

Verticalización Urbana en Venta: Lecciones de las Concesiones Onerosas del Derecho de Construir en América Latina

Martim O. Smolka
Junio 2025

Resumen Ejecutivo

En las últimas décadas, reformas legislativas han dotado a las jurisdicciones locales de un formidable arsenal de herramientas de financiación urbana del desarrollo urbano, tanto con recursos tributarios como no tributarios. Esos últimos han reforzado su capacidad de inversión y con potencial de promoción de una mayor equidad intraurbana, y también de un mejor funcionamiento (más eficiente) del mercado inmobiliario. A destacar en este sentido, el número creciente de legislaciones que han adoptado o ampliado el alcance de la concesión onerosa de derechos de construcción (CODC). Este fenómeno se observa no solo a nivel nacional, sino también a nivel local, extendiéndose más allá de las grandes ciudades para abarcar muchas jurisdicciones más pequeñas en toda la región.

Aunque muchas jurisdicciones muestran aplicaciones prometedoras de algunos de estos instrumentos (por ejemplo, São Paulo y Bogotá con el uso sustantivo de herramientas CODC para financiar la reurbanización), la mayoría, si no todas, estas iniciativas siguen quedando corto de su potencial.

La realidad es que la resistencia es fuerte y se encaja en los '5:1's categóricos: **ideología** (como rechazos a la intervención pública en los mercados), **intereses** (especialmente oportunidades de especulación inmobiliaria) y, sobre todo, **ignorancia** (falacias en la sabiduría convencional sobre cuestiones básicas como por ejemplo, el supuesto impacto inflacionario de los instrumentos en los precios inmobiliarios); además de la contumaz **inercia** administrativa y **la inoperatividad** técnica de los gestores urbanos. Como resultado, algunas iniciativas fueron abortadas y muchas se desviaron del propósito mayor o intención original de la herramienta. Esto se ha manifestado en la reingeniería de algunas herramientas, a menudo bajo pretextos de mejoras o pragmáticos, con vistas a la obtención de ingresos fáciles con la violación de la legitimidad de los parámetros de uso del suelo vigentes en los planes maestros. ¡Una nueva herramienta para vender (el futuro desvirtuado de) la ciudad!

Para mantener el trabajo en tamaño manejable sin sacrificar la profundidad necesaria, la argumentación se focaliza prioritariamente en las cargas para conceder públicamente derechos adicionales de construcción. El enfoque se justifica por dos tendencias importantes: la rápida verticalización, a menudo asociada a la densificación, endógenas a ('et pour cause') en las áreas de más alto valor, y la replicación de proyectos de regeneración urbana a gran escala; con ambas tendencias ya no limitadas a las ciudades primases. Los actos administrativos en tela incluyen regulaciones de uso del suelo como la zonificación exclusiva, la fijación de coeficientes de aprovechamiento del terreno y similares, que resultan en mayores valoraciones, actos que configuran formas de enriquecimiento sin causa justificada, para los propietarios beneficiados.

Se demuestra que tales valoraciones pueden ser significativas, ofreciendo a los municipios la oportunidad de reforzar las herramientas de financiación del desarrollo urbano.

Mediante una breve evaluación del estado del arte de la implementación del CODC en 14 países de la región, se evidencia la diversidad de experiencias registradas, así como la identificación de los factores críticos que inciden en su desempeño. Este fue el caso de las generosas exenciones concedidas especialmente en la definición de los cocientes básicos de edificación (como sea la línea de base para el cálculo del 'adicional' de construcción que se concede contra pago del beneficiario) así como de su respectiva unidad de medida del valor monetario, ni siempre satisfaciendo las necesarias condiciones como numerario (re: invariabilidad).

También evidenció incoherencias con la transferencia de derechos de construcción cuando son superiores a los limitados por el coeficiente básico; la naturaleza nefasta de la 'venta' de uso por encima del coeficiente máximo; las consecuencias perjudiciales de revertir la precedencia de la planificación urbana sobre la aplicación de los derechos de desarrollo adicionales; y finalmente, la innecesaria coincidencia de intereses entre promotores inmobiliarios y propietarios y sus implicaciones en la 'política de políticas' de la implementación de tales instrumentos.

Al hacerlo, la revisión también identifica inconsistencias recurrentes en el debate público sobre la supuesta transferencia del coste de los derechos de desarrollo a los precios finales, los límites de los derechos adquiridos, la doble imposición para efectos tributarios, y otros malentendidos comunes sobre la naturaleza de estas herramientas, a ejemplo de atribuir a la CODC un carácter inherente a la gentrificación.

Dada la posición a menudo frágil de los funcionarios locales en la implementación de nuevas políticas, especialmente cuando implican en la redefinición de intereses sobre la propiedad de la tierra, las recomendaciones insisten en la relevancia de programas de capacitación. Esos enfocados más allá de la formación para el personal técnico local, también a influenciadores de la decisión pública (prensa, movimientos sociales, asociaciones profesionales, etc.) para mejorar la comprensión de los aspectos legales, económicos y urbanísticos de los cargos por derechos adicionales de desarrollo y otros instrumentos de financiación basados en la tierra. Para obtener el apoyo público necesario, que involucre a la sociedad civil, se recomienda aumentar la visibilidad de los beneficios generados por estos instrumentos en inversiones en vivienda social y ampliación de la cobertura de infraestructuras, lo cual debería interesar al sector inmobiliario privado ya que deben y pueden expandir el mercado formal de vivienda social.