intensidad de uso; d) Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados). Desde el punto de vista de la aplicación del instrumento cabe destacar que, aunque el listado de hechos impositivos es muy heterogéneo, el municipio de Trenque Lauquen lo utiliza principalmente sobre aquellas acciones correspondientes a la aprobación de nuevos loteos o nuevas zonificaciones (Duarte & Baer, 2013).

Se trata de un caso innovador por la teoría en que se basa el cobro de la contribución: dentro de los hechos generadores del cobro del tributo se combinan aquellos relacionados a la renta diferencial o plusvalía tipo 1 (mayor valor de los predios debido a que la norma permite usos más intensivos o que generan más renta); y la renta diferencial o plusvalía tipo 2 (mayor valor de los predios debido a una mejor ubicación geográfica para un mejor aprovechamiento de las obras de infraestructura con respecto a otros). En América Latina no es común la práctica de que en concepto de CM se incluyan aspectos normativos de la municipalidad que generan un mayor valor en los predios debido al permiso de usos más intensivos que en términos económicos significa una mayor renta. Se trata de uno de los primeros casos en América Latina en que se combinan jurídicamente estos dos grupos de hechos impositivos (Borrero Ochoa & Rojas Ruiz, 2020, p. 46).

De acuerdo con Borrero, la unificación de los dos grupos de hechos impositivos se puede asumir como un mecanismo efectivo para no asignar por separado una doble responsabilidad tributaria a los contribuyentes. La autoridad encargada puede percibir más recursos debido a una aceptación de su aplicación por parte de los ciudadanos, sin embargo, en dicho modelo se debe cuidar la distribución equitativa de cargas y beneficios. En el documento analítico del Gobierno Argentino, se concluye que, dependiendo de la aplicación de la herramienta, la misma puede ser un tributo con un grado de “justicia tributaria” y, por tanto, un instrumento solidario y participativo.

La Contribución por Mejoras tiene flexibilidad en cuanto al esquema de utilización de la herramienta para los municipios, pudiendo combinarla con sistemas de ahorro previo o financiamiento a través de entidades financieras y del gobierno nacional, logrando cambiar el flujo de fondos sobre todo en cuanto a las necesidades de inversiones iniciales. Para que la CM funcione correctamente es muy importante poner el foco en el conocimiento por parte del contribuyente en cuanto a su obligación de pago y, desde luego, contar con datos catastrales actualizados adecuadamente.

A diferencia de lo que sucede en Argentina, en Chile no hay un instrumento normado que establezca explícitamente la vigencia de las contribuciones por mejoras, pero existe un programa gubernamental llamado “Pavimentos participativos”, que tiene como objetivo la pavimentación y repavimentación de calles, pasajes y veredas con la participación de los vecinos, el municipio y el Estado central. Este puede ser considerado un mecanismo

alternativo para implementar un instrumento similar en caso de no haber una norma como la de Argentina. El esquema consiste en que los vecinos pueden presentar una propuesta para una intervención en fechas de convocatoria que se determinan anualmente, de estas propuestas se seleccionan las que serán ejecutadas en la siguiente gestión. Los aportes vecinales varían entre el 5% y el 30% del costo de la obra, pero si las comunidades están categorizadas como muy vulnerables, pueden quedar exentas del aporte, todo el porcentaje restante es asumido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

5. Requerimientos a cumplir (normativos y técnicos)

Para la aplicación de esta herramienta, el principal desafío que debe superar un Gobierno Autónomo Municipal radica en la capacidad técnica institucional (no en el marco legal). Es necesario contar con un equipo técnico que pueda administrar el cobro de aportes vecinales dirigidos a un fin específico, que pueda ejecutar y rendir cuentas sobre estos, es decir, se requiere de un sistema de registro y contabilidad con posibilidad de administrar cuentas separadas con eficacia y transparencia. Aparte de esto, los sistemas de administración y registro que utilizan los Gobiernos Autónomos Municipales para recaudar ingresos como el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI) deberían ser suficientes para aplicar efectivamente la herramienta.

Por otro lado, un elemento importante para posibilitar la aplicación de las Contribuciones Especiales es la voluntad política. Es necesario saber explicar el mecanismo de contribuciones como fuente para financiar las obras en un municipio que no tiene recursos. Si se promueve el proyecto, el propietario beneficiado será un aliado para la financiación, siempre y cuando cuente con las garantías jurídicas que argumentan un aporte justo, equitativo y participativo. Lo determinante es tomar la decisión política de utilizar las Contribuciones Especiales, ya que la parte técnica puede ser estudiada analizando experiencias y los requisitos legales se adaptarán al mecanismo de cobro empleado.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

En Bolivia las Contribuciones Especiales son consideradas un tributo y se rigen por lo establecido en el Código Tributario Boliviano, debido a ello, al momento del establecimiento de la Contribución Especial es necesario definir los componentes de la estructura de un tributo, los cuales son: el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base imponible o de cálculo, la alícuota y las posibles exenciones.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización indica que las alternativas de cobro de la Contribución Especial son las siguientes:

- Contribución especial en dinero: cubre total o parcialmente los costos de la realización de una obra pública.
- Contribución especial en especie: cubre uno o varios de los ítems que corresponden a los costos de materiales para la realización de una obra pública comunitaria,

cuyo valor debe ser expresado en términos monetarios.

- Contribución especial en prestaciones personales: cubre el ítem de los costos de mano de obra para la realización de una obra pública comunitaria, cuyo valor debe ser expresado en términos monetarios.

Sin embargo, en el caso de proyectos de infraestructura y edificaciones, resulta complicado identificar, contabilizar y reportar las contribuciones en especie o en prestaciones personales, se sugiere priorizar las contribuciones monetarias.

Adicionalmente a estas alternativas, siempre que se trate de una obra pública comunitaria, es posible establecer una Contribución Especial cuyo pago sea en efectivo, prestaciones personales y en especie, o la combinación de ellas; sin embargo, no puede ser de carácter optativo, es decir, un contribuyente no podría elegir la forma de pago entregando ladrillos en lugar de hacer su pago en efectivo, porque afectaría al presupuesto para la realización de la obra, que ya contemplaba el pago en dinero para asumir otros costos.

La Contribución Especial prorratea el costo de una obra necesaria con un mayor monto para quienes perciben un mayor beneficio, con este mecanismo cada contribuyente construye su ciudad a partir de sus aportes, por tanto, adquiere un derecho directo para dar seguimiento a la realización de la obra y a observar en la construcción de ciudad el retorno de sus aportes.

Existen dos tipos de Contribuciones Especiales: infraestructuras y servicios públicos:

- Dentro de la categoría de infraestructuras se toman en cuenta inversiones en carreteras, edificios, zonas verdes, espacio público, inversiones para vialidad, etc.
- Dentro de la categoría de servicios públicos se incluyen obras como alumbrado, drenaje, alcantarillado, pavimentación, restauración de obras públicas, entre otros.

Existen dos mecanismos para iniciar el cobro de Contribuciones Especiales: uno participativo, en el que los propietarios solicitan la realización de la obra, y otro promovido por la administración municipal a través de sus órganos legislativos. La decisión administrativa y el acompañamiento político es un factor de suma importancia. Para lograr la aceptación de las Contribuciones Especiales, la administración debe demostrar que existirá beneficio, que el reparto será equitativo y transparente entre los contribuyentes y que se comprometerá con la calidad y los tiempos de ejecución de las obras.

Una vez que se han definido los aspectos mencionados, el procedimiento para la creación de Contribuciones Especiales, de acuerdo con la Guía metodológica para el establecimiento de contribuciones especiales de los Gobiernos Autónomos Municipales (2017), se deben seguir los siguientes pasos:

a. Definición de la obra o proyecto a realizarse

Tomando en cuenta que la Contribución Especial se caracteriza porque el pago se

efectúa por una sola vez, se requiere que el Gobierno Autónomo Municipal, con la debida anticipación, socialice con los potenciales beneficiarios el costo de preinversión de la obra y la necesidad de establecer la Contribución Especial, de manera que se cuente con el 100% de los recursos para la realización de la infraestructura. Una vez consensuado el cobro de este tributo, se deberá informar a cada beneficiario sobre la cuota que le corresponde asumir.

Identificación del proyecto de inversión pública a ejecutarse

Considerando que la Contribución Especial se realizará con aquellos predios privados que se encuentren directamente vinculados al proyecto de inversión pública, se recomienda seguir los siguientes criterios:

1. Identificar el proyecto de inversión pública (proyecto sectorial) o el conjunto de proyectos y acciones urbanas articuladas (intervención urbana integral), que se ejecutarán y que generarán beneficios a los predios privados.
2. Definir el “área de aplicación de la contribución especial”, directa o indirecta, considerando los siguientes criterios:
 - a. En caso de aplicarse a un proyecto sectorial, identificar el “área de aplicación de la Contribución Especial” con preferencia por los predios privados que espacialmente se encuentren directamente vinculados al proyecto.
 - b. En caso de aplicarla a una intervención urbana integral, identificar el “área de aplicación de la Contribución Especial”, diferenciando los predios privados que espacialmente se encuentren directamente vinculados al proyecto y los predios privados que se beneficiarán de manera indirecta del conjunto de proyectos y acciones. Por lo que se recomienda definir un área de intervención urbana.
3. Identificar las características físicas de las edificaciones existentes en el “área de aplicación de la Contribución Especial” y verificar (contrastar) si las mismas cumplen con los parámetros urbanísticos establecidos en las normativas urbanas correspondientes. Asimismo, se deberá establecer si el proyecto o proyectos ocasionarán el incremento del valor inmobiliario, para establecer nuevos parámetros urbanísticos.
4. Identificar las características legales e impositivas de las edificaciones y predios del “área de aplicación de la Contribución Especial”.
5. Realizar un análisis poblacional del “área de aplicación de la Contribución Especial” considerando el ciclo de vida del proyecto o proyectos de inversión pública que se implementarán.
6. Socializar el alcance y beneficios del proyecto o los proyectos urbanos que se implementarán para Contribución Especial.

b. Elaboración del estudio de costos de la inversión

Para establecer una Contribución Especial, se debe elaborar un estudio técnico que permita determinar el costo total de la inversión pública, utilizando una metodología con base en una estructura que identifique la cantidad y el costo unitario de cada ítem. Una vez que se cuente con esta información, el Gobierno Autónomo Municipal definirá si la Contribución Especial financiará toda la obra o sólo una parte de ella. En el primer caso,

la aplicación de este tributo no presenta mayores complicaciones de cálculo, más allá de identificar y distribuir el costo total a cada beneficiario (sujeto pasivo); si la Contribución Especial cubrirá parcialmente el costo de la obra, es recomendable identificar los ítems que serán asumidos con este tributo.

c. Elaboración de proyecto de ley municipal

De conformidad al principio de legalidad previsto en el artículo 6 del Código Tributario Boliviano, sólo la Ley puede crear un tributo y sus elementos constitutivos, por lo tanto, el Proyecto de Ley por el cual se pretende establecer una Contribución Especial debe estar acompañado de un estudio técnico de costos de la infraestructura.

Posteriormente, debe ser remitido al Viceministerio de Política Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, por el alcalde o alcaldesa de cada Gobierno Autónomo Municipal, a fin de que el proyecto de norma sea revisado y luego se emita el Informe Técnico sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en los parágrafos I y IV del artículo 323 de la Constitución Política del Estado y los elementos constitutivos del tributo (hecho generador, base imponible, alícuota, sujeto activo, sujeto pasivo, entre otros, conforme lo previsto en el Código Tributario Boliviano), de acuerdo la Ley N° 031.

Si existiesen observaciones al proyecto de norma, el Viceministerio de Política Tributaria las hará conocer mediante nota de respuesta dirigida a el (la) Alcalde (sa) para que las mismas sean subsanadas. En caso de no existir observaciones, en cumplimiento de la Disposición Adicional Segunda de la Ley N° 031, el Viceministerio de Política Tributaria remitirá a dicha Autoridad el Informe Técnico favorable respecto al proyecto de norma, para que el Concejo Municipal lo revise, apruebe y posteriormente se promulgue por el Ejecutivo Municipal. Corresponde hacer notar que una vez publicada la Ley Municipal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Código Tributario Boliviano, una copia simple de la misma debe ser remitida al Viceministerio de Política Tributaria.

Asimismo, este proyecto de ley deberá aprobar las “áreas de aplicación de la Contribución Especial” y sus nuevas condiciones físicas, legales y técnicas, si correspondiera.

d. Registro de la Contribución Especial

De acuerdo a las Directrices y Clasificadores Presupuestarios, el rubro que corresponde utilizar para registrar una Contribución Especial es el 15400 de “Contribuciones por Mejoras”, que en su definición señala que son recursos originados en aportes de la comunidad para la ejecución de obras de mejoramiento público. Asimismo, por el lado del registro del gasto se presentan los siguientes escenarios:

- Administración directa: obra de infraestructura realizada de manera directa por el Gobierno Autónomo Municipal.
- Administración delegada: obra de infraestructura realizada por una empresa contratada por el Gobierno Autónomo Municipal.

La principal dificultad bajo esta forma de financiamiento es que no existe alguna

condición coercitiva para su cobro, en el entendido de que un aporte es de carácter voluntario. Por lo tanto, una obra bien podría verse afectada ante la falta de pago de los beneficiarios. Otra forma de aporte que por usos y costumbres se suele presentar principalmente en las comunidades rurales del país, es a través de la mano de obra para la realización de alguna infraestructura que, sin embargo, no es cuantificable en términos monetarios y por tanto no es reconocido como un ingreso por el Gobierno Autónomo Municipal. A diferencia de un aporte, todo tributo es cuantificable y su aplicación se sujeta a las disposiciones del Código Tributario Boliviano. Por lo tanto, el no pago de una Contribución Especial después de vencido el plazo para su cumplimiento, se constituye en deuda tributaria a la cual se aplican los accesorios de Ley y las multas que correspondan.

e. Determinación de la contribución

Los métodos de reparto o liquidación de las contribuciones (cuantificación del tributo que se impone a cada bien inmueble) más utilizados en América Latina son muy similares. Generalmente se aplican al tamaño del lote, pues el efecto plusvalía del inmueble lo recibe el lote.

El valor de las contribuciones debe definirse en proporción a la capacidad de los inmuebles de obtener beneficio y ello debiera tener como fuente de información un esquema actualizado de valores de la tierra.

La tasa que corresponderá pagar a los contribuyentes beneficiados directos por la realización de obras públicas será un porcentaje determinado por la ley sobre el valor utilizable de dicha obra.

Esta tasa deberá pagarse por medio de cuotas fijas por cada contribuyente, de acuerdo a lo que la ley establezca.

El monto a pagar vendrá determinado dividiendo el monto del valor utilizable de la obra entre el número de años que comprende el plazo concedido a los contribuyentes. Este monto total de contribución será multiplicado por la asignación porcentual dada a cada contribuyente, siendo el resultado el monto de la contribución a pagar por el contribuyente.

III

GRAVAMEN AL SUELO INTRAURBANO OCIOSO

1. Introducción

Al igual que sucede en muchas ciudades del mundo, en Bolivia se va haciendo evidente que el suelo, como recurso estratégico, ha tomado relevancia ante fenómenos como la pobreza, fragmentación, segregación, vulnerabilidad, inseguridad, falta de vivienda, etc. Un elemento que es posible gestionar y puede ser útil para abordar estos fenómenos son los terrenos baldíos o edificios abandonados existentes en las áreas urbanas consolidadas.

Se observa un fenómeno paradójico en cuanto a la ocupación del espacio urbano, el proceso de expansión coexiste con niveles crecientes de suelo ocioso ubicado al interior de las ciudades consolidadas. Estos terrenos, en ocasiones, se convierten en depósito de desechos, espacios de insalubridad e incluso suelen incrementar la sensación de inseguridad. Pero, por otro lado, son también un recurso que puede ser movilizado para promover la mejora de la calidad de vida en las ciudades y contribuir, al menos temporalmente, a fortalecer las finanzas locales.

Se plantea la aplicación de mecanismos de regulación al mantenimiento inactivo del suelo ubicado en áreas urbanas consolidadas. Por supuesto, estas medidas debieran abordarse como parte de una Agenda Urbana Local integral y de acuerdo con el contexto específico de cada ciudad.

La movilización del suelo ocioso es, pues, un prerequisite para la concreción de usos del suelo en áreas con vacíos urbanos, lotes vacantes y diferentes tipos de inmuebles improductivos o en desuso.

El conjunto de instrumentos, iniciativas y procedimientos que mitigan la ociosidad del suelo no presionan, a diferencia de la inversión en obra pública, sobre el presupuesto y las finanzas del Estado.

Al revertir la ociosidad del suelo sería posible ampliar la oferta inmobiliaria, especialmente en áreas ya consolidadas de la ciudad, es decir, en áreas urbanizadas en las que, debido al desuso o subutilización del suelo, se está desaprovechando la cobertura existente de servicios e infraestructura urbana.

2. Definición y exposición de la herramienta

Para este caso, al indicar “suelo vacante” se hace referencia a suelo no edificado o terrenos que se encuentran en estado de abandono y/o desuso y están ubicados en zonas de urbanización consolidada de las ciudades, por lo que se asume que tienen un destino de uso determinado por los propietarios o establecido en la norma pública. Dicha situación de improductividad, además de impactar negativamente en el entorno urbano barrial, ocasiona una subutilización de elementos urbanos de soporte (infraestructura y equipamiento) lo que justifica la imposición de cargas impositivas específicas sobre dichos inmuebles (Secretaría de Asuntos Municipales, 2015).

Así, se especifica aquí una herramienta que, además de fortalecer los recursos del

Gobierno Autónomo Municipal, establece incentivos para contribuir a garantizar la utilización de la tierra vacante en un proceso planificado de producción del espacio urbano (Silva, 1999).

La herramienta propuesta consiste en la aplicación de una carga tributaria o gravamen que se aplica sobre el suelo vacante ubicado en zonas intraurbanas o de urbanización consolidada.

Se plantea que la carga impositiva tenga un carácter progresivo en el tiempo, es decir, que la alícuota irá subiendo mientras más tiempo persista el propietario en la conducta de retención. Se pretende que la aplicación de este instrumento estimule a los propietarios a cambiar el uso de sus inmuebles, en armonía con lo que indica la planificación local, ya sea mediante uso propio u ofreciéndolo en el mercado para que un eventual comprador lo haga.

Así, se propone una herramienta de tipo tributario, pero que se subordina al contexto de la planificación del territorio municipal, buscando inducir a los propietarios de lotes urbanos ociosos a colocarlos en el mercado para que puedan cumplir la función social inherente a la propiedad territorial.

Sin embargo, como mencionan Paolinelli, Guevara y Oglietti (2014), este instrumento debería ser de aplicación focal y no estar destinado a ser aplicado en toda la jurisdicción municipal, es necesario planificar su aplicación en zonas definidas como prioritarias por los esquemas de planeamiento municipal.

Los efectos que este instrumento fiscal puede contribuir a lograr serían:

- Contribuir a financiar las políticas municipales de adquisición de suelo para destinarlo a vivienda social o a equipamiento público.
- Una utilización más intensiva del recurso suelo, que permitiría aumentar la recaudación tributaria de las actividades que se generen sobre el nuevo suelo disponible.
- Estímulo a la actividad de la construcción.
- Incidencia en la competitividad urbana a través de las ventajas de red y de aglomeración de actividades urbanas.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

El argumento jurídico del derecho de propiedad tiene como inherente una función social, en este sentido, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en su artículo 56, establece que: I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. El principio de la función social de la propiedad permite movilizar parcelas inactivas y construcciones paralizadas.

Por otro lado, se considera el planteamiento del enriquecimiento sin causa justa. Este principio jurídico plantea expresamente que nadie puede enriquecerse sin que exista una causa que lo justifique, que le dé sustento y que, en última instancia, legitime el enriquecimiento. En este sentido, el Código Civil boliviano establece en su artículo 961 que: “Quien, sin justo motivo, se enriquece en detrimento de otro está obligado, en proporción a su enriquecimiento, a indemnizar a éste por la correspondiente disminución patrimonial”.

Se toma en cuenta también el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Esta noción es fundante del planeamiento contemporáneo e implica la acción correctiva de todas aquellas desigualdades que pudieran derivarse de la acción de planeamiento y ocupación territorial y urbanística. Se trata de la aplicación de los principios de la igualdad jurídica y de la teoría del enriquecimiento sin causa al ámbito del urbanismo.

Finalmente, un argumento importante para fundamentar la aplicación de esta herramienta está vinculado a la vigencia del derecho a la vivienda para todos los individuos. Este derecho no puede ser comprendido por fuera del suelo urbano que sirve de soporte material a dicha función social y, por ello, cualquier distorsión o restricción en el acceso al suelo urbano, como la retención de suelo ocioso, atenta directamente contra la efectividad de este planteamiento y justifica la intervención del Estado.

4. Casos relevantes de referencia

En la ciudad de Mexicali, México, el crecimiento extensivo de la mancha urbana y la especulación inmobiliaria han determinado la subutilización de los servicios e infraestructura instalados, estableciéndose huecos sobrevalorados e inaccesibles para la construcción de vivienda popular, empujando los nuevos desarrollos hacia la periferia, donde el suelo tiene un valor inferior al no contar con servicios.

En este contexto, se han planteado gravámenes al suelo urbano ocioso buscando su ocupación, la redensificación de la mancha urbana y la optimización de la infraestructura instalada.

En ese sentido, se ha determinado la imposición de una tasa adicional al impuesto incidente sobre predios urbanos (con servicios de agua, electricidad y drenaje) clasificados como no edificados o baldíos y las construcciones que se encuentren en estado de abandono, en condiciones de inseguridad y de improductividad, que aumenta automáticamente el 25 por ciento cada año, hasta completar diez años.

La introducción de la práctica de grabar a la tierra vacante aportó los siguientes resultados:

- La superficie en hectáreas que representa la tierra vacante disminuyó de 3.033 hectáreas en 1996 a 2.800 en 1999; en cambio, el número de lotes ha ido en ascenso, de 24.596 a 27.642, en las mismas fechas. Esto se debe a que se han incorporado nuevos desarrollos habitacionales, cuyos lotes todavía no se

encuentran ocupados.

- Desarrollo del ingreso municipal desde 1989 a 1998 por concepto del impuesto predial, el cual ascendió de poco menos de 5 millones de pesos en 1989, a casi 68 millones de pesos en 1998, representando un gran avance recaudatorio que se asocia a la integración de los predios al padrón catastral. Cabe aclarar que de este total el 8,5% corresponde a la tasa que se aplica a la tierra vacante (casi seis millones de pesos).

Es también destacable el caso de Porto Alegre, que ha establecido la aplicación del impuesto a la propiedad progresivo en el tiempo en consistencia con objetivos principalmente urbanísticos. Se busca así inhibir la ocupación de áreas urbanas carentes de infraestructura, orientando a la vez la densificación de las áreas con dotación satisfactoria. En paralelo, la represión a la retención de tierras ociosas aportaría como consecuencia la oferta de parcelas regulares.

5. Requerimientos a cumplir (normativos y técnicos)

Para la adopción de este instrumento es necesario contar con:

- Un sistema de registro y tasación que posibilite el registro y seguimiento de todos los predios vacantes de la jurisdicción municipal.
- Un sistema de tasación eficiente que implique uniformidad en su aplicación.

Es posible que la movilización de suelo ocioso no surta efecto si las tablas de avalúo fiscal o Sistema de Catastro de los Gobiernos Autónomos Municipales está muy desactualizado, porque esa condición, que oficia de base imponible, estaría disociada del comportamiento del mercado inmobiliario en la realidad.

Se deben prever también con detalle los pasos que seguirá el Gobierno Autónomo Municipal en caso de que los propietarios no cumplan con el pago del gravamen que aquí se propone. Es recomendable evitar procesos de judicialización sin sustento o de mucha lentitud. Dificultades de este tipo relativizan la efectividad del instrumento, haciendo que los propietarios prefieran la sanción ante la evasión tributaria y demás obligaciones contenidas en el ejercicio de la propiedad.

Algunos elementos clave para aplicar el instrumento son:

- Progresividad. Se debe dar un plazo al propietario para adecuarse y modificar el uso del bien observado. Cuando dicho impuesto aumenta progresivamente, y en la medida que el inmueble no siga siendo destinado al uso conforme, el bien inmueble (baldío o edificación) comenzará paulatinamente a generar mayores costos al propietario.
- Previsibilidad. Es necesario anticipar al mercado cuáles serán las políticas clave en los próximos años y, de este modo, permitirles a los actores considerar dichas políticas en la planificación de sus inversiones.
- Continuidad. Si el establecimiento de este mecanismo no presenta una continuidad en el tiempo (por diversos factores), no se podrán observar efectos

con la aplicación del instrumento.

- **Comunicación.** Hay que comunicar y argumentar la aplicación del gravamen con claridad para que los actores de mercado entiendan las razones de las medidas y puedan adecuar su comportamiento al respecto.
- **Sensibilidad.** El monto a gravar debe ser relevante. Si el monto a pagar anualmente es insignificante, no tendrá efecto. Por ejemplo, si el monto a pagar representa el 0,3% sobre el actual valor de mercado del inmueble, mientras ese valor aumenta a un ritmo de alrededor del 10% anual en términos reales, la ganancia del propietario pasivo será del 9,7% anual. Es claro que bajo estas circunstancias no le conviene adecuarse a las nuevas condiciones.
- **Sectorización.** Deberán definirse áreas de aplicación, con extensión paulatina, para priorizar las acciones en zonas con mayor subutilización o zonas de renovación urbana prioritaria. La sectorización sirve también para consolidar la aplicación de la norma y la adaptación por parte de la población.
- **Cobrabilidad.** La administración pública debe ser capaz de ejecutar el pago.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

Hay más de una forma de intervención sobre el suelo vacante, cada una de estas se pueden desarrollar desde el ordenamiento normativo y técnico de los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia:

- **Impuesto.** Consiste en el establecimiento de un gravamen específico dispuesto por el derecho público que no demanda contraprestaciones. En este caso, habría que establecer una modificación en la normativa que regula el impuesto predial (IPBI) estableciendo incrementos escalables por la mantención de suelo ocioso en áreas urbanas.

Los municipios podrían aplicar este gravamen añadido en un esquema progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por plazos consecutivos, por ejemplo, de cinco años.

- **Multas.** Se trata del establecimiento de un pago con el que se pretende compensar a una infracción o una falta. Por lo tanto, la multa a aplicar debe basarse en una norma que no se está cumpliendo, en el caso de los inmuebles en desuso, lo que corresponde es hacer referencia a la norma específica de ocupación de suelo urbano. Si no se logra claridad con la conceptualización de la infracción en que el propietario está incurriendo, el gravamen no podrá ser aplicado en forma de multa.

El suelo vacante u ocioso puede ser declarado de parcelamiento y/o edificación obligatorios, por lo cual se le otorga al propietario un plazo determinado para iniciar obras que deberán estar concluidas en un máximo establecido, excepto que por su magnitud deban determinarse etapas de desarrollo. El incumplimiento de los plazos dará derecho al Gobierno Autónomo Municipal de aplicar una multa progresiva. Transcurridos diez o más años, puede entenderse que el inmueble adquiere la condición de “utilidad pública”.

- **Tasa, tasa diferencial o “sobretasa”.** Un tributo que se abona en concepto de la utilización de diversos servicios, aprovechamiento del bien público u otros

beneficios o afectaciones. La tasa financia total o parcialmente los costos del servicio prestado. En este sentido, una tasa especial para inmuebles en desuso deberá hacer referencia a la “subutilización” de la infraestructura instalada, que genera a la sociedad diversos costos adicionales para la provisión de infraestructura adicional por la falta de aprovechamiento de la capacidad instalada. La tasa se deberá relacionar a la cantidad y capacidad de aquellos servicios disponibles que se subutilicen en un inmueble específico y los costos adicionales generados.

Una vez que el Gobierno Autónomo Municipal defina el mecanismo mediante el cual aplicará la herramienta, se debe iniciar un proceso que implica planificación, implementación y monitoreo de la herramienta. Ello implica desarrollar las bases y elementos técnicos para su aplicación, articulación con los objetivos de planificación territorial, definición de mecanismos de cobro y sanción y, después de un tiempo determinado, evaluación y ajuste de las medidas.

IV

ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

1. Introducción

Este mecanismo de fortalecimiento de la inversión en el desarrollo urbano busca proveer de servicios o bienes públicos a la sociedad equilibrando el reducido espacio fiscal, las restricciones presupuestarias y los bajos niveles de inversión económica en los municipios.

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han promovido a escala mundial como un mecanismo para que los Estados puedan suplir parte de sus necesidades de infraestructura y servicios públicos incorporando la participación del sector privado. Estas alianzas se concretizan en la realización de proyectos que pueden variar en cuanto a su escala (nacional, regional o local). En este caso, se plantea un análisis dirigido a su aplicación en jurisdicciones municipales.

El modelo APP se empezó a implantar en América Latina entre finales de los años ochenta y principios de los noventa. La primera generación de proyectos tuvo lugar en México, Colombia, Argentina y Chile, seguidos algunos años más tarde por Brasil, Perú y Costa Rica. De acuerdo al informe del Banco Mundial “Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública mediante APP en América Latina y el Caribe”, el desarrollo positivo del modelo en estos países se ha debido, entre otras cosas, a la continua mejora de sus marcos regulatorios e institucionales en un proceso iterativo en el que las leyes son mejoradas aprendiendo de los proyectos mientras son implementados.

2. Definición y exposición de la herramienta

No hay una definición de aceptación general y que integre todos los sentidos de una Asociación Público-Privada (APP). En líneas generales, se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado realizado para la concreción de obras de infraestructura necesarias para el desarrollo local o dotación de un servicio público y en función del logro de objetivos de desarrollo municipal. Así la define el Banco Mundial:

Un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad pública, para brindar un activo o servicio público en el que la parte privada asume un riesgo importante y la responsabilidad de la gestión, y la remuneración está vinculada al desempeño. (Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo - BID, 2014)

Por la definición, se pueden distinguir cuatro componentes esenciales en una APP:

- Se trata de un acuerdo de largo plazo.
- El sector privado se involucra en la consecución de objetivos usualmente de carácter público.
- El sector privado asume un riesgo de inversión para la obtención de beneficios a mediano y largo plazo.
- La remuneración está asociada a su desempeño.

En una APP una empresa privada asume la responsabilidad de suministrar un servicio a los usuarios directamente, asumiendo la responsabilidad del diseño, construcción,

operación y transferencia de una obra de infraestructura o un servicio. Se trataría, en último término, de una nueva modalidad de gestión de los servicios públicos en que la responsabilidad sobre la prestación de los servicios en cantidad, calidad y equidad está en manos del Estado, pero gestiona mediante un privado la satisfacción de la demanda.

Ello implica involucrar al sector privado en la prestación de los servicios municipales y en las inversiones de desarrollo urbano. Para ello se deben identificar áreas donde existen oportunidades para el sector privado a la vez que se mejora la calidad y cobertura de los servicios municipales. Además de las áreas que tradicionalmente se prestan para las Alianzas Público-Privadas (como la gestión de los desechos sólidos o los servicios de agua), también es posible pensar en nuevos desarrollos urbanos y en proyectos de regeneración y revitalización de espacios, entre otros.

Se trata entonces de una modalidad de gestión que facilita la prestación de servicios públicos mediante un cambio de enfoque que consiste en pasar de la compra de obras a la adquisición de servicios, el sector público solventa la disponibilidad efectiva del o los servicios que ha convenido con una entidad privada. La nueva modalidad busca también liberar, al menos en parte, al sector público de los riesgos que asume al gestionar inversiones (costos de transacción, de temporalidad, etc.).

La figura de las APP establece también un incentivo para que el sector privado se involucre en el diseño integral de iniciativas de desarrollo territorial al tener que vincular diseño, construcción, mantenimiento y eventualmente operación; promueve también la innovación de las empresas para que aporten, a su riesgo, soluciones a desafíos de tipo público vinculando dos actores relevantes de la sociedad.

Para lograr una comprensión clara del mecanismo, cabe también especificar qué tipo de acuerdos del sector público con entidades privadas NO constituirían una APP:

- No son una modalidad de privatización, la responsabilidad de prestación del servicio permanece en el sector público.
- Proyectos de ejecución conjunta entre el Estado y el sector público.
- Empresas mixtas conformadas para un objetivo específico.
- Intervenciones gubernamentales para apoyar el desarrollo del sector privado.
- Convenios entre entidades gubernamentales y universidades privadas.
- Diálogos público-privados donde participan actores del sector privado y el gobierno.
- Concesiones “puras”, donde se otorga la administración de un bien público a un privado para su explotación sin control constante de su desempeño.

Al tener una naturaleza específica, las APP no se pueden aplicar a todo tipo de proyectos que gestiona el sector público, hay sectores específicos que no se consideran dentro de la definición de este tipo de acuerdos. El ordenamiento normativo nacional especifica en qué tipo de proyectos puede participar el sector privado.

Cabe indicar también que un proyecto APP no debería considerarse como un camino de solución para superar debilidades institucionales en los procesos de identificación,

diseño o evaluación de un proyecto urbano. Dependiendo del tipo de negociación y acuerdo que se genere, los convenios que vayan a establecerse pueden también generar responsabilidades en el sector público que impliquen pasivos que deberán cubrir las entidades públicas.

Si bien las APP constituyen un mecanismo que genera posibilidades para lograr parte de las inversiones requeridas por un municipio, existe un conjunto de elementos que implican un esfuerzo que los gobiernos locales deben asumir:

- Los costos y tiempos de preparación para la estructuración y licitación de una APP son altos comparados a un proyecto tradicional de inversión pública.
- Incertidumbre vinculada a los contratos de largo plazo que a su vez pueden generar pasivos contingentes.
- Pueden resultar en monopolios y, por tanto, incrementar el costo de los bienes y servicios.
- Los contratos pueden tener un horizonte de tiempo de largo plazo y, por tanto, momentos de renegociación para ajustar las condiciones originales; sin embargo, hay evidencia de que algunas propuestas de modificación han sido hechas inmediatamente después de la firma del contrato, distorsionando, de este modo, la naturaleza del acuerdo que requiere de un periodo de tiempo razonable para evaluar posibles cambios.
- Una APP puede ser utilizada como una herramienta política y otorgar en exceso incentivos al privado solo para que le reditúe después algún beneficio político.
- Altos costos de fiscalización y regulación que pueden ser compensados por el “tamaño del proyecto”.

En este sentido, Siqueira Moraes (2020) señala algunos mitos que se han extendido sobre las APP y que aquí mencionamos por su relevancia:

Las APP se ponen en marcha porque el gobierno no tiene dinero para realizar un proyecto. Las APP no constituyen una solución para la falta de dinero. El pago de los proyectos de infraestructura –ya sea a través de una APP o no– implica obtener recursos para su ejecución de los usuarios o contribuyentes; establecer una APP no disuelve esa necesidad. La APP es una herramienta para financiar la infraestructura, pero ello no implica eximirse de la adquisición de deuda.

Establecer una APP ahorra tiempo y costos de trabajo para el sector público. Para lograr que la inversión pública realizada mediante acuerdos de APP culminen satisfactoriamente, se requiere un gran esfuerzo político y técnico por parte de los gobiernos locales. Durante la preparación del proceso (diseño, planificación, licitación) los gobiernos deben contar con equipos calificados que trabajen juntos en una estructura de gobernanza adecuada. Por otro lado, durante la ejecución, los Gobiernos Autónomos Municipales deben contar con un equipo que fiscalice la prestación de los servicios, haga cumplir las obligaciones contractuales y reglamente los aspectos financieros del contrato.

La aplicación de APP garantiza la concreción rápida de proyectos públicos. Para que

las APP sean eficaces, se debe establecer con cuidado su alcance y su mecanismo de prestación de servicios debe estructurarse con claridad. Inevitablemente ese proceso consume tiempo. Suele creerse que las APP no requieren atravesar por los procesos establecidos en la gestión pública, pero sí debe cumplirse con todos los pasos que la normativa exige.

A pesar de estas precauciones, se considera beneficioso aplicar este mecanismo de inversión, porque así se posibilita capturar la flexibilidad del sector privado, alinearla con los objetivos del sector público y mejorar la calidad de la gestión de riesgos en iniciativas de infraestructura, de manera que otros mecanismos de compra no podrían hacerlo. Esto crea valor y amplifica la capacidad local de generar infraestructura.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

El fundamento para la constitución de Alianzas Público-Privadas en la legislación boliviana puede encontrarse en la Ley 466 del año 2013, donde se estructura el régimen de empresas públicas de Bolivia. Esta norma habilita la posibilidad de suscripción de contratos de inversión conjunta entre empresas públicas y privadas para establecer alianzas estratégicas de fomento a la economía boliviana, generación de empleos y contribución a la erradicación de la pobreza.

A la vez, la Ley 516 del 4 de abril de 2014, de Promoción de Inversiones, tiene aplicación a todas las inversiones realizadas en el país, sean estas nacionales o extranjeras y habilita la posibilidad de establecer mecanismos de inversión mediante: a) Sociedades comerciales; b) Empresas públicas; c) Empresas de capital mixto donde el Estado tenga participación accionaria mayoritaria y d) Contratos u otros instrumentos de inversión conjunta. Bajo este marco normativo se entienden las inversiones como: toda colocación de aportes de inversión en los diferentes mecanismos destinados al desarrollo permanente de actividades económicas y a la generación de rentas que contribuyan al crecimiento y desarrollo económico y social del país.

El Decreto Supremo N° 3469, del 24 de enero de 2018, tiene por objeto establecer los preceptos y el contenido mínimo de los Contratos de Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta. Define como preceptos orientadores: i) El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas mantendrán la propiedad de sus bienes durante toda la ejecución del Contrato de Alianza Estratégica de Inversión Conjunta; ii) Los Contratos de Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta deberán observar la normativa sectorial que corresponda y iii) Los Contratos de Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta deberán promover la inversión y complementariedad de la economía plural.

Por lo descrito, se advierte que el marco legal vigente admite la posibilidad de suscribir contratos u otros instrumentos de inversión conjunta. Esta autorización legal constituye una plataforma para el desarrollo de las denominadas alianzas estratégicas de inversión conjunta, como una forma de asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos en el país.

Sin embargo, es importante señalar que, para una aplicación adecuada de las APP como alianzas estratégicas de inversión conjunta, se requiere de un marco jurídico de mayor especificidad que establezca los lineamientos a seguir en cuanto a esta modalidad de inversión, los aspectos relativos a las obligaciones, responsabilidad, características y particularidades de sus proyectos y la solución de controversias.

A la vez, se debe tomar en cuenta que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley N° 516, se remiten los mecanismos específicos para efectivizar la inversión a la norma sectorial que será emitida. Ello indica también la necesidad de desarrollar normas sectoriales que viabilicen la aplicación efectiva de las alianzas estratégicas de inversión conjunta.

No obstante todo lo anterior, no se debe pasar por alto que la aplicación plena de las denominadas Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta, como una variante de las Asociaciones Público-Privadas, también pasa por el desarrollo normativo, en cuanto a la norma sectorial, regulatoria y las particularidades de cada sector, así como la modificación de las normas básicas de administración de bienes y servicios o la emisión de normas específicas para este tipo de contrataciones estatales; también se deben considerar los aspectos necesarios para la solución de conflictos que pueden surgir, todo ello de forma coherente con lo previsto en la Constitución Política del Estado (Cáceres Frías, 2020).

Se debe mencionar también que el análisis de la aplicabilidad de las Asociaciones Público-Privadas en Bolivia supera el mero análisis de legalidad. Deben establecerse mecanismos claros para el análisis de costos y beneficios, aspecto que necesariamente debe formar parte en la determinación de políticas públicas.

Los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales han comenzado a generar mecanismos para viabilizar y agilizar la inversión mediante APP, dentro de sus territorios. Tal es el caso de Santa Cruz, que con la promulgación de las Leyes 244 (departamental) y 1456 (municipal) busca regular la aplicación de APP en la región, con la finalidad de reactivar y buscar el desarrollo económico del país, que con la crisis derivada de la pandemia se vio lo suficientemente afectado.

Ambas leyes reconocen que las APP pueden iniciarse mediante dos modalidades: (i) por iniciativa pública o (ii) por iniciativa privada, dependiendo de dónde nace o quién propone el proyecto de interés público.

A la vez, se define el proceso para la implementación de la iniciativa que constituye la APP:

Finalmente, las iniciativas normativas deben ser consideradas por los actores privados, es necesario hallar consensos en temas como los porcentajes de contribución y beneficios para que el municipio o entidad pública, delimitación de atribuciones, condiciones de emisión y ejecución de las garantías que los actores privados deben emitir e incentivos específicos que aplicarán a dichas APP.

Los actores privados que se involucren deberán buscar una intervención social relacionada a las actividades y rubros a los que pertenecen, mediante el fomento de la innovación social empresarial, y contribuir a la reactivación general de todos los sectores y actores del mercado.

4. Casos relevantes de referencia

Un referente más o menos asimilable al caso de Bolivia es la experiencia del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, en México, que fue el primer municipio de aquel país que desarrolló un marco específico para poder realizar APP el año 2010. El Gobierno Autónomo Municipal creó el reglamento de proyectos de inversión y prestación de servicios del municipio, que estableció un marco referencial que le permitió llevar a cabo este tipo de proyectos.

Los principales aportes incorporados en el marco regulatorio del municipio son:

1. Se delimitan ámbitos de acción para la elaboración de APP, construir infraestructura o prestar servicios al municipio.
2. Se establece el contenido que deben tener las evaluaciones socioeconómicas de los proyectos a realizarse mediante esquemas APP.
3. Se limita el monto de las obligaciones de pago a proyectos impulsados mediante APP, estas no deberán rebasar el 20%, en conjunto, del presupuesto anual de gasto corriente del municipio.
4. Se precisan los procedimientos de adjudicación y los mecanismos para evaluar el desempeño de los inversionistas proveedores.

5. Requerimientos a cumplir (normativos y técnicos)

Para la aplicación de las APP como mecanismo para optimizar las posibilidades de inversión de los Gobiernos Autónomos Municipales, se requiere contar con un marco legal de base nacional que permita el desarrollo de proyectos mediante esta modalidad, las normas identificadas antes sí generan un escenario posible en los municipios de Bolivia.

A la vez, los Gobiernos Autónomos Municipales, en ejercicio de su condición autonómica, tienen la posibilidad de desarrollar lineamientos específicos aplicables a su jurisdicción. Estas deberían incluir:

- Definición clara de los principios y aspectos de gestión relevantes para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas destinadas a fortalecer la inversión para el desarrollo urbano. A la vez, identificación de los actores e instancias que intervienen para la concreción de un proyecto mediante la aplicación de este mecanismo.
- Establecer criterios en el ámbito técnico, legal y financiero, que permitan la identificación objetiva de proyectos que resulten aptos para implementarlos mediante la figura de Asociaciones Público-Privadas o que debieran llevarse adelante como inversiones públicas.

- Establecer una descripción general del procedimiento para la concreción de Asociaciones Público-Privadas, una lógica secuencial y clara de los procesos y procedimientos (planteamiento, definición, aprobación, ejecución y evaluación) que se requieren para la ejecución de un proyecto y las pautas generales de actuación que deben seguir los actores intervinientes.
- Plantear una estructura de financiamiento específica que pueda aplicarse a los proyectos bajo esta modalidad, la misma que debiera ser suficientemente versátil como para adecuarse a las características de distintas iniciativas.
- Establecer un procedimiento general de revisión, control y seguimiento de la ejecución de los proyectos de Asociación Público-Privada, definiendo estándares de calidad de acuerdo con la regulación vigente.

Se considera recomendable además impulsar la consolidación de un esquema institucional que facilite el diálogo público-privado, estableciendo instancias de discusión, coparticipación y cocreación que integren en la visión de ciudad la participación concurrente del sector privado, el sector público, la academia y otras que participen y hagan seguimiento a la elaboración y ejecución de los planes estratégicos de desarrollo municipal.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

Para concretar la realización de proyectos de desarrollo urbano en el nivel municipal, es necesario identificar y efectuar algunas fases fundamentales del proceso. Tomando en cuenta la Guía para el Diseño y Gestión de Alianzas Público-Privadas, de la Asociación Grupo de Fundaciones y Empresas de Perú, se especifican los siguientes elementos importantes:

Socios y roles. Al diseñarse la APP se debe definir el conjunto de actores participantes y el rol de cada socio, acordando las tareas y responsabilidades de cada uno. La definición de los roles es una instancia de negociación que permite poner en valor lo que puede aportar cada miembro a la alianza y prever los mecanismos de mitigación de riesgos y solución de conflictos. Cabe señalar que un miembro debe asumir una posición de liderazgo para facilitar el proceso de toma de decisiones.

Modelo de gobernanza. El acuerdo de Asociación Público-Privada debe materializarse en un acuerdo institucional o legal donde se defina el funcionamiento de la alianza, el nivel de autonomía de cada socio, si tendrá órganos de gestión y dirección, los equipos de trabajo, etc. Todos estos elementos constituyen el modelo de gobernanza de la APP que determina cómo se implementará la alianza y cómo se vincula cada socio en dicha implementación.

Alcance y objetivos. Al momento de planificar la alianza, es fundamental la definición del alcance, es decir, su ámbito geográfico, temporal y material. Los socios deben acordar sobre qué área, problemática y programa versará la APP, establecer los objetivos, los resultados esperados y el tipo de participación de los beneficiarios.

Plan de trabajo. Es conveniente acordar una hoja de ruta con los miembros de la APP que incluya las diferentes etapas de desarrollo y actividades, de acuerdo con un cronograma temporal integrado en etapas/fases. Se debe prever también la asignación de recursos necesarios e indicadores que permitan medir el progreso de las actividades y etapas.

Estrategia de financiación. Se debe establecer qué fondos y recursos económicos se utilizarán para la realización del proyecto. Para ello se debe elaborar un presupuesto en función de los objetivos planteados y los costos que implica cada actividad y fase de la Alianza. Puede haber diferencias en la participación financiera de cada socio, alguno(s) puede(n) aportar los fondos necesarios de forma parcial o total; es posible también, y recomendable, planificar el financiamiento de la APP con un agente externo.

Desde el sector público, se pueden gestionar algunas herramientas de financiamiento de preinversión o de inversión que financian acciones diseñadas bajo modalidades APP.

Monitoreo y evaluación. Al establecer objetivos y resultados a ser alcanzados a partir de la implementación de la APP, cobra relevancia en el plan de trabajo la incorporación de tareas de seguimiento y evaluación, ya que las mismas permiten valorar en qué medida se lograron dichos objetivos. Para ello, es necesario recabar información sistemáticamente y establecer criterios de análisis.



TASA DE CONGESTIÓN

1. Introducción

Una de las problemáticas más significativas de las ciudades es el transporte urbano y, en general, el problema del tráfico en las ciudades.

El tiempo que pasamos en el tráfico afecta nuestra salud, bienestar y oportunidades de empleo. Además, el tráfico urbano es un contribuyente importante a la contaminación y las emisiones de carbono.

En este capítulo se presenta la herramienta de la Tasa de Congestión, que implica una forma de abordar simultáneamente los desafíos señalados, a la vez que se generan recursos que la autoridad municipal puede reinvertir en la mejora del mismo sistema de circulación y transporte.

La reducción de la demanda de tráfico puede liberar capacidad de absorción de una ruta para la reasignación de apoyo a otras prioridades de transporte, como: el transporte público (descongestionar los carriles para autobuses), los peatones (ampliando las posibilidades de circulación peatonal) y ciclismo (estableciendo instalaciones de uso mixto o dedicado).

2. Definición y exposición de la herramienta

Una tasa de congestión consiste en el establecimiento de una contribución o pago que realizan los usuarios de automóviles privados que ocupan determinadas vías de circulación urbana en zonas delimitadas y en espacios de tiempo establecidos; usualmente el gravamen se aplica en un área congestionada, lugares como el centro administrativo y/o de negocios de una ciudad. La herramienta puede describirse también como un peaje dinámico, una imposición que no es permanente, sino que fluctúa en función de la demanda de uso de la infraestructura vial de una ciudad.

El planteamiento se sustenta en el principio microeconómico de que los bienes cuya producción o consumo generan externalidades negativas tienden a ser sobreproducidos (o sobreconsumidos), y que una manera eficiente de lograr una producción o consumo socialmente óptimo sería la aplicación de cargas impositivas que logran internalizar los efectos generados por el uso excesivo de las vías (siendo éste un recurso escaso y valioso, por lo cual se debe racionar y optimizar su uso).

Las Tasas de Congestión se diseñaron inicialmente para desincentivar el uso excesivo del automóvil y limitar la aglomeración desordenada en zonas específicas de una ciudad, manteniendo la demanda de tráfico bajo control. Sin embargo, la herramienta podría ser también un mecanismo para:

- Reducir la congestión e internalizar los costos de las externalidades negativas del uso excesivo del automóvil.
- Generar recursos económicos que pueden ser reinvertidos en mejoras de la infraestructura o del servicio de transporte público de la ciudad.
- Reducir la contaminación ambiental generada por la concentración de vehículos

automotores en sectores específicos.

Con la Tasa de Congestión se establece una limitación al acceso a los centros de las ciudades u otras áreas determinadas. Por supuesto, el diseño de la herramienta exige la definición clara de zonas y horarios de restricción, así como disponibilidad de alternativas de circulación y desplazamiento, será necesario también incluir algunas excepciones, por ejemplo, para los residentes de las zonas determinadas, los servicios de reparto de insumos y mercancías, el transporte público, los vehículos eléctricos, etc. En último término, con la aplicación de la medida se busca mejorar las condiciones de movilidad y desplazamiento, partiendo de una zona específica, pero influyendo en toda una ciudad.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) es la norma fundamental que establece un escenario de factibilidad para la adopción de esta herramienta en las ciudades de Bolivia.

La LMAD dispone en su artículo 96, parágrafo VII, que es competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Municipales la planificación y desarrollo del transporte urbano, incluyendo el ordenamiento de tránsito, desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana y regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.

Por otro lado, la Ley General de Transporte 165 establece, en su art. 22, que los Gobiernos Autónomos Municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

- a. Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano en toda la jurisdicción municipal.
- b. Efectuar el registro del derecho propietario de los vehículos automotores legalmente importados, ensamblados o fabricados en el territorio nacional.
- c. Desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana.
- d. Regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.
- e. El transporte urbano, el ordenamiento y educación vial, la administración y control del tránsito urbano se ejercerá, en lo que corresponda, en coordinación con la Policía Boliviana.

4. Casos relevantes de referencia

Tasa de Congestión de Singapur

La ciudad de Singapur fue la primera que aplicó un esquema de fijación de precios por congestión. El mecanismo fue conocido como el Programa de Licencias de Área de Singapur, se aplicó desde el año 1975 y se introdujo para reducir la congestión del tráfico en el Distrito Central de Negocios (CBD por sus siglas en inglés).

Se impuso un cargo a los vehículos que circulaban durante las horas pico de la mañana, de lunes a sábado entre las 7:30 a. m. y las 9:30 a. m. Este peaje tomó la forma de una licencia especial que todos los autos que ingresaban al CBD debían adquirir por el precio de \$3 por día o \$60 por mes.

Alternativamente, los residentes podían estacionar sus vehículos en lotes asignados a este fin en las afueras de las zonas restringidas por un costo menor y tenían posibilidades de trasladarse al CBD en transporte público.

El esquema permaneció en vigor con sus características iniciales hasta 1998, cuando fue reemplazado por el sistema de tarificación electrónica de carreteras. Singapur fue también la primera ciudad en introducir la tarificación electrónica en la que el pago de peajes se automatiza, manteniendo la lógica de restricción ya establecida. Se instalan pórticos en las carreteras que conducen al centro de la ciudad y se realiza un cobro automático al conductor mediante un pase instalado en el parabrisas. El precio del peaje fluctúa a lo largo del día, de acuerdo a las condiciones de congestión de la zona restringida.

Lo interesante del caso, como muchas políticas implementadas en Singapur, es la combinación de una política de transporte urbano con instrumentos de digitalización y ciudades inteligentes. Singapur es una nación insular con una superficie de aprox. 700 km². Su población ha crecido de 2,3 millones en 1975 a más de 5,8 millones en 2020, el 100% de su población es urbana y relativamente joven. La edad media es de 42,2 años. El área central de negocios también ha experimentado un rápido crecimiento en el empleo y el espacio comercial y de oficinas, el área comercial central tiene una capacidad limitada en las calles y experimentó una gran congestión desde principios de la década de 1970.

Un elemento importante de la herramienta aplicada en Singapur es el proceso de socialización y sensibilización en torno a la herramienta. Aunque el Gobierno podría haber implementado la tasa de manera directa y unilateral, dedicaron tiempo y esfuerzo a programas educativos y de evaluación de la política para su implementación gradual y considerando la respuesta del público, la aplicación final respondió a la reacción de la ciudadanía, haciendo ajustes al programa de precios antes de su implementación.

El Gobierno ha seguido modificando y ampliando gradualmente el programa de Tasas de Congestión desde su inicio en 1975. Las reformas que se han ido incorporando se articulan con la expansión de las modalidades de los servicios de transporte público y reducciones en impuestos sobre la compra y propiedad de vehículos.

En general, la gente de Singapur reaccionó favorablemente al precio y al paquete de mejoras que lo acompaña. El escepticismo inicial se ha abordado de forma eficaz a través de la información y la experiencia sobre el terreno. Los aspectos interesantes de este caso tienen que ver con la modernización del instrumento y, muy especialmente, la forma como se introdujo al público en términos de políticas de comunicación y mecanismos de participación ciudadana que generaron amplios márgenes de legitimidad para su cobro.

Tasa de Congestión en Londres

Londres fue la segunda ciudad en aplicar una tasa de congestión, esta fue aplicada el año 2003. Su sistema, conocido como London Congestion Charge, toma la forma de una tarifa impuesta a los vehículos en zonas determinadas entre las 7:00 a. m. y las 6:00 p. m. de lunes a viernes. El cargo estándar para vehículos no exentos es de £11,50 en la actualidad, habiendo comenzado en £5,00. Los residentes que viven dentro de la zona de cargo son elegibles para un descuento del 90% de la tarifa.

La aplicación del pago de esta tarifa se basa principalmente en el reconocimiento automático de matrículas, en el que una cámara registra la matrícula del vehículo que ingresa a la zona de congestión y carga automáticamente al conductor. Londres ha visto resultados notables desde que comenzó este programa. Un año después de la implementación de las tarifas, los retrasos en el tráfico se redujeron un 30% y la velocidad promedio de los vehículos en la zona aumentó de 13 a 16 km por hora. En los primeros 10 años que el cargo estuvo en vigor se recaudaron £2,6 mil millones y se invirtió la mitad en transporte público, mejora de carreteras y puentes e iniciativas para caminar y andar en bicicleta. Londres también experimentó una mejora significativa en la calidad del aire, con una reducción del 12% en las emisiones de óxidos de nitrógeno y material particulado de los vehículos.

Desde 2003, como resultado de la aplicación de este mecanismo, el uso del sistema de buses se incrementó en hasta un 25%.

De manera similar al caso de Singapur, un elemento importante de la implementación de la Tasa en Londres fue una enorme inversión en comunicación. La preparación comunicacional y la visión de que la interacción con el público sean piedras angulares de la política resultó ser un elemento de triunfo de esta.

5. Requerimientos a cumplir (normativos y técnicos)

Para la adopción de este instrumento un Gobierno Autónomo Municipal debe disponer o desarrollar:

- Capacidades de diseño vial para la definición clara de zonas y horarios de restricción, así como el diseño de alternativas de circulación y desplazamiento. Será necesario también incluir algunas excepciones, que usualmente son requeridas, para los residentes de las zonas determinadas, profesionales del reparto y actividades de logística, transporte público, vehículos eléctricos, etc.
- Capacidad para elaborar una cuidadosa consideración y evaluación de los impactos, ya que la adopción apresurada de la medida puede dar lugar a efectos negativos no deseados. Por ejemplo, cualquier reasignación del espacio vial, reduce el espacio de supervivencia a disposición de los vehículos que han pagado una tasa de congestión y podría resultar en un aumento de su tiempo de viaje. Esto sería contrario a los objetivos iniciales de la política de tarificación de la congestión.
- Es necesario también contar con capacidades para establecer un sistema de

identificación de los vehículos que ingresen a las zonas restringidas, mecanismos efectivos de cobro de la imposición y esquemas de seguimiento y sanción a los eventuales transgresores de la norma. Para ello los vehículos pueden ser identificados por su número de matrícula, es posible también equipar a los automóviles con una etiqueta que pueda ser leída de forma digital y automatizada para la realización de los pagos. Es recomendable la adopción de tecnologías digitales adecuadamente calibradas para evitar errores humanos o conflictos de aplicación con interacción humana. Si el sistema es automático, los incentivos para cumplirlo son más efectivos que si existe la posibilidad de “burlar el sistema”.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

Algunos de los elementos que se deben tomar en cuenta para la implementación de esta herramienta son:

- Considerar el impacto potencial sobre la demanda. Es necesario prever los efectos directos e indirectos que se causarían sobre el comportamiento de los automovilistas. Esto implica anticipar potenciales cambios de ruta, de destino de viaje, de horario o incluso de modo de transporte.
- El Impacto sobre la economía urbana. Estimar el efecto que la medida tendría sobre el comercio detallista, sectores financieros y de servicios, y también sobre los bienes inmuebles al interior del sector en que se aplicará la Tasa por congestión, tanto en el corto como en el largo plazo.
- Análisis de equidad. Es necesario determinar cuáles son los grupos afectados por la medida (positiva y negativamente), así como la magnitud del impacto, mediante análisis costo-beneficio especificado por grupos de individuos.
- Medioambiente y seguridad. Se requiere estimar el impacto que la medida propuesta puede generar sobre los niveles de emisiones y contaminación en general, así como sobre la tasa de accidentalidad.
- Viabilidad financiera. Se debe determinar cuáles son los costos de implementar y explotar la medida, y compararlos con los ingresos generados. Además, deben incluirse los eventuales cambios en los ingresos monetarios de los agentes involucrados, por ejemplo, la recaudación en transporte público, las ventas de combustibles y su respectivo efecto en la recaudación de impuestos.
- Capacidad de fiscalización y cumplimiento. Se debe determinar qué tan efectivo es el método de ejecución de la política propuesta y cuál es su nivel de cumplimiento o morosidad de pago.
- Tecnología. Debe especificarse qué plataforma tecnológica será necesario incorporar para gestionar las imposiciones y su recaudación, y para facilitar los procesos de cobranza y de fiscalización.

Específicamente, para la introducción de la medida se deben desarrollar los siguientes elementos:

Elementos técnicos:

Identificación clara del o los problemas que la medida busca resolver, o contribuir a

resolver, debe tratarse de dificultades claramente identificables, susceptibles de ser medidas y que determinarán cada una de las acciones subsecuentes.

Diseño del sistema de regulación, tomando en cuenta los elementos identificados en el punto anterior. Este puede combinar distintos mecanismos de intervención como: la aplicación de cargos en la entrada a una zona ('precios cordón'), la aplicación de cargos en el uso o mantenimiento de un vehículo dentro de una zona ('zona de fijación de precios'), diferenciación de las tasas en función de la clase de vehículos o de su perfil de emisiones, aplicación de las tasas comparables con el costo de alternativas de transporte público para apoyar el cambio modal, precios variables según la hora del día, el número de ocupantes y otros factores.

Montaje de un sistema de monitoreo y seguimiento que asegure que los usuarios de la vía no esquiven el cumplimiento de las medidas de regulación una vez que estas sean establecidas.

Antes de implementar la medida, deben tenerse disponibles mecanismos de optimización de la gestión de tráfico en los sectores congestionados, una herramienta para ello es la incorporación de nuevas tecnologías de información y sistemas de control vehicular dinámico para vehículos y peatones.

Es importante establecer regulaciones sobre el uso de espacios públicos destinados a la vialidad, como el uso de franjas de calle para estacionamiento (que restan la capacidad de una vía), estacionamientos para los automóviles, restricciones o autorizaciones para paradas momentáneas, etc.

Establecer estrategias para optimizar la calidad de servicios del transporte público, de tal forma que este sea una alternativa real para el automovilista.

Establecimiento de mecanismos claros de participación ciudadana:

Un factor determinante para el desarrollo y éxito de esta iniciativa es la aceptación, respaldo e involucramiento de la ciudadanía, algunos elementos para lograrlo son:

- Otorgar la voz a los ciudadanos sobre el destino de los recursos que se lograrían mediante la implementación de la medida, preferentemente estos deberían destinarse al mejoramiento de las condiciones del servicio de transporte y movilidad.
- Predeterminar mecanismos de equidad en la asignación de los recursos recaudados por la medida; este es uno de los aspectos más importantes que debe tenerse en cuenta a fin de que no sea considerada como inaceptable por la mayor parte de la sociedad. La aceptación de la política depende fuertemente de la distribución (y percepción de la distribución) de las ganancias y pérdidas que esta medida genere sobre los distintos grupos afectados (positiva y negativamente).
- Una Tasa de Congestión puede ser impopular entre los usuarios de la carretera, aunque el nivel de apoyo puede aumentar una vez que los beneficios han sido suficientemente demostrados. Por ello, es importante también establecer un

proceso de escalabilidad para la consolidación de la iniciativa. Usualmente no es sencillo que la población respalde un plan antes de que haya visto sus beneficios, sin embargo, el apoyo tiende a aumentar una vez que se advierten algunos cambios. Por ello, se recomienda un aumento paulatino y progresivo de la política en el tiempo, incorporando así nuevas zonas o calles tarifadas, nuevos períodos o eventuales aumentos de tarifas.

- Se sugiere también lograr el apoyo de líderes de opinión. Suele suceder que no es suficiente contar con el respaldo técnico para impulsar el cambio, suele requerirse sumar a líderes políticos, ciudadanos y otros para lograr confianza en la medida.
- Transmitir los beneficios de la medida tanto al inicio de su aplicación como en el tiempo, mostrando los resultados esperados y alcanzados.

VI

EL PREDIAL VERDE

1. Introducción

La generación de ingresos propios es crítica para los Gobiernos Autónomos Municipales, es común que los recursos recaudados no les permitan hacer inversiones en todos los ámbitos que deben gestionar, por lo que es necesario generar estrategias que permitan solventar distintas necesidades.

En este contexto, se presenta la iniciativa del Predial Verde, que constituye una manera de generar infraestructura para la sostenibilidad ambiental operando sobre el impuesto a la propiedad de bienes inmuebles. Sobre esta herramienta, se debe resaltar que no se trata necesariamente de un instrumento para la generación de nuevos recursos en el corto plazo, es más bien una manera eficiente para operar la transición de la infraestructura urbana hacia un modelo más sostenible, más amigable con el medio ambiente y más resiliente. Se articulan así políticas de inversión para la mitigación del cambio climático con las dimensiones jurídicas de la administración del suelo.

Este instrumento puede ayudar en la distribución equitativa de las cargas y los beneficios de la resiliencia ambiental. A nivel práctico, lo que se busca es constituir un instrumento que integre el derecho urbanístico y la política del suelo como estrategia para mitigar el cambio climático.

2. Definición y exposición de la herramienta

La herramienta busca obtener recursos destinados al mantenimiento de las áreas verdes de la comunidad, mediante la afectación o modificación del esquema de cobro del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles.

El Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmueble es considerado el tributo básico de renta municipal para la administración de los más variados servicios. A la vez, este impuesto cuenta también con una característica de “extrafiscalidad”, vale decir que el municipio puede definir usos o incluso abstenciones relativas a este tributo que no apunten solo a la recaudación de renta, sino también al fomento de actividades y valores que su administración considere relevantes para alcanzar sus objetivos de gestión urbana.

Así, los Gobiernos Autónomos Municipales podrían establecer modificaciones a la modalidad de recaudación del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, dando lugar al Predial Verde (de la Sala, 2020, pp. 32-34). Esta modificación tiene en su esencia el hecho de ser un intento de fomentar la transformación ambiental de las ciudades desde la afectación de la propiedad urbana.

Se establece, a título de incentivo, que los propietarios o poseedores de terrenos integrantes de un Sector Especial de Áreas Verdes, o en casos que deben ser claramente identificados (como zonas con arbolado específico que se quiera proteger), podrán gozar de exención o reducción sobre el valor del terreno para el cálculo base del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles en un monto proporcional a la tasa de cobertura forestal del terreno.

La exención o reducción del impuesto inmobiliario podría aplicarse de forma temporal y darse por concluida una vez que se haya alcanzado el objetivo de conservación identificado, como la recuperación de un área, el reverdecimiento de un espacio de la ciudad u otro caso similar.

Usualmente, la herramienta se opera en tres ámbitos: para prevenir la deforestación, estableciendo multas por árboles removidos sin aprobación municipal y premiando la conducta de mantenimiento de árboles a través del descuento en el impuesto a la propiedad.

Se trata entonces de una innovación de carácter legal, que introduce mecanismos tributarios como instrumentos de planificación para el reverdecimiento de la ciudad. El propósito consiste en fomentar un cambio de comportamiento para la mejora medioambiental y la valorización de propiedades a futuro debido al aumento de la zona verde. Una vez que la herramienta promueve un aumento de áreas verdes, contribuye a mejorar la calidad de vida en la ciudad en su conjunto, descentralizando las áreas verdes. Los impactos positivos incluyen no solamente la valorización de propiedades, sino también la mejora en la calidad del aire, por ejemplo.

El modelo abre la puerta a una expansión temática, por ejemplo, en temas como la adopción de energía limpia, el uso eficiente del agua, separación de residuos, entre otros (da Rocha Gonçalves, 2019). La clave de implementación parece estar, como todo, en el contexto. El éxito de la medida dependerá de la claridad con que el gobierno local determine qué es sujeto de obtención del beneficio tributario y, para esa determinación, que cuente con la claridad (estudios, diagnósticos del plan de desarrollo, condiciones geobiológicas, etc.) y la información suficiente para poder tomar esa determinación. Si es así, entonces el impacto a largo plazo del mecanismo puede ser muy alto y es una forma no de obtener mayores recursos, pero sí de financiar infraestructura estratégica.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

Como hemos visto en el primer caso, el marco normativo tributario en Bolivia está dado por la Constitución Política del Estado (CPE), la Ley Marco de Autonomías y el Código Tributario. Un aspecto fundamental para evaluar la replicabilidad de este caso es el marco competencial de los municipios. El artículo 302 de la CPE define que son 43 las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales, entre ellas:

- Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, fauna silvestre y animales domésticos.
- Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía, preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
- Promoción y conservación del patrimonio natural municipal.
- Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
- Expropiación de inmuebles en su jurisdicción por razones de utilidad y necesidad pública municipal, conforme al procedimiento establecido por la Ley, así como

establecer limitaciones administrativas y de servidumbre a la propiedad, por razones de orden técnico, jurídico y de interés público.

- Desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.
- Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.

Si observamos las competencias seleccionadas, el marco competencial boliviano provee cobertura legal necesario para establecer un mecanismo no idéntico al de Curitiba (Brasil), pero que sigue una lógica similar: articular los instrumentos de planificación con las políticas de suelo y desarrollo urbano y la creación tanto de tributos como de incentivos para el financiamiento de infraestructura urbana para la resiliencia medio ambiental.

Siendo que es competencia municipal, repensar la lógica de un impuesto predial para motivar la inversión en infraestructura verde y ecológica, este mecanismo puede aplicarse estableciendo incentivos tributarios, que a la larga financien esa necesaria infraestructura para el medio ambiente. Además, la articulación del desarrollo normativo con los instrumentos de planificación y las políticas medio ambientales es más pertinente que nunca.

4. Casos relevantes de referencia

Curitiba es una ciudad conocida hoy como la “capital ecológica” de Brasil. Su gobierno local generó el instrumento del Impuesto Predial Verde como parte de una estrategia para generar políticas medioambientales y de resiliencia, estableciendo una articulación entre medidas de intervención pública y de la propiedad privada.

El Impuesto a la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) es un mecanismo para la captura directa de valor, correspondiendo a los municipios su regulación. Bajo el enfoque del desarrollo urbano, este impuesto adquirió estatus como mecanismo financiero para corregir las distorsiones de la urbanización. Esto ocurrió mediante el establecimiento del IPTU progresivo en el tiempo, un tipo de Impuesto a la Propiedad que se incrementa con el tiempo para inducir a los propietarios a ajustar sus propiedades no urbanizadas a la estrategia vigente de desarrollo urbano de la ciudad.

En Curitiba se implementó una forma del Predial Verde desde el año 2000 hasta el 2015, como un instrumento de conservación del Código Forestal, en la tradición de la ciudad de mantener su arborización. Es una medida de adaptación como parte de la generación de “infraestructura verde”. La Ley N° 9.806 de 2000, del Código Forestal, define en el art. 10: “A título de incentivo, los propietarios o poseedores de terrenos integrantes del Sector Especial de Áreas Verdes o en los casos descritos en el Anexo II, que forma parte integrante de esta Ley, podrán gozar de exención o reducción sobre el valor del terreno para el cálculo base del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), proporcional a la tasa de cobertura forestal del terreno, de acuerdo con la tabla en el referido Anexo II.

Los casos no constantes que forman parte integral de esta Ley serán analizados por el Concejo Municipal del Medio Ambiente (CMMA), mediante previa solicitud.

La exención o reducción del Impuesto Inmobiliario termina para los propietarios o poseedores que infringen lo dispuesto en esta Ley y solo después de la recuperación del área, constatada mediante laudo técnico de la Secretaría Municipal del Medioambiente (SMMA), podrá el solicitante obtener nuevamente el beneficio”.

Hay también esquemas similares en otros lugares del mundo. En Europa, al menos Alemania, Italia y Francia tienen algún tipo de incentivos de este tipo, siendo Francia el más directo; se le devuelve al contribuyente todo el monto si es que se adhiere a una serie de requisitos técnicos determinados por el Estado. Ello denota que la política funciona en el sentido de que es eficiente en términos de costo/beneficio el transferir la responsabilidad de la mejora a los privados mediante el incentivo. Aunque no se generan mayores recursos o incluso como en el caso estudiado de Curitiba, podrían generarse menos, se está logrando efectivamente la generación de nueva infraestructura verde que beneficia a toda la ciudad y que, a la larga, contribuye a una estrategia de mayor resiliencia y sostenibilidad de las ciudades y de adaptación y mitigación del cambio climático.

5. Requerimientos a cumplir

La posibilidad de aplicación de este mecanismo en las ciudades de Bolivia tiene como principal reto la disponibilidad de sistemas catastrales funcionales y actualizados. Sabiendo que este es un reto para muchas de las ciudades del país, la herramienta podría comenzar su aplicación mediante experiencias delimitadas (piloto) a zonas específicas.

Por otro lado, se requiere que el Gobierno Autónomo Municipal cuente con capacidades técnicas y administrativas para establecer mecanismos de cobro diferenciado del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles de acuerdo a zonas y criterios delimitados, y que sea posible hacer seguimiento y control de las acciones de los involucrados.

Un elemento importante que se debe lograr es un esquema de planificación que identifique áreas de conservación o forestación, este debería especificar especies prioritarias, procedimientos de reverdecimiento, espacios recomendados y, en general, los detalles técnicos para un adecuado manejo de la iniciativa.

Se requiere también una participación informada de los propietarios ubicados en las áreas definidas, estos deben estar de acuerdo e incluso impulsar acciones que contribuyan a cumplir con los objetivos de arborización establecidos previamente.

Finalmente, una medida de esta naturaleza tiene implicaciones de orden coyuntural y político. La modificación de los términos de cobros tributarios puede generar sospechas en la población, debido a ello, es importante contar con estrategias dinámicas de comunicación y diálogo abierto.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

La previsión de aplicación del mecanismo del Predial Verde en los municipios de Bolivia plantea dos escenarios posibles:

- Ciudades con sistemas catastrales en funcionamiento (aunque con algunos vacíos) y donde el IPBI se cobra de forma regular.
- Ciudades con sistemas catastrales significativamente desactualizados con cobro parcial del IPBI o en proceso de implementación.

En el primer escenario, la estrategia del Predial Verde puede operarse implementando correcciones para aminorar la diferencia de valores catastrales y valores comerciales de los inmuebles. El mecanismo podría consistir en que en lugar de que se pague un incremento correspondiente al ajuste del valor catastral, la diferencia sea cubierta costeadando inversiones por parte de los propietarios en obras previamente definidas por el Gobierno Autónomo Municipal y los vecinos, tales como la arborización, la instalación de tecnologías de ahorro o uso eficiente de agua, etc. Esta estrategia puede aminorar la posibilidad de rechazo que implicaría el cobro directo de un incremento en el predial.

En esta estrategia sería importante que la política esté muy bien planificada y esté acompañada de instrumentos eficaces para la valorización de las obras y proporcional disminución del predial ajustado.

En el segundo escenario, el mecanismo podría introducirse a la vez que se operen procesos de actualización catastral. En este caso pueden establecerse con claridad los destinos de los fondos que aportarán los contribuyentes; se visibiliza así el hecho de que los ciudadanos están invirtiendo en sí mismos al aportar con sus impuestos. Esto puede funcionar también como una medida de implementación gradual del predial de modo que, al principio, funcione como un incentivo.

En las dos situaciones planteadas, el proceso se debe acompañar con acciones de sensibilización y visibilización. Como hemos señalado antes, una política socializada y consensuada con los contribuyentes puede ser la diferencia entre una implementación exitosa y una que fracase.

Una vez identificado el escenario base de cada municipio, la ruta crítica para implementar el mecanismo del Predial Verde puede ser:

1. Diseño general de la herramienta. Implica la definición de objetivos, el esbozo de los mecanismos de acción y los resultados que se busca lograr.
2. Evaluación de capacidades técnicas. Consiste en la identificación de capacidades técnicas y valoración de las mismas para establecer las posibilidades reales que tiene un Gobierno Autónomo Municipal de implementar el mecanismo. Este proceso es beneficioso incluso si resulta que un GAM no cuenta con las capacidades suficientes, porque así es posible establecer una solicitud específica de cooperación técnica externa.
3. Estudio e identificación de posibilidades y necesidades de infraestructura verde.

Es importante contar con estudios medio ambientales y urbanísticos sobre las necesidades de arborización de cada ciudad, generando una suerte de menú de opciones sobre las que se pueda trabajar con los contribuyentes.

4. Generación de normas y procedimientos operativos, diferenciando los roles de todos los actores involucrados para la aplicación de la herramienta.

Finalmente, se debe señalar que la aplicación de este mecanismo implica una oportunidad para incorporar predios que antes no tributaban al sistema catastral y de aportantes. En este caso, la arborización se convierte en un mecanismo de aval y preservación de la propiedad.

VII

**INCENTIVOS PARA
LA CONSERVACIÓN Y
PUESTA EN VALOR DE
CENTROS HISTÓRICOS
PATRIMONIALES**

1. Introducción

En las últimas décadas, la gestión de varias ciudades en América Latina y el Caribe ha puesto especial énfasis en la llamada “recuperación” de sus centros históricos mediante políticas de conservación, “planes de manejo” o normativas que regulan el uso del suelo y la edificación, acciones de rehabilitación de infraestructura y parque habitacional, mejoramiento de espacios públicos, etc.

Los centros históricos se caracterizan por una gran heterogeneidad de usos del suelo y de funciones urbanas y, por lo tanto, de una gran diversidad de actores, intereses y prácticas sociales que se desenvuelven allí. El centro histórico es la ciudad, de hecho, fue en algún momento de la historia urbana toda la ciudad, en esto se distingue de las periferias, cuya homogeneidad de uso es mayoritariamente habitacional.

Existe en la actualidad una problemática ligada a la destrucción sistemática del patrimonio arquitectónico que está relacionada con la especulación inmobiliaria, la insatisfacción de los propietarios y las limitaciones normativas nacionales y municipales. En este contexto, es necesario potenciar la gestión del patrimonio urbano arquitectónico de los municipios, considerando la participación del sector privado para reactivar y revitalizar las áreas patrimoniales.

Si bien diversas disposiciones establecen la obligación de los propietarios de conservar en buen estado y dar un buen uso a sus inmuebles (sobre todo los que son considerados monumentos), la aplicación de dichas normas ha sido prácticamente nula debido a múltiples complejidades jurídicas y de sostenibilidad. El problema central es que la conservación del patrimonio es demasiado costosa y la restauración de un bien inmueble patrimonial suele ser muy difícil de sostener por un propietario particular.

2. Definición y exposición de la herramienta

Con el fin de posibilitar el financiamiento de la restauración, conservación y uso adecuado del patrimonio de los centros históricos de las ciudades de Bolivia, se plantea una estrategia que establece mecanismos de asociación para propiciar nuevos usos económicos, educativos y culturales de los centros históricos, cuidando que los habitantes originales no sean desplazados y, en cambio, mejoren su condición de vida. Para ello se promueve la oferta de servicios asociados a la función habitacional y a la promoción de una nueva actividad urbana.

La sostenibilidad de la reinversión urbana se fundamenta en la participación ciudadana para la creación de acuerdos consensuados –barrio por barrio– para la conservación del patrimonio, el mantenimiento del espacio público, la definición de prioridades de conservación y la identificación de valores culturales por preservar y fortalecer.

La conservación de un lugar patrimonial involucra todos los procesos para cuidar un lugar y puede incluir acciones tales como adaptar un inmueble a un nuevo uso, realizar trabajos de mantenimiento, restauración o reconstrucción de un elemento arquitectónico de una edificación, entre otros (HCOANZ, 2011).

Para financiar lo mencionado se propone la aplicación de incentivos de fomento a la inversión, el replanteamiento y la valorización del suelo. Se abre también la posibilidad de combinar mecanismos de captación, incluyendo el cobro de contribuciones por mejoras como mecanismo de recaudación fiscal compensatoria por beneficios adicionales del desarrollo urbano.

Se establecen posibilidades para viabilizar la concreción de proyectos estructurados a partir del establecimiento de incentivos para acuerdos de cooperación entre instancias públicas y privadas, y consolidar mecanismos específicos de gestión acordes con las características de los proyectos del centro histórico. Se plantea, en síntesis, una estrategia combinada de financiamiento en la que se establecen diferentes mecanismos que pueden usarse en casos y contextos diferentes.

Usualmente los incentivos se dirigen a los propietarios, personas u organizaciones que viven, usan o gestionan bienes patrimoniales. En algunos casos estas personas u organizaciones son reacios a conservar el patrimonio o asumen que la protección patrimonial les impone costos o crea restricciones que normalmente no aplican a otros propietarios.

Los incentivos podrían concretarse mediante la participación de las siguientes instituciones:

- La Agencia Estatal de Vivienda (AEVIVIENDA) es la entidad oficial del Estado boliviano responsable de la mejora y construcción de vivienda. AEVIVIENDA desarrolla programas de mejora las viviendas precarias y/o deterioradas y tiene capacidad para concertar acuerdos con otras entidades del sector público y privado programas y proyectos específicos de promoción, financiamiento y subsidio.
- El PROREVI es un programa de regularización del derecho propietario sobre bienes inmuebles urbanos destinados a vivienda, que fue creado bajo tuición del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda con el objetivo de facilitar los procesos técnicos, administrativos y judiciales de regularización del derecho propietario.
- El Fondo de Garantía de Crédito de Vivienda de Interés Social (FOGAVISIP). Fondo que ha iniciado sus actividades a partir de 2015, entidad con la que se podría consolidar una estrategia para canalizar recursos destinados a la rehabilitación de inmuebles otorgados mediante créditos de la banca privada o la banca de desarrollo con tasas preferenciales. El FOGAVISIP podría funcionar como garante en el caso de la banca privada, con lo cual ya no sería impedimento la antigüedad de los edificios objeto del crédito.
- Inversión privada. Promover la participación de desarrolladores y profesionales de la vivienda y del sector inmobiliario en el financiamiento de la rehabilitación de los edificios patrimoniales, es fundamental para conservar el sitio.
- Existe también la posibilidad de que el sector público adquiera los inmuebles patrimoniales como mecanismos para garantizar su conservación adecuada, los bienes pueden generar nuevos ingresos fiscales si se alquilan o concesionan.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

Como base de las acciones que se plantean, está la Ley 530 del Patrimonio Cultural Boliviano, que regula la protección del patrimonio. Sus elementos clave se resumen en los siguientes puntos:

- El Estado reconoce la necesidad de proteger y salvaguardar el patrimonio inmueble y le da la responsabilidad al dueño de un bien inmueble, que sea declarado como patrimonio, de proteger y tomar las medidas necesarias para su conservación.
- La Ley prohíbe la destrucción, deterioro o daño al patrimonio y la pena con cárcel (de 1 a 6 años).
- La Ley establece que, en caso de emergencia, de abandono o deterioro de un bien inmueble, el Estado está facultado para expropiarlo, previo pago justo del inmueble a los dueños, para protegerlo y cumplir el mandato de la norma. Como detrimentos, vimos que uno de los principales destructores del patrimonio es el propio nivel Central del Estado y que no hay antecedentes de cárcel para los infractores de la Ley, en términos de la destrucción del patrimonio inmueble en los centros históricos.

Existen varios elementos para tomar como base en la política de recuperación de los centros históricos. Primero, que se rige por 10 principios, uno de los cuales es la concientización, entendida como la protección del Patrimonio Cultural, no exclusivamente a través de normas que prohíben acciones o limiten ciertos usos, sino también a partir de políticas que estimulen su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su valoración. También se establece la necesidad de formular planes e instrumentos para este fin. Además, la norma establece la responsabilidad conjunta de los GAM en la gestión del patrimonio. Lo importante es que provee el mecanismo de la declaratoria de emergencia y la posibilidad de expropiación de bienes culturales inmuebles en caso de ser necesario por abandono, negligencia, en caso de riesgo de destrucción, demolición o deterioro sustancial. Todo esto dibuja las bases normativas para la política de recuperación de centros históricos.

4. Casos relevantes de referencia

En la Ciudad de México, como en otras ciudades latinoamericanas, una gran cantidad de inmuebles ubicados en el centro histórico son de propiedad pública, administrados por el gobierno nacional o local; al mismo tiempo, alrededor del 80% de los inmuebles catalogados como de valor patrimonial cultural son de propiedad privada.

Desde la perspectiva de los dueños de propiedad privada, esto representa un desafío para ejercer sus derechos de propiedad en los casos que estén catalogados como patrimonio. Además de ello, la población que habita el centro histórico de la ciudad de México es muy diversa. Está la población residente, en constante disminución, y está también una población mal llamada “flotante” que cotidianamente trabaja en unidades económicas privadas (comerciantes, prestadores de servicios) o en las numerosas oficinas públicas todavía concentradas en el centro histórico. Por otra parte, el centro

histórico recibe la visita de una población heterogénea de usuarios ocasionales, sean estos habitantes de la ciudad o no. Estos visitantes foráneos no representan diariamente más del 5% de la “población flotante”. Sin embargo, tienden a tener un peso mucho mayor en la elaboración de las distintas propuestas e inversiones de la acción pública, como también de los inversionistas privados.

En este contexto, se desarrolló el Plan Integral de Manejo del Centro Histórico de la Ciudad de México 2017-2022 de la Autoridad del Centro Histórico de la Ciudad de México. Uno de los primeros pasos en el proceso de aplicación de este Plan fue limitar por la vía fiscal el mal empleo de las construcciones y estimular con nuevos mecanismos de asociación su reciclamiento, restauración y conservación, para propiciar nuevos usos económicos, educativos, culturales y, sobre todo, crear una oferta de vivienda dirigida a diversos sectores sociales, cuidando que los habitantes originales –en su mayoría gente de bajos recursos– no fueran desplazados y, en cambio, mejoraran su condición de vida.

Esto debía acompañarse de estrategias que procuren la oferta de servicios asociados a la función habitacional y a una nueva actividad urbana. La inseguridad por el colapso de la vida urbana en el centro histórico, que tuvo lugar hasta el inicio del siglo XXI, comenzó a abatirse claramente en las zonas en las que avanzaba la recuperación. Los nexos comunitarios y el tejido social iniciaron su regeneración paulatina, aun en el contexto de marginación y pobreza que ha caracterizado a los barrios populares de la zona. Tras el reordenamiento del comercio ambulante, se amplió una nueva red subterránea de infraestructura urbana, se peatonalizaron calles y se restauraron cientos de fachadas que revelaron un paisaje histórico antes oculto.

Para el financiamiento, el Plan establece que “Es necesario promover la aplicación de estímulos como instrumento de fomento a la inversión, el replanteamiento y la actualización de la base catastral y los valores unitarios del suelo, así como el cobro de contribuciones por mejoras como mecanismo de recaudación fiscal compensatoria por beneficios adicionales del desarrollo urbano. Estos mecanismos constituyen la base de una política fiscal urbana más justa y equitativa, que favorezca a los sectores sociales más desprotegidos, encauce hacia actividades que consoliden el desarrollo urbano del sitio y capte las plusvalías generadas por su mejoramiento, con lo que se elevarán los ingresos fiscales. Este incremento en los ingresos justifica y posibilita la creación de un fondo dirigido al mejoramiento de aspectos como la rehabilitación de inmuebles, especialmente los dedicados al uso habitacional o a acciones estratégicas puntuales que benefician el Centro Histórico”.

En este sentido, es necesario establecer acuerdos de cooperación con las instancias públicas y privadas que cuenten con mecanismos financieros para estos propósitos, o bien, proponer el diseño de mecanismos específicos acordes con las características particulares de los proyectos del centro histórico.

Entre los esquemas institucionales que posibilitan la implementación de algunos proyectos están:

- La Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), que tiene capacidad para concertar

con el sector público y privado programas y proyectos específicos de promoción, financiamiento y subsidio a la vivienda.

- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), con quien se puede consolidar una estrategia para canalizar recursos destinados a la rehabilitación de inmuebles otorgados mediante créditos de la banca privada o la banca de desarrollo, con tasas preferenciales. La SHF puede funcionar como garante en el caso de la banca privada, con lo cual ya no sería impedimento la antigüedad de los edificios objeto del crédito; en el caso de la banca de desarrollo, la SHF sería el agente encargado de atraer y canalizar los recursos operados por la banca privada bajo el esquema de sofoles.
- Programa Rehavive–coparmex (Confederación Patronal de México). Este programa se enfoca en la adquisición de edificios para su rehabilitación y posterior venta de viviendas. En algunos casos, es posible también llevar a cabo esquemas de asociación entre Rehavive y los propietarios, aplicando esquemas de negocio en el que los propietarios participan mediante la aportación del inmueble, y los recursos para rehabilitación, gestoría y administración corren a cargo del propio programa; sin embargo, el obstáculo principal para el desarrollo de este es la falta del régimen de propiedad en condominio y las dificultades que su constitución representa dentro del marco regulatorio actual.
- Inversión privada. Promover la participación de desarrolladores y profesionales de la vivienda y del sector inmobiliario en el financiamiento de la rehabilitación de los edificios patrimoniales, algunos de ellos destinados a la vivienda, es fundamental para conservar el sitio. Hasta el momento, la Fundación Centro Histórico de la Ciudad de México ha sido el principal agente privado incorporado a esta actividad.

5. Requerimientos a cumplir

Los Gobiernos Autónomos Municipales de Bolivia deben desarrollar algunas bases normativas y técnicas que permitan la gestión de iniciativas de conservación patrimonial:

- Nuevas definiciones sobre el paisaje urbano histórico, las políticas de conservación y uso urbano del sitio.
- Una lectura del territorio y sus instrumentos de gestión en función de las necesidades y apuestas urbanas, sociales, económicas y culturales del centro histórico.
- Un proceso de consolidación de las dinámicas económicas que han sido saludables para la evolución de la ciudad histórica, así como un proceso de adecuación de nuevas formas de economía local. Ello incluye la revisión permanente de los flujos y procesos en torno a la economía informal.
- La afirmación de un modelo democrático y sostenible de gestión y uso del espacio público como vaso comunicante y base articuladora de la vida urbana en la ciudad histórica.
- La consolidación de mecanismos cooperativos y sostenibles de financiamiento de los procesos de transformación, mantenimiento y conservación. Ello, en un marco cuyas dimensiones fiscales y del valor del suelo deben ser la clave para integrar sinergias permanentes.
- La armonización del mayor y mejor manejo democrático de la ciudad histórica con

la necesidad de continuar su repoblamiento.

- El fortalecimiento y consolidación, en lo jurídico y lo institucional, de organismos y herramientas de gestión gubernamental y participación ciudadana, incluyendo ámbitos como infraestructura, gobernanza, seguridad pública y coordinación interinstitucional en un marco legislativo permanente y específico.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

Debe operarse inicialmente una transformación en la forma como miramos el patrimonio urbano, considerando que mediante la intervención se generará una valoración mercantil del mismo. En los espacios públicos confluyen los intereses de los propietarios y del Estado y esas tensiones deberán resolverse, no solo a nivel normativo, sino también a nivel político. Es decir, que se tienen que abrir espacios de participación y decisión ciudadana para la toma de decisiones respecto del patrimonio de las ciudades.

Se deben establecer también posibilidades reales de consolidar esquemas de asociación público-privada que trabajen con los sujetos patrimoniales: aquellos no solamente con el derecho al disfrute, sino con la responsabilidad del mantenimiento y desarrollo, así como la protección de infraestructura patrimonial.

Para implementar una estrategia de recuperación de los centros históricos en Bolivia, la ruta crítica esencial debe seguir, al menos, los siguientes pasos:

1. Realizar un inventario y clasificación patrimonial en los centros históricos. Debido a que este es un tema en el que el Estado es también infractor, el escenario ideal es que se promueva un estudio o censo de bienes inmuebles patrimoniales en los centros históricos de las ciudades de Bolivia y que se evalúe el estado de los mismos, especificando los tipos de posesión en vigencia. Este estudio permitiría establecer prioridades de intervención, pudiendo esbozar posibles requerimientos de inversión.
2. Establecer planes de recuperación de centros históricos. Una vez que se tenga información de partida sobre el estado del arte del patrimonio inmueble, se podrá promover la formulación de planes e instrumentos de planificación específicos para su recuperación, salvataje y conservación. Los planes deben determinar e identificar con claridad las casas o edificios patrimoniales que requieren pasar a ser propiedad del Estado para salvarlos, cuando no haya posibilidad alternativa y, de acuerdo a Ley, es deber del Estado hacerlo.
3. Diseñar mecanismos de financiamiento y gestión.

7. Propuestas operativas para la gestión del patrimonio

A partir de lo anterior, será posible plantear estrategias específicas que combinen formas de intervención con participación de distintos actores, dando a los proyectos un carácter de sostenibilidad con la posibilidad de mantener el bien a futuro. Algunas son:

A. Creación de un Fondo para la Preservación del Patrimonio Arquitectónico

(FONPARQ), como entidad unificadora de sinergias para la revalorización de las áreas patrimoniales que prioriza y privilegia el uso de los inmuebles para vivienda.

Esta entidad debería establecerse con el objetivo de generar un mecanismo financiero para captar, gestionar y asignar recursos para la conservación, restauración y promoción del patrimonio arquitectónico de los municipios, especialmente de aquellos con alto riesgo de pérdida.

Para hacer efectiva esta propuesta, se requiere que el GAM realice varias acciones:

1. Aprobar una Ley Municipal de Creación del Fondo para la Preservación del Patrimonio Arquitectónico – FONPARQ, que a su vez deberá crear la Unidad del FONPARQ.
2. Realizar gestiones para obtener el capital inicial del Fondo de diversas fuentes de financiamiento.
3. Constituir un fideicomiso para la administración de los recursos del Fondo con algún banco o entidad financiera.
4. Elaborar proyectos de preservación, restauración y promoción del patrimonio cultural arquitectónico para su aprobación e implementación.
5. Para la adquisición de inmuebles patrimoniales en estado de conservación muy malo o en peligro de deterioro o pérdida, la Unidad del FONPARQ deberá realizar un inventario de todos los inmuebles patrimoniales que cumplan estas características y, en función de un análisis y evaluación de los mismos y de los riesgos que presentan, recomendar su adquisición a través de la compra directa o de la expropiación.
6. Elaborar los proyectos de puesta en valor de los inmuebles patrimoniales a ser adquiridos y realizar todas las gestiones para la implementación de estos proyectos.
7. Una vez que los inmuebles patrimoniales estén restaurados, y al ser de propiedad municipal, el FONPARQ podrá ponerlos a la venta en el mercado inmobiliario, con la finalidad de recuperar los recursos invertidos para que vuelvan al Fondo o podrá darles el uso que considere más adecuado.

B. Incentivo al mejoramiento de inmuebles patrimoniales con uso residencial. El objetivo de este planteamiento es el mejoramiento de viviendas, contribuyendo no solo a mejorar las condiciones de habitabilidad de los usuarios, sino además a la conservación de inmuebles patrimoniales. Se asume que el conjunto patrimonial debe conservarse y ponerse en valor mediante el esfuerzo compartido entre la sociedad y el Estado.

Para hacer efectiva esta propuesta, se plantea el siguiente procedimiento:

1. Establecer un acuerdo entre la Agencia Estatal de Vivienda, PROREVI y las Entidades Territoriales Autónomas, en el cual se instauran los términos y condiciones para la transferencia de recursos económicos, técnicos, materiales, mano de obra, logísticos u otros para la ejecución del proyecto de vivienda social.
2. Identificación de inmuebles patrimoniales GAM. Se deben identificar los inmuebles en función de las áreas de prioridad del municipio, donde se consideren conjuntos

o tramos patrimoniales para su intervención por parte de la Unidad competente.

3. PROREVI podrá identificar el estado de situación legal de los inmuebles patrimoniales, además de identificar cuáles serían las soluciones a estos problemas legales o técnicos y los tiempos que se necesitan para su solución. De esta manera se podrá tener un estado de situación de los inmuebles patrimoniales que cuenten con derecho propietario regularizado y los inmuebles que puedan resolver este tema sin demoras, para que estos puedan acogerse a este incentivo de manera inmediata.
4. Evaluación técnica y social de la AEVIVIENDA. La selección de beneficiarios para el Proyecto de Vivienda Cualitativa será realizada por los GAM en dos etapas: la primera relativa al cumplimiento de los requisitos mínimos de postulación establecidos para los solicitantes (criterios de postulación y elegibilidad en el área urbana y rural) y la segunda con los criterios de priorización enmarcados en su normativa interna.
5. Ejecución del incentivo por ambas instituciones AEVIVIENDA – GAM. Se determina que el modo de intervención será “Personalizada y Precio Regionalizado”, cuyo requerimiento es que el diseño del Proyecto de Vivienda Cualitativa deberá responder a las condiciones y precios propios de cada región, aspectos socioculturales de los beneficiarios, tecnología tradicional o alternativa, así como a la preservación de áreas de producción de alimentos y del medio ambiente, conforme a disposiciones legales vigentes.
6. Supervisión y evaluación. La fiscalización de los Proyectos de Vivienda Cualitativa estará a cargo del personal técnico asignado por la AEVIVIENDA y los GAM.

Finalmente, se plantean otros mecanismos que podrían trabajarse desde este concepto:

- Incentivos tributarios para la restauración conjunta de patrimonio. En el marco de las competencias de los GAM, se pueden establecer múltiples esquemas de incentivos tributarios.
- Los GAM deben buscar esquemas de APP para financiar los costosos procesos de recuperación, posibilitando inversiones privadas que promuevan un uso responsable de los bienes.
- Facilitación de inversiones coordinadas con la autoridad local municipal para conservar un bien inmueble patrimonial, dándole un uso productivo. Se puede pensar en el establecimiento de hoteles, museos, restaurantes o peñas en esquemas de APP, donde el Estado sea un socio garante de la protección del inmueble y el privado sea un socio inversionista que recupere su inversión con una actividad económica que permita cubrir los gastos de la conservación presente y futura del inmueble. Sobre este punto, se plantea que es posible lograr una estrategia mixta con el concurso del sector privado y del Estado y que contemple la compra de propiedades cuando el Estado vea el peligro de pérdida irreversible del patrimonio, la generación de APP cuando sea posible gestionar una función productiva para los bienes patrimoniales en alianza con los sujetos privados del centro histórico y la generación de otras formas de contribución, pensando en el centro histórico como espacio público y creador de identidad cultural.

Será de vital importancia que en la elaboración de la política se establezcan los límites

de participación de los GAM, pero fundamentalmente establecer un marco de acción para los mismos que les permita involucrarse activamente en estas estrategias sin poner en riesgo la gestión, si es que se interpreta esto como una infracción a la Ley SAFCO, principalmente.

VIII

**CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS
POR MODIFICACIÓN DE
REGULACIONES DE USO DEL
SUELO**

1. Introducción

Las decisiones sobre el uso y aprovechamiento del suelo y las inversiones en infraestructura pública constituyen posibilidades significativas para establecer fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano.

Se presenta aquí la primera de tres herramientas basadas en la gestión del suelo urbano como elemento de valor de una ciudad. De acuerdo con un estudio realizado por Fernanda Furtado del Lincoln Institute of Land Policy, la mayor parte del valor del suelo que tienen los predios urbanos corresponde a las acciones del conjunto de la sociedad, a cambios en las normas urbanas y a las inversiones públicas.

Tomando en cuenta lo anterior, a continuación, se describe un mecanismo orientado a captar parte de la valorización efectiva que percibe un predio debido a decisiones que toma el Gobierno Autónomo Municipal en cuanto a las posibilidades de uso del suelo urbano.

2. Definición y exposición de la herramienta

Esta herramienta busca recuperar para la comunidad una parte de los incrementos de los precios de los terrenos generados por actuaciones municipales referidas a las posibilidades de explotación del suelo urbano.

Ello se logra mediante el establecimiento de una obligación económica que debe ser aportada por los propietarios o regentes de aquellos predios que hayan incrementado su valor comercial, por efecto de decisiones del sector público ligadas al cambio de uso del suelo y consecuente a la ampliación de posibilidades para la realización de actividades de mayor rentabilidad, como alcance de la decisión administrativa del gobierno local.

Se consideran incrementos del precio acontecidos como efecto de las siguientes acciones del gobierno local:

- La incorporación de suelo rural al espacio urbano o modificación de perímetros sujetos a restricción mediante la modificación de la norma de delimitación de espacios de la ciudad.
- Cambio de normas o de reglamentos que den lugar a cambios de uso del suelo, de manera que su destino se modifique dando lugar a la ampliación de posibilidades de aprovechamiento económico de los inmuebles (por ejemplo, pasando de zona de residencia a espacio comercial).

Los beneficios generados por acciones urbanísticas que regulan el suelo urbano constituyen el elemento que da derecho a las entidades públicas, como representantes de la colectividad general, de participar o captar parte de las plusvalías resultantes de dichas acciones. La valorización de los predios se efectiviza no por esfuerzo de los propietarios, sino de la acción pública.

Gráfico 1. *Modificación de uso de suelo rural/reserva a urbano*

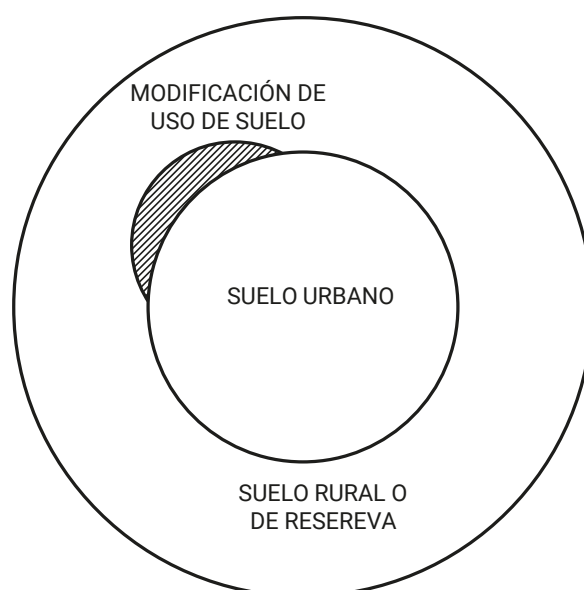


Gráfico 2. *Modificación de uso de suelo urbano: industrial, comercial, residencial*



Es importante notar que este instrumento no es un impuesto ni tampoco una contribución o tarifa, sino más bien un derecho de la comunidad a “participar” en los beneficios resultantes de las funciones gubernamentales orientadas a mejorar el desarrollo urbano.

Además de lo mencionado, la aplicación de este instrumento tiene el potencial de contribuir al control del suelo en sectores periféricos, porque su puesta en marcha implica desarrollar capacidades de monitoreo de los distintos espacios urbanos.

La aplicación de esta herramienta implica la adopción de parámetros claros para utilizar las plusvalías en favor de la comunidad, siendo función de los Gobiernos Autónomos Municipales la determinación de procedimientos específicos para cumplir con ese fin. Para la aplicación del instrumento el Gobierno Autónomo Municipal debe conocer las magnitudes de incremento de los precios de los terrenos afectados y sobre aquella

base se establecen mecanismos de captura de los incrementos de valor, que pueden efectivizarse como gravámenes impositivos específicos o enlazados con otras imposiciones ya existentes, como el impuesto predial.

El cobro se aplica a todos los beneficiados por la modificación normativa y queda establecido que su recaudación será reinvertida para el desarrollo del sector.

3. Naturaleza y fundamento jurídico (para su aplicación en municipios de Bolivia)

La naturaleza de este instrumento se enmarca en la tuición de gestión del territorio que tienen los Gobiernos Autónomos Municipales y la generación de recursos propios, siendo por tanto de carácter regulatorio e impositivo.

Para ser aplicado, este instrumento puede sustentarse en las competencias constitucionales para el Ordenamiento Territorial, uso de suelos y la aplicación de tasas o impuestos.

Específicamente, la Constitución Política del Estado establece:

Artículo 299.

1. Las siguientes competencias se ejercerán de forma compartida entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:
7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

Artículo 302.

Son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales, en su jurisdicción:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos impositivos no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.

4. Casos relevantes de referencia

Participación en Plusvalías – Colombia (Furtado y Acosta, 2012)

En 1991 fue expedida en Colombia una nueva Constitución Política, vigente actualmente,

que abrió un importante espacio al tema de la reforma urbana. El nuevo texto constitucional incorporó explícitamente la función social y ecológica de la propiedad, principio fundamental para el desarrollo de instrumentos que materializaran la noción de equilibrio en las cargas y beneficios para el ejercicio de la propiedad privada. En el artículo 82 del texto constitucional se incluyó de forma explícita como uno de los deberes del Estado el de cobrar la plusvalía generada por la acción urbanística, transformando así la participación pública en las plusvalías de un propósito a un instrumento de aplicación obligada por los servidores públicos en ejercicio de la función pública del urbanismo, lo que ha defendido al instrumento en no pocas discusiones judiciales.

Este importante avance fue reforzado con la expedición de la Ley 388 de 1997, o Ley de Desarrollo Territorial, que estableció y dio una primera reglamentación al tributo denominado como Participación en Plusvalías (artículo 73 y subsiguientes). Con este tributo se buscaba que los propietarios del suelo dejaran de ser el socio silencioso del Estado para convertirse en un contribuyente de la producción de la ciudad, materializando el cumplimiento de “(...) una de las principales obligaciones impuestas a la propiedad en Colombia (...) la de ‘transferir’ o hacer partícipe a la colectividad de una proporción de los incrementos en el precio de la tierra derivados de la acción del Estado”.

El fundamento legal y conceptual del instrumento se origina en el reconocimiento de que “(...) las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones” (artículo 73, Ley 388 de 1997). Se le considera como una contribución o tributo vinculante que recae sobre una porción específica de ciudadanos, aquellos que obtienen un beneficio económico derivado o fundamentado en las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas en interés general (es el llamado ejercicio de la función pública del urbanismo).

La forma de pago es establecida también a nivel municipal dentro de las opciones en dinero, terreno, participación en proyectos inmobiliarios, obras y títulos valores que la Ley ofrece (artículo 84, Ley 388 de 1997). Es importante resaltar que este es un tributo del orden municipal a cargo de los gobiernos locales, quienes pueden participar con un tope: entre el 30% y el 50% del mayor valor generado por sus propias actuaciones públicas, la tasa exacta de participación es definida por los Concejos Municipales (artículo 78, Ley 388 de 1997). Finalmente, este tributo tiene destinación específica señalada a nivel conceptual en el artículo 73 “(...) 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).

En cuanto a la implementación del instrumento, fueron muchas las cuestiones de aplicabilidad que surgieron al inicio de las experiencias. Una cuestión difícil de resolver es el análisis del cambio normativo que da lugar a la plusvalía. De una forma simple, el análisis debía basarse en las diferencias encontradas entre las condiciones de uso y aprovechamiento de la norma anterior y las nuevas. No obstante, en muchas ciudades del país la norma anterior a los primeros POT era muy alta y en estricto sentido el POT las

redujo o, en casos peores, las incorporó como base. Finalmente, debe señalarse que la experiencia de Bogotá fue fundamental para sacar el tributo adelante. Gracias al apoyo político y técnico, el instrumento logró implementarse de manera directa con base en lo establecido por la Ley 388 de 1997 y el desarrollo municipal legislativo, superando obstáculos que, hasta entonces, se consideraban insuperables sin una reforma legal (que significaba someter el instrumento a nueva discusión en el Congreso Nacional). Obstáculos como un error de redacción en la Ley para el cobro de mayor edificabilidad, los “derechos adquiridos” arriba mencionados (Furtado, 1999), doble tributación con relación a los impuestos de renta y predial, mayores costos para conseguir cobrar el tributo que lo que se recaudaría e imposibilidad del cobro por el extenso tiempo que tomaría liquidar y cobrar; fueron superados por el equipo bogotano y permitieron llevar a la realidad el instrumento (Salgado, et al., 2007).

5. Requerimientos que cumplir (normativos y técnicos)

Para posibilitar la aplicación de este instrumento en los municipios de Bolivia, es necesario contar con bases de orden regulatoria y desarrollo de capacidades técnicas y administrativas.

Se debe prever con prioridad la elaboración de normativa y reglamentación específica que viabilice el establecimiento de acciones y procedimientos referidas a la administración territorial en el municipio.

Requerimientos normativos

Un municipio debe desarrollar normativa en los siguientes ámbitos:

- Normas específicas de uso de suelos que establezcan:
 - Delimitación de las áreas urbanas de la jurisdicción municipal: área intensiva, extensiva, rural, de reserva y otros.
 - Especificación de zonas del área urbana municipal, especificando densidades habitacionales y usos urbanos.
 - Identificación de áreas o zonas para la expansión urbana.
 - Identificación de áreas o zonas previstas para la modificación del tipo de uso del suelo urbano.
- Normativa (Ley) de procedimientos para la modificación de los usos del suelo que contemple el pago de una tasa o pago extraordinario por el beneficio transmitido a los propietarios, en específico, esta norma debe establecer la vigencia de la captura de plusvalías por usos del suelo en la jurisdicción municipal. Se debe prever también la reglamentación de la norma, donde deben definirse parámetros de cobro, metodologías, valuación y detalles procedimentales.

Requerimientos técnicos

La aplicación exitosa del mecanismo descrito requiere que el Gobierno Autónomo Municipal cuente con las siguientes capacidades:

- Un sistema de información territorial (Catastro) que permita identificar y administrar las áreas urbanas de la jurisdicción municipal.
- El método de estimación de los cargos por captura de plusvalía requerirá de información inmobiliaria consistente y continua, además de la disponibilidad de instrumentos de monitoreo del mercado inmobiliario.
- Equipos y personal para levantamientos topográficos.
- Unidad específica de Administración Territorial con un personal técnico con las competencias necesarias.
- Formularios o sistema para solicitudes de cambio de uso del suelo.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

- a. Definición de áreas municipales que serán afectadas por un cambio en el tipo de ocupación de su suelo. Esta fase debe estar sustentada en criterios altamente técnicos de planificación y ordenamiento territorial. La captación de plusvalías en una herramienta que se supedita a una gestión sostenible y eficiente del suelo urbano.
- b. Promulgación o lanzamiento de la medida que cambia el tipo de ocupación del suelo. Esta decisión técnica del Gobierno Autónomo Municipal constituye el hecho generador que da lugar a la obtención de plusvalías del suelo urbano.
- c. Debe establecerse un proceso riguroso de avalúos para cada uno de los hechos generadores del plusvalor. Usualmente son necesarias dos fases de avalúo, el primero debe expresar el precio del suelo en un tiempo anterior a la generación del efecto plusvalía; el segundo avalúo debe expresar el precio que adquirirá el suelo una vez que el inmueble respectivo haga uso de la nueva norma urbanística. La diferencia entre los dos avalúos constituye el efecto plusvalía total.
- d. A partir de los datos obtenidos en el paso anterior, se establece una tasa de participación o aporte al Gobierno Autónomo Municipal por concepto de la plusvalía generada. De acuerdo a la experiencia de países vecinos, este cargo se ubica entre el 30% y el 50% del efecto plusvalía total, sin embargo, es una entidad colegiada del Gobierno Autónomo Municipal, usualmente el Concejo, la instancia que define la(s) tasa(s) que se aplicará(n) en cada municipio.
- e. Clasificación diferenciada del conjunto de predios afectados. Este aspecto es de gran importancia porque determina la organización clara de los procesos de información, cobros y monitoreo de la aplicación de la herramienta.
- f. Notificación a los propietarios de los predios mediante canales efectivos de comunicación, reduciendo al máximo la posibilidad de que los potenciales aportantes no tengan información.
- g. Establecimiento de canales de pago y mecanismos de verificación de pagos realizados.
- h. Autorización efectiva de cambio de uso del inmueble para un uso más rentable: transferencia de dominio sobre el inmueble, aplicable al paso de suelo rural a urbano y a la autorización de nuevos usos de suelo.
- i. Definición específica del destino de los recursos que serán recaudados, estos deben reinvertirse en el mejoramiento de las condiciones del espacio que ha generado los recursos.

Debe quedar establecido que la participación en la plusvalía es independiente de otros gravámenes.

En el proceso es de gran importancia la socialización y participación ciudadana.

IX

**CAPTACIÓN DE
PLUSVALÍA POR NUEVAS
REGULACIONES SOBRE EL
POTENCIAL CONSTRUCTIVO**

1. Introducción

El cobro por potencial constructivo parte de la noción de que las posibilidades de edificación de un predio no forman parte inherente del derecho de propiedad, sino que son condiciones que deben ser determinadas por la comunidad porque determinan un alcance de su contenido económico.

Cuando la normativa de una ciudad establece el índice básico y gratuito, este es el contenido económico mínimo reconocido a la propiedad (como el caso de la otorgación onerosa del derecho de construir de Brasil). Los índices constructivos por encima del índice básico son un insumo de la construcción que permiten realizar un aprovechamiento económico intensivo de la propiedad.

Las aportaciones urbanísticas o exacciones constituyen un instrumento común de recuperación de plusvalías utilizado en América Latina. Las aportaciones reflejan la manera como los propietarios del suelo pueden ser comprometidos a realizar contribuciones en dinero o en especie para obtener permisos o aprobaciones especiales para desarrollar o construir en sus tierras. Estas contribuciones pueden ser estipuladas a través de acuerdos para subdivisiones o desarrollos basados en una norma particular o una expectativa, o pueden ser negociadas sobre casos individuales.

2. Definición y exposición de la herramienta

Los instrumentos de captación de plusvalía que se aplican en esta categoría están basados en la diferenciación y disociación de los derechos de propiedad de los de edificación. Esta noción, y su operativización, le permite al sector público establecer límites al derecho de edificación instaurando un derecho básico o esencial, y captar los incrementos del valor del suelo que se generan cuando se aplican dimensiones de edificación que sobrepasan la norma básica.

El precedente de este instrumento se encuentra en Italia, cuando, en 1971, miembros de la Comisión Económica Europea y expertos en vivienda y planificación urbana propusieron la separación de derechos de propiedad y derechos de construcción, indicando que estos últimos deberían pertenecer a la comunidad y ser otorgados exclusivamente por la autoridad pública (Smolka, 2013). Este concepto fue desarrollado por la reforma urbana francesa de 1975, que procuraba introducir criterios de eficiencia en el control del suelo y definió un tope o techo de densidad de construcción (coeficiente de aprovechamiento del suelo), cualquier derecho de construcción por encima del límite fijado (posible en la legislación local), debería pagar por ello de acuerdo con los metros adicionales de espacio construido.

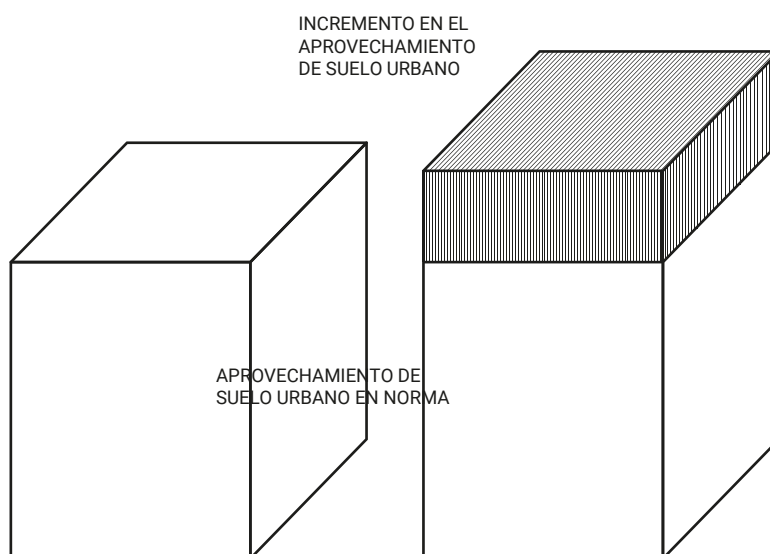
A partir de lo anterior, se comprende que el hecho generador que permite la creación y captación de plusvalía es la edificabilidad, específicamente, las decisiones administrativas que delimitan la edificabilidad en zonas determinadas y mecanismos de autorización para incrementar el aprovechamiento base del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo previsto en la planificación territorial local.

El cobro de la plusvalía se origina en el aprovechamiento del suelo urbano por encima de los parámetros máximos dispuestos en la norma municipal, que viabiliza un mayor aprovechamiento de suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación (densidades mayores), el índice de edificación o ambos.

Este mecanismo que administra el potencial del suelo urbano mediante la regulación de la edificabilidad puede aplicarse mediante dos modalidades generales.

- Establecimiento de normas para entornos específicos donde todos los predios tienen la posibilidad de mayor aprovechamiento del suelo. Quienes accedan a la posibilidad de desarrollo inmobiliario deberán erogar un monto por cada m² excedente en favor de la entidad pública local.
- Emisión de certificados de desarrollo, para un mejor aprovechamiento del suelo urbano en lugares establecidos y otorgado en casos especiales. En este caso el municipio utiliza su potestad normativa como moneda de cambio (en casos de expropiaciones o cesiones de suelo para la ejecución de proyectos públicos), difiriendo el mecanismo de asignación de mayor edificabilidad. Es posible incluso que los propietarios no necesariamente quieran hacer uso de este beneficio, pero podrían utilizar los certificados de potencial constructivo como elemento de transacción con promotores u otros particulares.

Gráfico 3. Incremento en el aprovechamiento de suelo urbano



El sector público obtiene a través de este mecanismo una parte de los incrementos del valor del suelo atribuidos a las intervenciones o decisiones públicas, más que a la acción individual de los propietarios.

Para determinar el monto que será aportado, debe realizarse un avalúo partiendo de la base del índice máximo permitido y se descuenta el valor a pagar por la plusvalía.

3. Naturaleza y fundamento jurídico

Si bien en nuestro país no se han desarrollado los instrumentos normativos detallados que se han mencionado en las referencias, sí existe la factibilidad de implementar estos planteamientos tomando como base dos normas fundamentales:

La Constitución Política del Estado (2009), que dispone en su artículo 56 que: “toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que esta cumpla una función social”. Se puede entender que la función social, en el caso de la propiedad del suelo urbano, hace referencia a que el ejercicio propietario debe registrarse por lo que establece el conjunto normativo que regula cada jurisdicción, siendo que la intención es que los propietarios ejerzan, además de derechos, responsabilidades con la sociedad respecto a que su propiedad debe satisfacer las necesidades del titular, pero también del resto de la comunidad.

Así, la función social de la propiedad inmobiliaria urbana implicaría que la propiedad, como todo derecho, está limitada por el interés y bien colectivo. Es decir, que si hubiera un conflicto del derecho propietario con el interés público, la solución a tal conflicto debe decantarse a favor del interés de la colectividad.

Por otro lado, el Código Civil Boliviano consigna entre sus artículos el principio de restricción al enriquecimiento ilegítimo. El artículo 961 indica: “Quien, sin justo motivo, se enriquece en detrimento de otro, está obligado, en proporción a su enriquecimiento, a indemnizar a éste por la correspondiente disminución patrimonial”.

Entendiendo que este artículo se fundamenta en el principio de equidad de patrimonio, nadie puede incrementar su riqueza sin causa justa ni en perjuicio de otro.

Si bien es deseable contar con elementos normativos de mayor especificidad, los dos principios señalados fundamentan la aplicación del instrumento aquí planteado.

4. Casos relevantes de referencia

En Brasil el gobierno estatal utiliza dos instrumentos que aplican el principio que aquí se describe: 1) La Concesión Onerosa del Derecho de Construir (OODC, por sus siglas en portugués) y los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC), como instrumentos de Captura de Plusvalías para financiar la inversión en infraestructura local.

La Concesión Onerosa del Derecho de Construir se basa en la idea de que el derecho del propietario está limitado a un coeficiente de aprovechamiento básico diferente de la capacidad máxima de soporte de un área según la infraestructura instalada o prevista, representada por el índice máximo de aprovechamiento (coeficiente de aprovechamiento, expresión que refleja la relación entre el área de construcción y el área del terreno). La OODC impone un cargo por el derecho de desarrollar la tierra por encima del coeficiente de aprovechamiento básico, definido por el municipio hasta el nivel máximo establecido en el Plan Director. La legitimidad del gravamen se fundamenta en dos ideas: el

entendimiento implícito de que, para soportar cantidades adicionales de construcción o usos del suelo más intensos, el sector público tiene que realizar inversiones en infraestructura urbana y servicios; y el principio de que el Estado no puede favorecer una propiedad sobre otras, al otorgar derechos adicionales de construcción o permitir nuevos usos del suelo. De esta manera, el instrumento permite potencialmente a todos los propietarios compartir los beneficios generados por las intervenciones de soporte del desarrollo urbano.

La OODC establece el cobro de contraprestaciones por el aumento de densidad o capacidad edificatoria de terrenos urbanos por encima del coeficiente de aprovechamiento básico otorgado y se aplica a todas las áreas de la ciudad; los ingresos que se obtienen mediante este mecanismo van a un fondo de desarrollo urbano que financia inversiones en infraestructura urbana en toda ella.

La OODC fue reglamentada por el Estatuto da Cidade, Ley Federal aprobada en 2001, que establece directrices generales de la política urbana en Brasil, en particular el artículo 42b, que establece que los municipios que deseen ampliar su perímetro urbano después de la fecha de publicación de la dicha Ley deberán preparar un proyecto específico que contenga, entre otras menciones, la definición de mecanismos para garantizar la distribución equitativa de cargas y beneficios resultantes del proceso de expansión urbana y la recuperación para la colectividad de la valorización inmobiliaria como resultado de la acción del poder público.

La OODC no opera de forma automática ni obligatoria por los municipios, pero si el instrumento es adoptado por el municipio, su Plan Director debe contener las disposiciones exigidas por la Ley nacional.

Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) aplican el mismo principio ya descrito, con la diferencia de que son aplicables solo a zonas urbanas designadas (llamadas Operaciones Urbanas) y sus ingresos deben utilizarse para financiar infraestructura urbana predeterminada. Se trabaja en este caso con la posibilidad de transferencia del derecho de construir, lo que implica que se permite retirar tal derecho de un terreno (o parte de él) y que sea trasladado a otro, siempre que esté acorde con las reglas establecidas en el plan director del municipio.

El enfoque aplica la noción de derechos de desarrollo transferibles que originalmente se diseñó para la preservación de edificios históricos de la ciudad. A los dueños de este tipo de propiedades se les prohibió remodelarlos y, para compensarlos, el gobierno les permitió transferir sus derechos de desarrollo no utilizados a otras parcelas de tierra para desarrollo de alta densidad. Luego, los beneficiarios de los derechos de desarrollo transferibles pagaron a los propietarios por tales derechos a valor de mercado.

5. Requerimientos que cumplir (normativos y técnicos)

De los requisitos a cumplir, tanto normativos como técnicos, se evidencia la factibilidad para su aplicación al considerar el instrumento de orden regulatorio y, más allá de las capacidades técnicas o administrativas, se debe contemplar la elaboración de normativa

o reglamentación específica, de manera que con el marco legal se pueda operativizar a través de las instancias internas designadas para la Administración Territorial en el municipio.

Requerimientos normativos

El desarrollo normativo es fundamental para la aplicación de los mecanismos asociados a la recuperación de plusvalías, toda vez que no se tiene un marco legal específico, por consiguiente se detallan los requerimientos básicos a nivel local (municipal).

Desarrollo y/o actualización de una ley municipal de uso de suelos para el aprovechamiento del suelo urbano, esta debe incluir:

- Fundamentación conceptual y reglamentaria sobre el aprovechamiento particular y colectivo del suelo urbano, debe desarrollarse desde el enfoque de sostenibilidad y equilibrio entre cargas y beneficios.
- Zonificación del área urbana de la jurisdicción municipal estableciendo criterios de ordenamiento general y actualización.
- Incorporación de criterios referidos a los derechos y deberes que impone la propiedad, los usos con prioridad colectiva, los límites del disfrute particular y elementos para la gestión de la propiedad inmobiliaria sostenible.
- Desarrollo de factores o elementos que posibiliten el despliegue fundamentado de coeficientes de aprovechamiento de la propiedad inmueble.

Además de aquella normativa base para el desarrollo específico de la herramienta descrita, es necesario:

- Definir coeficientes de ocupación, márgenes de libertad y esquemas de aprovechamiento del suelo urbano.
- Reglamentar el aprovechamiento del suelo urbano, incorporando condiciones y procedimientos para edificación por encima de los parámetros máximos.
- Establecimiento procedimental para la emisión de certificados de desarrollo del suelo urbano para casos especiales, donde el municipio requiera su utilización como moneda de cambio.

Requerimientos técnicos

La aplicación exitosa del mecanismo descrito requiere que el Gobierno Autónomo Municipal cuente con las siguientes capacidades:

- Un sistema de información territorial (Catastro) que permita identificar y administrar las áreas urbanas de la jurisdicción municipal.
- El método de estimación de los cargos por captura de plusvalía requerirá de información inmobiliaria consistente y continua, además de la disponibilidad de instrumentos de monitoreo del mercado inmobiliario.
- Equipos y personal para levantamientos topográficos.
- Unidad específica de Administración Territorial con un personal técnico con las

competencias necesarias.

- Formularios o sistema para solicitudes de cambio de uso del suelo.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en los municipios de Bolivia

Este instrumento tiene principalmente un carácter regulatorio, en ese sentido debe enmarcarse en las competencias que la Constitución Política del Estado, la Ley de Autonomías y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales delegan a los gobiernos municipales en referencia a los usos del suelo y la creación y administración de impuestos municipales, por lo que requiere para su aplicación:

- a. Es necesario comenzar por el desarrollo de instrumentos legales que establezcan la base conceptual y de principios que posibilitarán la acción del Gobierno Autónomo Municipal y que deben estar directamente vinculados con la visión de desarrollo territorial de la jurisdicción, la planificación estratégica urbana y sus instrumentos de acción.

La norma que será desarrollada debe establecer que el derecho de construir puede ser ejercido de forma libre hasta cierto límite, a partir del cual el municipio puede requerir una contrapartida o compensación. Si bien las normas municipales ya establecen criterios como los límites de altura, es necesario explicitar que la edificación no puede ser un derecho de ejercicio ilimitado, y es esa noción la que se opera porque se está tomando en cuenta la posible afectación de otros derechos de la colectividad.

Puede establecerse también que la compensación que se está creando está fundamentada por la mayor demanda de servicios públicos, equipamiento comunitario, áreas verdes y otras asignaciones públicas que se derivarán del uso del suelo por encima de un nivel básico.

- b. Una vez elaborada la norma básica que permitirá la introducción de la herramienta, se requiere establecer una definición de áreas municipales que serán afectadas por un cambio en el tipo de ocupación de su suelo. Esta fase debe estar sustentada en criterios técnicos de planificación y ordenamiento territorial e idealmente deben articularse con la planificación estratégica territorial ya determinada. No se debe perder de vista que la captación de plusvalías es una herramienta que se supedita a una gestión sostenible y eficiente del suelo urbano.
- c. El siguiente paso consiste en determinar las contribuciones que deberán aportar los propietarios o desarrolladores por el beneficio al que acceden. Para ello es importante la realización de un avalúo que considere la base del índice máximo de edificabilidad permitido, a partir del cual se introducirá la plusvalía a ser pagada. Es necesario también determinar procedimientos claros de avalúo y estipulación de los montos a ser pagados, diferenciando sujetos intervinientes, espacios de intervención y temporalidades. En síntesis, el pago por plusvalía se calcula comparando los beneficios potenciales por uso del suelo que permitía la norma anterior y estos mismos con la norma nueva.
- d. Deben diseñarse e implementarse también procedimientos administrativos que guíen con claridad a los propietarios, compradores y/o desarrolladores de suelo que decidieran explotar la edificabilidad adicional autorizada. Estos deben tener

la posibilidad de obtener de la autoridad municipal el criterio de contribución por el incremento de su plusvalía debidamente sustentado y explicado.

- e. Definir el o los procedimientos de cobro, esquemas de pago y modalidades de seguimiento. Usualmente este valor se impone al propietario como un añadido al Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria (IPBI para el caso de Bolivia), pero es posible diseñar otros mecanismos
- f. Los criterios deben ser claros, de tal modo que la oficina pública local mediante la realización de un avalúo emita una liquidación para que se pague el importe a la entidad responsable de parques y áreas verdes del municipio. Se trata de una carga u obligación que se impone a cambio de permitir edificar muchos departamentos donde había solo una vivienda.
- g. Tener cuidado en la elaboración de la norma que no haya contradicciones para que no vaya a considerarse inexecutable, es decir, inconstitucional o sin bases suficientes sustentadas en el marco normativo nacional, debido a errores de procedimiento, y tener cuidado con la aplicación de exenciones.

Existe también la posibilidad de transformar el pago por mayor edificabilidad hacia un esquema de cobro de cargas o cesiones. Este mecanismo se suele utilizar en ciudades con áreas urbanas reducidas y donde no hay suelo para expandirse, por lo que el crecimiento urbano debe realizarse sobre suelo ya urbanizado, mediante la renovación de construcciones.



ORGANIZACIÓN COLECTIVA PARA CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL

1. Introducción

Uno de los grandes retos en la planificación urbana y de políticas públicas en Bolivia es el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política del Estado para hacer valer los derechos de las personas de un hábitat y vivienda adecuada, considerando además que el Estado es la instancia encargada para la promoción de “planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en principios de solidaridad y equidad”.

La atención del Estado para satisfacer la demanda real de viviendas sociales adecuadas para las familias en las ciudades de Bolivia es insuficiente y, por tanto, ante las condiciones socioeconómicas de la población, se debe recurrir a la ocupación informal del suelo para contar con una vivienda.

Este suelo apropiado informalmente se distingue por sus carencias en cuanto a infraestructura y acceso a servicios. Su regularización y dotación de condiciones conlleva un proceso largo hasta lograr una atención efectiva.

Ante estas limitaciones, la población que reside en estos asentamientos tiende a organizarse conforme sus usos y costumbres y establecer mecanismos de organización que constituyen un potencial aprovechable por parte de los municipios, considerando las limitaciones institucionales para la atención a los sectores menos favorecidos.

2. Definición y exposición de la herramienta

La organización colectiva es un mecanismo para que distintos grupos de la población logren condiciones de desarrollo mediante la gestión de esfuerzos propios. En muchos casos, la autogestión de bienes y servicios constituye la principal alternativa de grupos urbanos establecidos en condiciones de informalidad.

Se ha identificado la experiencia de algunas organizaciones comunitarias que, para mantener condiciones de acceso a la vivienda que sean equitativas para distintas personas, establecen reglas u obligaciones que deberían ser de estricto cumplimiento para todos los residentes del barrio o comunidad, se trata de mecanismos que buscan el cumplimiento permanente de la función social del bien inmueble. Ello a partir del convencimiento de que el suelo para la vivienda es una necesidad o derecho que debe ser satisfecho y no un bien para la especulación inmobiliaria.

El mecanismo comunitario de gestión de valor del suelo consiste en la preservación del predio urbano como satisfactor de una necesidad básica, un bien que posibilita el ejercicio del derecho a la vivienda. En este sentido, se rechaza su connotación de mercancía y de bien aplicado a la especulación y obtención de plusvalías de apropiación particular. Para mantener este sentido, la organización comunitaria decide, de forma participativa, la aplicación de regulaciones como las siguientes:

- Determinación de la propiedad colectiva del suelo. Se admite y considera el uso privado familiar de los predios de la comunidad, pero se mantiene la propiedad de

estos como derecho colectivo.

- Obligación de ocupación y uso de los predios de la comunidad. Se limita o prohíbe que una familia (o propietario, en los casos que no se impone la propiedad colectiva) mantenga un predio sin uso, la organización comunitaria establece pasos para la construcción y/u ocupación de la vivienda, de esta manera se evita la posesión especulativa de inmuebles.
- Obligación de venta a precio de compra. Si un propietario decide dejar la comunidad y vender su lote o vivienda, esta debe ponerse en oferta al mismo precio que ha sido adquirida, se acepta la recuperación de costos de eventuales mejoras, pero nada adicional.
- Obligación de aportes comunitarios para la realización de mejoras colectivas en el barrio o comunidad.
- Priorización de familias con jefas de hogar y en desventaja para adquisición de predios en la comunidad. La organización comunitaria tiene la atribución de rechazar la compra y/o adquisición de predios de una familia nueva en la comunidad, en caso de más de una familia demandante, se priorizará a aquella que tenga necesidad más urgente de una vivienda.

Este conjunto de procedimientos, que configuran un mecanismo comunitario de gestión del suelo, puede ser consolidado y adoptado por los Gobiernos Autónomos Municipales afianzando nuevos mecanismos para el desarrollo urbano.

Cabe mencionar que la propiedad comunitaria del suelo urbano (al igual que en el área rural) es reconocida por la Constitución Política del Estado, pero aún no ha sido regulada.

3. Naturaleza y fundamento jurídico

La naturaleza de este instrumento configura posibilidades de desarrollo urbano a través de la aplicación de usos y costumbres locales. Para su práctica en municipios de Bolivia, este instrumento se sustenta en las competencias constitucionales para la promoción de vivienda social y hábitat adecuado, además del ordenamiento territorial, uso de suelos y la aplicación de tasas o impuestos.

Las normas que dan fundamento a esta intervención son:

Constitución Política del Estado:

Artículo 19.

- I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.
- II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural.

Artículo 307. El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende

los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.

Artículo 302.

Son competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Municipales, en su jurisdicción:

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas.
6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal, cuyos hechos imponibles no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.
28. Diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público y bienes de dominio municipal, dentro de su jurisdicción territorial.

Artículo 393. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda.

Código Civil de Bolivia

Incluye referencias a diferentes aspectos de interés del Derecho Urbanístico. Sobresalen las disposiciones sobre el derecho privado de la propiedad, su forma, el aprovechamiento de sus beneficios y los límites básicos de esta capacidad. Determina también el derecho al goce de frutos y la posibilidad de posesión como intención de Derecho Real. Reconoce que la propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa, y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y obligaciones del ordenamiento jurídico (art. 105). Reconoce además la expropiación por causa de utilidad pública y cuando la propiedad no cumpla la función social.

4. Casos relevantes de referencia

Comunidad María Auxiliadora, Cochabamba

Este modelo fue aplicado para quitarle al suelo su valor de cambio y dejarle solo su valor de uso, con la idea de que el suelo y la vivienda son un derecho humano y no mercancías. Los terrenos donde se erige el barrio están en propiedad colectiva y la comunidad fue desarrollada por el esfuerzo propio de los habitantes en función de sus usos y costumbres.

El mecanismo de organización colectiva está presente desde un inicio, donde se contempla la obligatoriedad de realizar trabajos comunitarios con los que hasta ahora se han abierto y allanado las calles y se han construido los servicios básicos existentes, un parque infantil y una cancha de fútbol.

Posteriormente, considerando la consolidación del sector, se realizó el proceso de regularización con el municipio de Cochabamba, que posteriormente participó en el desarrollo del sector con la ejecución de inversiones en infraestructura pública.

Finalmente, al ser una propiedad con una organización colectiva, se da prioridad al cumplimiento de la función social, donde se evita la especulación del suelo.

Organización Barrio Las Peñas, Cochabamba

La Urbanización Las Peñas es una urbanización informal que se autogestionó a través de sus dirigentes, por medio de aportes de los vecinos para la dotación de infraestructura y la regularización urbana, los aportes realizados fueron tanto de tipo económico como de mano de obra.

La directiva de la Urbanización identificó y sancionó la tierra “inútil”, reconociendo dos tipos de poseedores de la tierra: “explotadores” y “vecinos”, según Mamani (2019).

La directiva implementó dos mecanismos que buscaban que el suelo urbano cumpliera su función social e incentivara a la residencia dentro la misma comunidad. La estrategia fue cargar multas pecuniarias a los no habitantes y la reversión de su lote para la comunidad si había una deuda acumulada mayor a 1.000 Bs.

En 2018 se creó una nueva contribución que carga toda transacción de inmuebles con 200 USD de pago del vendedor y 100 USD de pago del comprador. La contribución se justifica en la valorización del suelo por esfuerzo colectivo y pretende financiar necesidades mínimas del barrio.

5. Requerimientos a cumplir

Se puede considerar al instrumento como un acuerdo público-privado para el desarrollo urbano, de esta forma el Gobierno Autónomo Municipal ejecuta infraestructura y servicios públicos con la participación ciudadana, capturando de esta forma la plusvalía generada por el desarrollo urbano.

De igual forma, se considera la sanción por la tenencia del suelo para fines especulativos o que no cumplan su función social de habitabilidad, controlando de esta forma la correcta apropiación del suelo urbano para fines sociales y motivando la apropiación del suelo urbano.

Requerimientos normativos

Revisión, actualización y/o elaboración del Plan de Uso de Suelos del municipio, este

debe incluir la delimitación y actualización del área urbana intensiva, extensiva, rural, de reserva y otras. Se debe contar también con planimetrías de nuevos asentamientos urbanos homologados y actualizados.

Se debe elaborar una norma específica que defina y reglamente la aplicación de aportes a la transferencia de suelo urbano no aprovechado, en cumplimiento al fin social de la propiedad y para evitar la especulación del suelo.

Requerimientos técnicos

Será necesario fortalecer la unidad específica de administración territorial con las competencias necesarias para la determinación de parámetros de aprovechamiento del suelo urbano y usos del suelo.

Contar con un sistema de administración territorial (Catastro) funcional y actualizado.

6. Procedimiento para aplicación de la herramienta en municipios de Bolivia

La incorporación de prácticas de Organización Colectiva a la función pública para el cumplimiento de la función social de la propiedad permitiría al municipio garantizar el ejercicio de derechos ciudadanos, además de recaudar importes basados en la gestión del suelo que serían considerados como contraparte comunitaria o vecinal para mejorar las condiciones de vida de la población.

Por otro lado, una aplicación ordenada y consensuada de este mecanismo podría canalizar el reconocimiento formal de los asentamientos humanos, al lograr su incorporación a la planificación operativa y al presupuesto municipal. Esto debiera implicar procedimientos claros y enmarcados en la planificación territorial.

Se sugieren los siguientes procedimientos para la integración de las prácticas, dejando establecido que se respetarán todas las normas comunitarias ya determinadas:

- Las recaudaciones que generan las organizaciones barriales por concepto de multas, sanciones por especulación o recaudaciones por valorización comunitaria del terreno pueden constituirse como fondos de contraparte para la realización de obras y proyectos ejecutados por el Gobierno Autónomo Municipal. De esta manera, el barrio o comunidad ingresa formalmente en la planificación presupuestaria y el GAM asegura la gestión de contrapartes para su actividad.
- El Gobierno Autónomo Municipal debe impulsar la reglamentación formal y operativa de la propiedad colectiva del suelo urbano. Si las urbanizaciones nuevas son reconocidas desde esta figura, ellas mismas podrían ser las encargadas de monitorear y limitar la expansión urbana no planificada. A partir de esta figura, podrían establecerse mecanismos de articulación urbano-rural basados en la organización social.
- El Gobierno Autónomo Municipal puede incorporar los mecanismos comunitarios de vigilancia y sanción al mantenimiento de suelo urbano ocioso o retenido con

finés especulativos, de esta manera se fortalece la organización colectiva y se logra la solución a un problema vigente en las ciudades.

- Institucionalización, colaboración y fortalecimiento del trabajo comunitario. El Gobierno Autónomo Municipal debieran involucrarse y reforzar las acciones de la colectividad enfocadas en la mejora del espacio urbano, de esta manera se resuelven necesidades ciudadanas con celeridad y participación vecinal, además de que se fortalecen los lazos ciudadanos.

En cuanto a aspectos operativos para la aplicación de estos mecanismos, se deben considerar las capacidades técnicas para efectuar los trabajos de relevamiento, ajuste del suelo urbano, actualización catastral y elaboración de proyectos para ejecución conjunta con la comunidad, en función de sus usos y costumbres.

En cada paso del proceso se debe priorizar la socialización y participación ciudadana.

XI

BIBLIOGRAFÍA

- Allan, P., Bryant, M., Wirsching, C., García, D. & Rodríguez, M. T. (2013). The Influence of Urban Morphology on the Resilience of Cities Following an Earthquake. *Urban Design*, 18(2), pp. 242-262.
- Arango, M. (2020). *Gestión del impacto del COVID-19 en el sector financiero*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Ley de Servicios Financieros N° 393. Asamblea Legislativa Plurinacional*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. *Constitución Política del Estado. Asamblea Legislativa Plurinacional*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Agenda Patriótica 2025 "Los 13 Pilares de una Bolivia Digna y Soberana". Ministerio de Planificación del Desarrollo*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2013). *Agenda Patriótica 2025 "Los 13 Pilares de una Bolivia Digna y Soberana". Ministerio de Planificación del Desarrollo*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2016). *Informe país: construyendo comunidades urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI para Hábitat III. Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda*.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2021). *Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades. Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda*.
- Machicado, C. G. (2020). *Los impactos socioeconómicos del COVID-19 en Bolivia: una mirada desde los ciclos macroeconómicos*.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos*.
- ONU-Habitat Bolivia. (2020). *Primer reporte del estado de la prosperidad de las ciudades de Bolivia*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. <https://unhabitat.org/un-habitat-publishes-bolivian-cities-prosperity-report>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*.

Con el apoyo de



FAM - BOLIVIA
FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES
MUNICIPALES DE BOLIVIA



Suecia
Sverige

ONU  **HABITAT**
POR UN MEJOR FUTURO URBANO