

Herramientas de financiamiento basadas en suelo urbano para una mejor gestión de la planificación territorial

Financing tools based on urban land
for better planning management

Karla Barrantes-Chaves¹

Barrantes-Chaves, K. Herramientas de financiamiento basadas en suelo urbano para una mejor gestión de la planificación territorial. *Tecnología en Marcha*. Vol. 38, N° especial. Marzo, 2025. I Congreso Internacional de Gestión de Proyectos (CIGEPRO). Pág. 63-73.

 <https://doi.org/10.18845/tm.v38i6.8177>



¹ Escuela de Ingeniería Topográfica, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
karla.barrantes@ucr.ac.cr

Palabras clave

Suelo urbano; recuperación de plusvalías; ordenamiento territorial; planificación urbana.

Resumen

Las herramientas basadas en el incremento de la plusvalía del suelo urbano permiten, a los gobiernos, financiar obra pública con parte del incremento en el valor de la tierra de las propiedades beneficiadas de las inversiones estatales. Este trabajo expone una serie de casos de estudio internacionales en los cuales se han utilizado herramientas de financiamiento de obra pública basados en la captura de plusvalía; los casos expuestos incluyen ciudades en Asia, Norteamérica, Europa, Oceanía y Latinoamérica. Una vez analizados estos ejemplos, se obtiene un panorama general de las posibilidades de utilización de estas herramientas para Costa Rica. La metodología que se utiliza para esta investigación corresponde a una revisión bibliográfica de base de datos arbitradas mediante operadores booleanos con criterios de selección previamente establecidos; posteriormente, la búsqueda se amplía con documentación institucional. El estudio concluye con una reflexión acerca de los desafíos y los aprendizajes derivados en la utilización de este tipo de herramientas para el financiamiento de obra pública y sus posibilidades de aplicación en el contexto costarricense.

Keywords

Urban land; value capture; territorial planning; urban planning.

Abstract

The tools based on value capture allow governments to fund public infrastructure with part of the increase in the land value from properties that benefit from state investments. This paper presents a series of international case studies about public infrastructure financing tools based on value capture. The cases include cities in Asia, North America, Europe, Oceania, and Latin America. After analyzing these examples, an overview of the possibilities for using these tools in Costa Rica is obtained. The methodology used for this work involves a literature review in peer-reviewed databases using Boolean operators with previously established selection criteria. The search is then expanded with institutional documentation. This paper concludes with a reflection on the challenges and lessons learned in using such tools for financing public infrastructure and their potential application in the Costa Rican context.

Introducción

En Latinoamérica, persisten grandes desigualdades espaciales, y una pobreza generalizada en medio de zonas con un abundante desarrollo económico [1]. La configuración de asentamientos informales en la ciudad puede exacerbar las inequidades sociales al limitar el acceso a servicios de calidad, empleo y educación, en este contexto, el valor del suelo urbano incide en las desigualdades espaciales pero, paradójicamente, puede contribuir a reducirlas si se hace una redistribución de cargas y beneficios de la ciudad [1]. En este sentido, la captura de plusvalías urbanas es un compendio de herramientas de ordenamiento territorial que permite, a los gobiernos locales, invertir en obra pública capturando parte del incremento en el valor de la tierra de las propiedades beneficiadas de las inversiones estatales, reduciendo o minimizando los costos para el público [2]; lo anterior obedece a que el incremento en el valor de las propiedades es resultado de una acción del Estado y no a un esfuerzo adicional de las

personas propietarias. Pese a las posibilidades que ofrecen estas herramientas para mejorar la gestión del territorio, en Costa Rica no se han logrado consolidar como un mecanismo efectivo de financiamiento de obra pública.

Las herramientas de captura de plusvalía ya han sido utilizadas en Latinoamérica para financiar obra pública por muchos años, en Colombia, estas herramientas tienen más de 20 años de existir y han financiado obras viales, de renovación urbana, parques, expropiaciones, adquisiciones de terrenos para vivienda social, entre otros [3]. Además, ese país ha implementado instrumentos como la contribución por valorización, planes parciales y reconfiguración predial. Por otra parte, Brasil ha trabajado con los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs), transferencias de derechos de construcción y la implementación de herramientas de desarrollo urbano orientado al transporte [4].

La presente investigación abre un espacio de reflexión, mediante una revisión bibliográfica de casos de estudio internacionales, acerca de las posibilidades de las herramientas basadas en el suelo urbano como mecanismo de financiamiento de obra pública y sus posibilidades de aplicación para el caso costarricense.

Metodología

Este trabajo se basa, principalmente, en una revisión bibliográfica de bases de datos reconocidas internacionalmente, así como sitios institucionales. Las bases de datos y repositorios consultados fueron los siguientes:

- Scopus
- EBSCO
- Scielo
- Sitios institucionales: Lincoln Institute of Land Policy, INVU, MIVAH

Para obtener la información deseada se construyeron frases booleanas con las palabras clave citadas a continuación unidas por conectores tales como AND, OR.

- Value Capture / recuperación o captura de plusvalías
- Infrastructure / infraestructura
- Latin America / Latinoamérica
- Reparto de cargas y beneficios
- Plan parcial

Además, se valió de elementos para vincular prefijos como, por ejemplo, el símbolo * .

La búsqueda en bases de datos se centró en artículos científicos arbitrados que corresponden a fechas entre 2010 y 2024 escritos en inglés o español. La síntesis de la información se organizó en casos de estudio. El análisis de la información se realizó mediante análisis temático [5], que permite establecer patrones entre los diferentes casos expuestos en la literatura.

La captura de plusvalías más allá del continente americano

La evidencia sugiere que la contribución de una persona dueña de un terreno al incremento en su valor cuando este aumenta por situaciones de localización, es cero [6]. Kim [6] señala 5 grandes dimensiones que vinculan el incremento del valor de la tierra y el ordenamiento territorial:

1. Cuando existe un cambio en la zonificación original de un sitio y se incrementa la plusvalía por ese cambio, la cual se puede recuperar mediante impuestos o contribuciones por mejoras.
2. La empresa desarrolladora financia la infraestructura dado que necesitará tales recursos para una operación exitosa.
3. Por el arrendamiento de tierras estatales, tal es el caso de China y Singapur.
4. Cuando el Estado constituye empresas públicas y es parte del proceso de desarrollo. Mediante la propiedad pública, los beneficios del aumento del valor de la tierra pueden retenerse dentro del sector público (*New Town Development Corporations*, Reino Unido).
5. Mediante el reajuste de tierras, en este caso, las personas propietarias contribuyen con una porción de su terreno al proyecto mayor, que se llamaría 'Tierra por infraestructura' [7]. El reajuste de tierras es un instrumento estrechamente ligado a la recuperación de plusvalías y ha sido utilizado en diferentes modalidades en países como Japón, Alemania, Francia, Suecia, Australia, Corea del Sur, Turquía, India, Indonesia, Nepal y Holanda [6].

La captura de este incremento puede obtenerse de diferentes formas, ya sea directa o indirectamente [8]:

- Los instrumentos directos se consideran una redistribución de la riqueza, comúnmente vienen en forma de impuesto y se cobran interdependientemente del momento cuando se hizo la transformación de la regulación urbana. Generalmente, están respaldados por una normativa nacional.
- Los instrumentos indirectos son más pragmáticos y se basan en la compensación de la desarrolladora por los impactos que se van a generar en la comunidad, sin embargo, su aplicación es más sencilla porque se basan en regulación local.

Además de estos instrumentos de captura, Muñoz Gielen *et al.* [8] señalan obligaciones no negociables, si bien la reconfiguración predial es opcional en algunos países y depende de la voluntad de las personas propietarias, en algunos contextos, el Estado obliga a estas personas propietarias a contribuir con la reconfiguración predial. Por ejemplo, la legislación española, solicita a la desarrolladora la cesión entre un 5% y el 15% de superficie adicional a la infraestructura que necesitará el proyecto. Lo anterior debido a que la constitución española estipula que la comunidad participará en los beneficios de las políticas urbanísticas de organismos públicos.

En Inglaterra existe una política más discrecional que permite a los gobiernos locales negociar directamente con las desarrolladoras. Si bien, existieron dudas sobre la legitimidad de estas negociaciones dado escrutinio legales realizados en el pasado, en la actualidad los acuerdos de desarrollo son públicos, están disponibles en línea y muchas autoridades han introducido políticas más formales [8]. Este proceso de incremento de la regularización de las políticas culminó con la introducción del 'Impuesto de la Infraestructura Comunitaria' [9].

Las herramientas de captura de plusvalías han sido fundamentales en la renovación urbana de algunos países, por ejemplo, cuando terminó la Guerra de Corea, una serie de transformaciones incidieron en el incremento del valor de la tierra en Yeongdong, según Kim [6], estos correspondieron a:

- La nueva infraestructura de transporte que mejoró la accesibilidad del sitio a escala nacional, metropolitana y local (incluyendo nuevos puentes).
- La inversión en infraestructura de servicios, por ejemplo, en energía, suministro de gas, tuberías de agua, hospitales, comisarías, parques, escuelas y mercados.

- Un proyecto de reajuste predial transformó antiguas tierras agrícolas en suelo urbano.

El caso de Yeongdong es sobresaliente dado que los nuevos desarrollos de vivienda fueron financiados en su totalidad con la Herramienta del Reajuste predial.

Otra zona de estudio importante corresponde a las zonas costeras, las cuales, en varios países, han estado asociadas a una creciente presión inmobiliaria, lo que a su vez, ha provocado mucha informalidad en desarrollos residenciales de clase media y media alta, muy diferente a la latinoamericana que se concentra en sectores con mayor pobreza. En países como Francia y Grecia existe una gran demanda por segundas residencias en estos sectores [10]. Para el caso de Grecia, Karadimitriou *et al.* [10] mencionan que existe una alta informalidad debido a numerosas construcciones que se han realizado al margen de los permisos de construcción requeridos por las autoridades locales, como resultado, algunos municipios de la *Athens Riviera* cobran un impuesto a estas construcciones que funciona como un proceso de legalización, sin embargo, estos impuestos no logran compensar las externalidades que estos proyectos propician, tales como la infraestructura necesaria para sus demandas, ni los niveles de congestionamiento que producen.

Entre tanto, para el caso de Francia, en la zona costera del *Vendée* los instrumentos de captura de plusvalías son emitidos por el Gobierno Central y aplicados en el ámbito municipal e intra-municipal; en este sentido, los gobiernos locales tienen un margen de negociación con las empresas desarrolladoras. Pese a que los derechos de desarrollo están fuertemente controlados por un riguroso sistema de normativa territorial local, en aquellas zonas de alta demanda aún existe la informalidad y esto podría obedecer a los altos pagos que se deben efectuar [10].

Para estos dos casos se concluyó que los dos recursos utilizados para reducir la informalidad, tales como las tasas de legalización y los impuestos a la propiedad, no eran suficientes para solventar las necesidades de infraestructura que demandaban estos desarrollos, ni permitía atender posibles emergencias derivadas del cambio climático o emergencias naturales. En zonas costeras, la alta demanda inmobiliaria viene acompañada de más demanda de infraestructura dado los posibles incrementos de visitación, pero, a la vez, el desarrollo constructivo en zonas no aptas, con pendientes pronunciadas y vulnerables a deslizamientos exacerban los riesgos provocados por un evento natural, donde, en definitiva, es el Estado quien debe asumir las consecuencias territoriales de esas externalidades.

Para el caso de Vietnam, Yoshino *et al.* [11] analizaron los impactos de la autopista Ha Noi-Thai Nguyen en los pueblos que impacta su recorrido y hallaron un incremento de los ingresos fiscales de las empresas de esas zonas, además, en términos de los ingresos tributarios totales, encontraron que estos se incrementaron significativamente en aquellas provincias afectadas por la autopista en relación con las que no lo están. No obstante, señalan que los gobiernos locales tienen el desafío de cuantificar el impacto de la infraestructura en los ingresos fiscales, dado que están influenciados por muchos factores tanto de tipo natural, como de recursos humanos, el mercado y desarrollo tecnológico.

A pesar de estos retos señalan que, para países en vías de desarrollo, la captura de plusvalías, derivadas de la inversión en infraestructura puede contribuir a reducir las desigualdades sociales. En países como Vietnam, generalmente, las PYMES no están en capacidad de invertir grandes sumas en los corredores beneficiados por las nuevas rutas de transporte, aunque podrían estar en disposición de crear nuevas empresas si pudiesen acceder a algún tipo de subsidio. Yoshino *et al.* [11] sugieren varias líneas para solventar esta situación, una de ellas es que los gobiernos locales, cuyos ingresos globales se han incrementado a raíz de una inversión en infraestructura, generen un fondo que subsidie a las PYMES; otra línea de acción sería crear un esquema que permita capturar la plusvalía que van a generar los corredores de las

rutas de nueva infraestructura, mediante el establecimiento de un sistema para involucrar a quienes estén localizados en esa zona de influencia directa, de modo que los gobiernos locales tengan ingresos frescos provenientes de esos propietarios.

Una síntesis de estos instrumentos internacionales la exponen Furtado y Acosta [12] quienes enumeran los *Business Improvement District (BID)*, que corresponde a asociaciones público-privadas, muy populares en Estados Unidos y Canadá en donde personas propietarias, comerciantes y representantes de la comunidad integran una asociación sin fines de lucro y buscan obtener recursos para revitalizar una zona deteriorada; las autoras [12] también señalan las tasas o contribuciones correspondientes al desarrollo de la tierra (conocidas como *exactions*), que pueden cobrarse tanto de manera financiera como en especie, donde promotores aportan tierra o contribuyen con la construcción de infraestructura o equipamiento y se vinculan especialmente a la creación de nuevo suelo urbano, en este instrumento se puede incluir, además, las tasas por impacto que, básicamente, incluyen a los sectores impactados por el proyecto.

Furtado y Acosta [12] además mencionan el instrumento *Inclusionary Zoning* que se efectúa en proyectos residenciales nuevos, en los cuales se debe destinar un porcentaje de las nuevas unidades a personas de ingresos bajos y medios, a cambio, la empresa desarrolladora puede adquirir un bono para incrementar su densidad. Los *Special assessments*, por otra parte, corresponden a una especie de contribuciones especiales que las mismas personas beneficiarias aportan cuando requieren un servicio especial y se financian mediante la emisión de títulos cuya deuda se financia con el impuesto predial.

Otra herramienta que mencionan es el *Tax increment financing (TIF)* que se ha utilizado desde 1950 en los Estados Unidos y busca financiar obras de mejoramiento urbano mediante la posposición de un monto adicional del impuesto territorial, de esta forma el impuesto predial durante el desarrollo de la obra permanece 'congelado', pero una vez concluido el desarrollo se realiza un nuevo avalúo y el excedente por el incremento de la plusvalía se cobra con un incremento al impuesto territorial y va a un fondo especial que permite apoyar el desarrollo del proyecto.

La captura de plusvalía en Latinoamérica

La aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalías en Latinoamérica se ha vinculado al financiamiento de infraestructura. De modo que estas herramientas buscan recuperar los costos de la inversión en obra pública y se catalogan como una contribución que se destina a un fin específico con una recaudación fiscal [12]. Como se ha señalado en este trabajo, en los países de la región muchas veces se generan incrementos en el valor de la tierra inmerecidos por las personas propietarias -dado que no han hecho ningún esfuerzo para adquirir ese incremento-, estos se pueden dar a partir de la inversión del Estado en obra pública, así como por cambios en la normativa urbana, por ejemplo, cuando un suelo de transforma de rural a urbano [13].

En ese sentido, Colombia, mediante la Ley No. 388 establece hechos generadores que propician la captura de plusvalías e involucran los planes de ordenamiento territorial, estos son: la transformación de suelo rural a suelo urbano, la modificación de una zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación (mayor densidad). Además, se puede incorporar la ejecución de obras públicas que hayan dado lugar a valorización. En este sentido, los motivos señalados en la legislación colombiana coinciden con los expuestos para el caso de Corea [6]. A continuación, se sintetizan algunos de estos instrumentos para Latinoamérica:

Contribución por valorización o contribución por mejoras

La contribución por mejoras consiste en un prorrateo de un proyecto de infraestructura de manera que quienes obtienen un mayor beneficio hacen mayores aportes económicos [14]. Esta distribución permite una mayor participación de personas y desarrolladoras que desean dar un seguimiento a la obra, tiene la ventaja, además, que puede darse un inicio rápido de las obras, dado que permite reducir los procesos burocráticos, así, las personas contribuyentes pagan según su capacidad y expanden el portafolio de infraestructura del gobierno local; esta herramienta ha sido aplicada en muchos países latinoamericanos especialmente en Colombia, Brasil, Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala y México. [14].

Un ejemplo de su aplicación puede ser la construcción de un nuevo parque, el cual tendría un beneficio directo sobre las viviendas colindantes y su impacto sobre otros residentes podría diferenciarse a razón de una mayor distancia del sitio. En la contribución por mejoras cada una de las personas contribuyentes aportan según su nivel de beneficio. Pese a que, en la mayoría de países de Latinoamérica, existen mecanismos legales para su aplicación, este instrumento aún tiene un rol incipiente en las finanzas locales y representa menos del 1% de los ingresos municipales [13]. Un caso destacable es Cuenca en Ecuador, donde este municipio logró que menos del 90% de los hogares realizaran sus contribuciones en menos de cuatro años y que el 95% de obras recaudaran 60% de contribuciones por mejoras, el caso del Parque de la Madre en esa localidad logró financiarse con aproximadamente \$5 millones de contribuciones por mejoras [13].

Reconfiguración predial

Este tipo de herramienta se aplica cuando existe una configuración desordenada de lotes que pertenecen a diferentes personas, de modo que se hace complejo llegar a un acuerdo para realizar un desarrollo urbano con un interés común [13]. La reconfiguración predial basa la recuperación de plusvalías en aportes en especie, por lo tanto, las personas propietarias permiten que su lote, mediante un plan parcial, sea utilizado por una entidad que se encarga de desarrollar un proyecto así, una vez concluida la obra, estos propietarios participan en el reparto de los beneficios, esto es lo que se conoce como reparto de cargas y beneficios, de esta forma, el valor inicial de la propiedad se revaloriza, sin embargo, existe el riesgo de una disminución en el tamaño original del predio, debido a que la tierra fue necesaria para la creación de áreas verdes o calles [15], pese a esto, el valor final de la propiedad se incrementa debido a la inversión en estas nuevas obras de infraestructura; este concepto de reajuste de tierras ha sido ampliamente usado además en Japón y Corea [13].

El plan parcial es una figura ampliamente usada en la legislación, según Maldonado Copello *et al.* [16], es el instrumento más significativo del sistema urbano colombiano, dado que representa una articulación entre la planificación urbana y la gestión del suelo, según la Ley 388 de Colombia:

Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales [17]

El plan parcial debe contener la delimitación y características del área que se va a intervenir, así como los objetivos que busca el proceso, por ejemplo: mejoramiento del espacio público, renovación urbana, reajuste de tierras, así como mecanismos de reparto de cargas y beneficios, aprovechamiento de inmuebles o expansión urbana. También, debe indicar los parámetros urbanísticos, como intensidades de ocupación y usos del suelo, el trazado, vías proyectadas y

tratamiento del espacio público. En los planes parciales es fundamental indicar el procedimiento para captar las plusvalías, estos planes pueden ser propuestos ante la autoridad municipal por entidades o personas del sujeto privado interesadas en la zona por intervenir, siempre y cuando no contradigan la normativa de ordenamiento territorial vigente [17].

Concesión onerosa al derecho a construir (OODC)

Este instrumento se originó en Brasil y sus siglas corresponden a su nombre en portugués *Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)*. El OODC da potestad al gobierno local de otorgar licencias de construcción por encima del coeficiente mínimo establecido, pero con la condición de que se realice una compensación de la desarrolladora o personas propietarias [13]. Este concepto también se conoce como ‘suelo creado’, donde la municipalidad puede crear, por ejemplo, pisos adicionales (alturas mayores, coeficientes de construcción más elevados). Lo anterior bajo la lógica de que un desarrollo que sobrepasa los valores establecidos va a requerir una mayor demanda de los servicios de la ciudad, tales como servicios públicos e infraestructura. Este instrumento se utiliza en ciudades como Blumenau, Curitiba, Porto Alegre, Salvador y São Luis [18].

Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPACs)

Los CEPACs consisten en certificados que permiten un incremento en la densidad o capacidad de construcción. Los CEPACs se crearon a raíz de la complejidad operativa de llevar a cabo los avalúos para determinar las herramientas que establezcan el valor equivalente de un derecho adicional de construcción, asimismo, los CEPACs corresponden a una herramienta creativa donde el valor de estos certificados está dado por la demanda, dado que se subastan y su valor está en función de las desarrolladoras que estén dispuestas a pagar u ofrecer según las condiciones del mercado [13]. La primicia es que el aumento en el potencial constructivo no debe ofrecerse de forma gratuita por el municipio, sino que debe ser subastado entre quienes tengan intenciones de aprovechar los beneficios que tal potencial traerá en el futuro [13]. Para el caso de São Paulo, los CEPACs se subastan en la bolsa de valores, de esta forma, cuando se busca construir por encima del límite establecido, es necesario contar con CEPACs para poder llevar a cabo esta operación, generalmente, es necesario un CEPAC por cada metro cuadrado adicional, el caso más exitoso de su utilización ha sido São Paulo, pero se han aplicado, también, en Río de Janeiro y Curitiba.

Derechos de transferencia de construcción (TDC)

Consiste en una autorización por parte del municipio para quienes no son capaces de aprovechar el potencial constructivo de su terreno, por ejemplo, en caso de inmuebles de valor histórico, muchas veces no pueden hacer uso del máximo de alturas permitidas o densidad dado que deben conservar el inmueble. Los TDC permiten transferir ese derecho a otro propietario que pueda recibir el potencial constructivo y ejecutarlo [12], esta transferencia se puede realizar mediando ya sea títulos valores o el mecanismo que permita dicha operación según las normas urbanísticas [12]. Este instrumento ha sido usado en Estados Unidos, Brasil, Colombia y México que lo han aplicado para la conservación de centro históricos [12].

Posibles aplicaciones en el contexto costarricense

Costa Rica aún enfrenta retos para implementar estas herramientas en la normativa de ordenamiento territorial, sin embargo, existe posibilidad de integrarlas como parte de los planes reguladores o bien utilizar la normativa supletoria dictada por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Tanto Brasil como Colombia llevaron a cabo reformas constitucionales

que han permitido otorgarle una función social a la propiedad privada [4], lo que ha facultado mediante mandato constitucional el cobro del Estado de las plusvalías generadas por la acción urbanística [12].

En el contexto costarricense, la Sala Constitucional ha emitido una interpretación evolutiva referente a la función social de la propiedad, la cual introduce limitaciones a la propiedad privada mediante la sentencia 4205-96 [19]. Sin embargo, una reforma constitucional permitiría consolidar la función social de la propiedad y ampliar el rango de operaciones urbanísticas que beneficiarían a la colectividad [4]. A pesar de algunas limitaciones, en este sentido, Costa Rica cuenta con herramientas que se pueden instrumentalizar en los planes reguladores cantonales e incluso es posible utilizar la normativa supletoria emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

Entre la normativa vigente en Costa Rica y que todos los gobiernos locales pueden implementar están [15]:

- Ley No. 4240 Planificación Urbana (1968). En el artículo 70 establece el marco normativo para aplicar las contribuciones especiales.
- Reglamento de Renovación Urbana (2017). En este reglamento incorpora los siguientes instrumentos que son posibles de aplicar mediante la creación de planes proyecto:
 - Concesión de mayor edificabilidad por inversión en espacio público.
 - Reajuste de terrenos
 - Reparto de cargas y beneficios
 - Sociedades de economía mixta para la renovación urbana
 - Contribuciones especiales

En caso de que el Reglamento de Renovación Urbana tenga una vigencia limitada, sus normativa puede replicarse en los Reglamentos de Renovación Urbana de los respectivos planes reguladores cantonales.

- Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones (2020). Este reglamento ofrece un marco normativo genérico que facilita la reunión de fincas.

Estas herramientas se pueden complementar con otras alternativas innovadoras como Estrategia de Renovación Urbana Sostenible Verde y Azul (ERUS) gestionada por TEVU que busca promover acciones para la adaptación al cambio climático en los procesos de renovación urbana [23].

Pese a que la Ley de Planificación Urbana contempla, desde 1968, las Contribuciones Especiales, este instrumento difícilmente ha sido aprovechado por los gobiernos locales. La actualización normativa que el INVU llevó a cabo a partir del año 2017 abre una ventana de posibilidades que permite a los municipios contar con marcos generales para instrumentalizar de forma más detallada sus planes reguladores; a falta de estos, los municipios pueden generar planes de proyecto de renovación urbana, los cuales deben contar con el visto bueno de la Dirección de Urbanismo del INVU y del MOPT (según el tipo de intervención) para luego ser aprobados por el Concejo Municipal.

Existen municipios, como el de Montes de Oca, en donde herramientas como los derechos de transferencia de construcción se incorporaron en su *Plan Regulador* desde el 2007, con el propósito de servir de incentivo para conservar edificios patrimoniales, no obstante, se ha dificultado su aplicación, lo que podría estar vinculado a una necesidad de instrumentalizar el proceso de traspaso y valuación de los derechos por transferir [15].

Conclusiones

Las herramientas basadas en suelo urbano y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías tienen una larga trayectoria como aliados en el financiamiento de obra pública a nivel mundial. Algunas de ellas se basan en alianzas que involucran al Estado, la empresa privada y la comunidad; estos métodos de captación van desde el establecimiento de impuestos, tasas o bien mecanismos de compensación.

En Costa Rica, desde 1968 la *Ley de Planificación Urbana* creó las contribuciones especiales, pese a que su uso ha sido incipiente, estas herramientas podrían contribuir a financiar obra pública y ayudar a reducir las desigualdades espaciales. Para el caso de las zonas costeras y sitios vulnerables ambientalmente, estos mecanismos podrían, inclusive, ayudar a mitigar los efectos del cambio climático y permitir a cantones costeros gozar de un retorno y redistribución más justa de los ingresos por concepto de la acción inmobiliaria, que permitiera una mejora de la infraestructura para estas comunidades. Si bien, Ley de Planificación urbana contempla un valioso instrumento como las contribuciones especiales, podría considerarse una reforma que amplíe el margen de utilización de más herramientas como es el caso del 'Suelo creado', de modo que las municipalidades puedan instrumentalizarlos mejor con sus planes reguladores.

En el ámbito local las municipalidades costarricenses aún tienen el desafío de instrumentalizar estas herramientas para ejecutarlas de forma clara y eficiente, estos instrumentos tienen como eje vertebral los procesos de renovación urbana. La creación del *Reglamento de Renovación Urbana* en el año 2017 [21] permite a aquellas municipalidades sin un plan regulador crear "planes proyecto de renovación urbana" y realizar intervenciones utilizando algunos instrumentos de recuperación de plusvalías permitidos dentro del marco normativo costarricense. A nivel nacional, es fundamental la articulación de los grandes proyectos de infraestructura con la normativa local, en los cuales, además, se incorporen estrategias como el *Desarrollo Orientado al Transporte* (DOT) [24] que organiza el desarrollo urbano con actividades residenciales, diferentes usos del suelo, alta densidad, distancias a pie y transporte público. Estas iniciativas no solo requieren de instrumentos de planificación urbana actualizados, sino, también, de coordinación institucional que facilite la ejecución de las obras, asimismo, la transferencia de conocimiento desde y hacia la academia es fundamental, esto permite una gestión del territorio y ejecución de proyectos de infraestructura que se nutren de la ciencia y, a su vez, generan retroalimentación para investigaciones y formación de profesionales.

Referencias

- [1] Lincoln Institute of Land Policy, "América Latina y el Caribe". Consultado: el 1 de junio de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://www.lincolninst.edu/es/nuestro-trabajo/america-latina-caribe/>
- [2] K. Kresse, M. Kang, S.-I. Kim, y E. Van Der Krabben, "Value capture ideals and practice-Development stages and the evolution of value capture policies", *Cities*, vol. 106, 2020, doi: 10.1016/j.cities.2020.102861.
- [3] Y. C. Ortiz, "Value capture instruments: Evolution of the participation in land value increments in Colombia 1997-2017", *Investigaciones Regionales*, núm. 51, pp. 167-187, 2021, doi: 10.38191/IIRR-JORR.21.024.
- [4] K. Barrantes Chaves, "Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y contexto costarricense", 2015, Consultado: el 31 de marzo de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/620>
- [5] V. Braun y V. Clarke, "Using thematic analysis in psychology", *Qual Res Psychol*, vol. 3, núm. 2, pp. 77-101, 2006, doi: 10.1191/1478088706qp063oa.
- [6] H. M. Kim, "Land value uplift for infrastructure in land readjustment: a case study of Yeongdong (Gangnam) in Seoul, South Korea", *International Development Planning Review*, vol. 46, núm. 2, pp. 199-226, abr. 2024, doi: 10.3828/IDPR.2023.7.

- [7] T. B. Nguyen, E. van der Krabben, C. Musil, y D. A. Le, "'Land for infrastructure' in Ho Chi Minh City: land-based financing of transportation improvement", *Int Plan Stud*, vol. 23, núm. 3, pp. 310–326, jul. 2018, doi: 10.1080/13563475.2018.1477581.
- [8] D. Muñoz Gielen, I. Maguregui Salas, y J. Burón Cuadrado, "International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture", *Cities*, vol. 71, pp. 123–134, nov. 2017, doi: 10.1016/J.CITIES.2017.05.012.
- [9] T. Crook, "Numbers, Norms, and Opinions: Death and the Measurement of Progress", *Governing Systems*, pp. 63–105, ene. 2016, doi: 10.1525/CALIFORNIA/9780520290341.003.0003.
- [10] N. Karadimitriou, S. Guelton, A. Pagonis, y S. Sousa, "Public Value Capture, Climate Change, and the 'Infrastructure Gap' in Coastal Development: Examining Evidence from France and Greece", *Sustainability (Switzerland)*, vol. 14, núm. 12, 2022, doi: 10.3390/su14127019.
- [11] N. Yoshino, M. Abe, y H. T. Truong, "Enhancing private infrastructure financing through capturing spillover effect: Conceptual development and an empirical case study of Vietnam's expressways", *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, vol. 8, núm. 5, 2024, doi: 10.24294/jipd.v8i5.3100.
- [12] F. Furtado y C. Acosta, "Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina - Lincoln Institute of Land Policy", 2020. Consultado: el 22 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/recuperacion-plusvalias-urbanas-en-brasil-colombia-otros-paises-0/>
- [13] M. Smolka, *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Consultado: el 22 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: https://go.lincolnst.edu/l/153411/2022-11-02/pqbzmm/153411/1667434217TADSdsS6/implementacion_recuperacion_de_plusvalias_full_0.pdf
- [14] O. Borrero-Ochoa y J. Rojas-Ruiz, *Contribución de mejoras en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2020. Consultado: el 23 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: https://www.lincolnst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/contribucion-mejoras-america-latina-full_0.pdf
- [15] K. Barrantes-Chaves, "Recuperación de plusvalías urbanas como oportunidad para financiar obra pública, incidencia desde la ingeniería topográfica", San José: Colegio de Ingenieros Topógrafos, 2024.
- [16] M. Mercedes et al., *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación*. Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- [17] Gobierno de la República de Colombia, *Ley 388*. Colombia, 1997.
- [18] F. Furtado, V. Rezende, T. Oliveira, y P. Jorgensen, "Sale of Building Rights - Lincoln Institute of Land Policy", 2010. Consultado: el 23 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/sale-building-rights/>
- [19] D. Ávila Bolaños, "Planes reguladores locales y limitaciones al derecho de propiedad", San José, C.R., 2011.
- [20] INVU, *Ley N° 4240 Planificación Urbana*. San José: Asamblea Legislativa, 1968. Consultado: el 23 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: www.invu.go.cr
- [21] INVU, *Reglamento de Renovación Urbana*. San José: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), 2017. Consultado: el 23 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Reglamento+de+Renovaci%C3%B3n+Urbana>
- [22] INVU, *Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones*. San José, 2020. Consultado: el 23 de agosto de 2024. [En línea]. Disponible en: <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Reglamento+Ilustrado+de+Fraccionamiento+y+Urbanizaciones>
- [23] S. Valentinuzzi Núñez, "ERUS: una herramienta de desarrollo urbano sostenible", *Ambientico*, núm. 290, pp. 45–56, 2024, Consultado: el 8 de septiembre de 2024. [En línea]. Disponible en: www.ambientico.una.ac.cr
- [24] P. Calthorpe, *The next american metropolis: ecology, community, and the american dream*. New York, New York: New York, New York : Princeton Architectural Press, 1993.

Declaración sobre uso de Inteligencia Artificial (IA)

Los autores aquí firmantes declaramos que no se utilizó ninguna herramienta de IA para la conceptualización, traducción o redacción de este artículo.