

I. Desarrollo Regional y Urbano

Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones

PATRICIA ACOSTA RESTREPO*

Artículo Recibido: 30/11/2009

Artículo Aprobado: 24/02/2010

Para citar este artículo: Acosta Restrepo, Patricia (2010). "Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones", en *Desafíos*, Vol. 22 No. 1, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 15-53.

Resumen

La participación en plusvalías (PPV) es el instrumento de política de una reforma de gran trascendencia en Colombia: la recuperación de las rentas del suelo y su movilización social. Durante la fase de implementación de la PPV se han venido estableciendo esquemas operativos fragmentados que propician una visión pro-

* Profesora de Estudios Urbanos y Planificación, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Programa de Gestión y Desarrollo Urbano-Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia.

Correo electrónico: patricia.acosta@urosario.edu.co; acostap@alum.mit.edu

Desafíos, Bogotá (Colombia), (22-1): 15-53, semestre I de 2010

cedimental y atomizada del tributo, la cual promueve lógicas institucionales que potencialmente retardan su evolución plena como instrumento de política de suelo. El análisis de la trayectoria de varias décadas de las ciudades colombianas con la contribución por valorización (CV) sugiere que la continuidad y evolución de este instrumento y sus instituciones se derivan en gran parte del manejo “ingenioso” de esta política frente a su entorno de implementación. Por tratarse de un instrumento de recuperación parcial de plusvalías, constituye un precedente para la PPV a partir del cual es posible derivar valiosas lecciones. Este artículo presenta para discusión los factores de viabilidad y sostenibilidad identificados a través del análisis de la experiencia de implementación y del proceso general de consolidación de la CV; así como reflexiones que de allí surgieron sobre la dirección que en el mismo contexto debería dársele a la implementación de la PPV, de manera que se propicien condiciones de entorno favorables a la evolución institucional y sostenibilidad de la reforma.

Palabras claves: *participación en plusvalía, contribución por valorización, captura de rentas del suelo, instrumentos de financiación y gestión urbana.*

Instruments for Financing Urban Development in Colombia : Special Assessment and Participation in Land Value increments. Lessons for policy learning

Abstract

Participation in Land Value Increments (participación en plusvalías-PPV) is an essential policy instrument of the urban Reform in Colombia designed to capture and socially mobilize land rents originated by public decisions and investments. The analysis of its recent implementation process in Bogota provides evidence that current institutional arrangements are creating a general tendency amongst the institutions involved towards isolated procedural management, which potentially hinders the integrated vision required to manage the instrument at the policy level. Special Assessment (contribución por valorización-CV), an earlier form of partial value capture, has a long history in Colombia as an effective financial instrument for urban management. Analysis of the factors that have contributed

to successfully consolidate CV show that its technical evolution, continuity and political legitimacy have been strongly supported by integrated institutions and strategic management. Through comparative analysis, the experience with CV is used to draw some useful parallels and insights for a discussion about how PPV's implementation process should be redirected towards strategic policy thinking and "smart value capture".

Key words: *urban management instruments, value capture, betterment levies, participation in land value increments, special assessment.*

Presentación

Entre el 2006 y el 2008 se realizó un trabajo de investigación de políticas comparadas que se preguntaba por los factores que pueden determinar la viabilidad y sostenibilidad, política e institucional, de dos instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Bogotá: la contribución por valorización (CV) y la participación en plusvalía (PPV).¹ La investigación titulada *Policy Learning: New Challenges for Smart Value Capture in Colombia*² se propuso como objetivo central sintetizar los factores de desempeño y de sostenibilidad de la CV como un instrumento de financiación del desarrollo municipal, para analizar en perspectiva estratégica, las condiciones que se observan en el actual proceso de introducción e implementación de la PPV.

La investigación, además de informar a la audiencia internacional sobre algunos rasgos particulares de los dos instrumentos asociados al proceso de evolución de las políticas de reforma urbana y ordenamiento territorial en Colombia, buscó plantearle a la audiencia colombiana la necesidad de promover la reflexión sobre estos instrumentos en una perspectiva de largo plazo, contemplando la implementación como un proceso estratégico y la gerencia de cara a su viabilidad institucional y política en el corto plazo.

El trabajo se estructuró en tres partes: i) el marco general conceptual y los precedentes que definen y justifican estas dos formas de recuperación de plusvalías; ii) el análisis de las motivaciones, los argumentos políticos, los objetivos y los contextos que han moldeado el proceso de evolución de cada uno de estos instrumentos en Colombia, además de sus lógicas de operación, particularmente en Bogotá y iii) la síntesis de los factores de desempeño y sostenibilidad de la CV que han contribuido a su continuidad, estableciendo algunos paralelos con el proceso de institucionalización de la PPV en Bogotá, para establecer de esta forma un marco de reflexión sobre las condiciones que pueden afectar su consolidación como instrumento de gestión urbana.

¹ Proyecto de grado de maestría en Urban Studies and Planning en el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

² Puede traducirse: *Lecciones de política pública: nuevos retos para una efectiva recuperación de plusvalías en Colombia*.

El presente artículo se basa en la tercera parte de la investigación. Para la discusión, especialmente en Colombia, presenta los factores de viabilidad y sostenibilidad identificados a través del análisis de la experiencia de implementación y del proceso general de consolidación de la CV; así como reflexiones que de allí surgieron en torno a la dirección que en el mismo contexto viene tomando el proceso de implementación de la PPV. Ambas experiencias están especialmente documentadas en el caso de Bogotá.³

El enfoque del análisis parte de los planteamientos de M. Grindle⁴ en torno a las reformas de las políticas públicas en el contexto político latinoamericano, que sugieren que la continuidad y profundidad de los cambios esperados a través de tales reformas se determinan en mayor medida en la etapa de *implementación* de los instrumentos mismos. Según la autora, debido a que durante esta etapa no solamente se moldean los procesos de institucionalización que concretan la operación de las reformas, sino que se determinan las formas de administración que las hacen sostenibles, la implementación resulta ser el momento en que se confrontan y resuelven las resistencias al cambio.

1. Posibles aportes de una reflexión estratégica

En nuestro medio aún son incipientes el análisis estratégico de las políticas públicas y la evaluación del impacto de los instrumentos de política, siendo mayor la tendencia a replantearlos que a afinarlos. Poco se hace por reflexionar acerca del largo camino recorrido en la construcción de nuestras instituciones en busca de lecciones para intentar evolucionarlos.

Este artículo lo motiva la modificación reciente al Acuerdo 118 de 2003,⁵ por el cual originalmente se adoptó la PPV en el Distrito Ca-

³ Para la audiencia internacional que aún no conoce los antecedentes históricos y técnicos de la CV y la PPV, éstos pueden ser consultados en detalle en los capítulos 2, 3 y 4 de Acosta, Patricia *Policy Learning: New Challenges for Smart Value Capture in Colombia* MIT MS Thesis. Citable URI: <http://hdl.handle.net/1721.1/44373>. Las fichas síntesis 1 y 2 del presente artículo contienen los rasgos básicos de cada instrumento como referencia rápida para el lector.

⁴ Profesora de The Politics of Policy en JFK School of Government. Harvard University.

⁵ El Acuerdo 352 de 2008 introdujo dentro de las reformas tributarias la aplicación del cobro de PPV por obra pública en Bogotá.

pital. Lo actuado demuestra justamente que, por lo menos en el caso de Bogotá, la ausencia de una visión institucional estratégica sobre el manejo de la PPV y de su relación con la CV continúa restringiendo la perspectiva de su administración como instrumento de gestión urbana. Si los cambios específicos adoptados se consideran un “avance” en su aplicación, bajo la perspectiva de análisis propuesta en el trabajo de investigación, puede argumentarse que, por el contrario, potencialmente generan tensiones y polémicas públicas que podrían llegar a afectar tanto los niveles de aceptación de la CV como la legitimidad, aún incipiente, de la PPV.

El artículo trata el suceso como un ejemplo del riesgo que la ausencia de una perspectiva de reflexión más amplia, como la que se propone, genera a la sostenibilidad de los instrumentos y, en consecuencia, de la gestión pública, considerando que la *visión* que sugieren ésta y otras decisiones respecto al proceso de consolidación de largo plazo de la PPV ha sido procedimental y no estratégica, como lo exige un mecanismo de reforma de esta naturaleza.

2. Introducción

Hay reformas de política pública que auguran cambios profundos. La política de las políticas es la dimensión fascinante de cómo ese *cambio* se concibe, se enmarca, se debate, y finalmente se moldea en pactos. Algunas reformas de política tienen características que facilitan su adopción y generan pocas tensiones en su contexto político, mientras otras son más “problemáticas” porque tienen como propósito redefinir normas sociales, son críticas de comportamientos tradicionales, o buscan establecer nuevas reglas sobre la forma en que los recursos, los privilegios y las responsabilidades son adjudicados (Cleaves:1980). Este tipo de reformas a menudo están construidas sobre una retórica persuasiva, pero son en sí mismas esquivas al cambio, lo que se evidencia en las debilidades estructurales de su instrumentación. Sin embargo, en ocasiones, incluso en contra de lo que podamos anticipar, algunas políticas públicas políticamente contenciosas logran sobrevivir a su proceso de adopción y entrar en un campo igual o más complejo: el de la implementación.

La participación en plusvalías (PPV) es un instrumento de recuperación parcial de las rentas del suelo derivadas de decisiones e inversiones públicas y se introdujo en Colombia como un derecho colectivo en la reforma constitucional de 1991. La larga historia y el proceso político de esta pieza clave, políticamente contenciosa, de la reforma urbana colombiana, nos permite catalogarla como una política “problemática” en la medida en que supone un cambio radical en la forma en que se distribuyen las rentas del suelo asociadas al desarrollo urbano, en una sociedad que es aún marcadamente rentista (Maldonado: 2006b y Acosta: 2008). A partir de su reglamentación, mediante la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), y de su implementación a nivel municipal, primero en Bogotá desde el año 2003 y luego en otras 9 ciudades del país, puede decirse que la PPV es un instrumento de reforma que en Colombia ha entrado en su etapa de implementación.

La implementación no es solamente un proceso de naturaleza técnica y organizacional, sino política. En los países en desarrollo, M. Grindle se ha referido a la implementación de políticas públicas como reformas de “segunda generación” porque es la etapa en la cual la burocracia intermedia, a menudo informalmente, construye en la práctica diaria los cientos de ajustes básicos procedimentales necesarios sobre las estructuras organizacionales, para que las políticas se puedan poner en marcha. En este sentido, la implementación no solamente determina en gran medida, a través de su “letra menuda”, la profundidad de las reformas, sino los arreglos institucionales y culturales que las consolidan y sustentan en el tiempo. En consecuencia, puede anticiparse que muchos intereses intentarán influir la forma en que las políticas “aterrizan” durante su proceso de implementación (Grindle: 1997 y 2000), especialmente mediante la resistencia pasiva o la “no acción”. Desde este punto de vista, la etapa en la cual ha entrado la PPV es vital en su proceso de consolidación.

La trayectoria colombiana en el uso de la contribución por valorización (CV) ha sido internacionalmente reconocida como una experiencia valiosa de recuperación parcial de plusvalías no solamente por su relativa continuidad, sino por los avances institucionales y políticos

que la han consolidado en distintas ciudades como un mecanismo ampliamente aceptado y eficaz para financiar obras públicas⁶ (Vejarano: 2002, Furtado: 2000 y Smolka: 2001). En el ámbito colombiano, el debate en torno a este mecanismo de financiación del desarrollo urbano es distinto al de otros países de la región: la discusión no se centra en los retos que supone construir la legitimidad de un instrumento de esta naturaleza, sino en los que supone optimizar su operación y lograr trascender al uso efectivo de instrumentos más sofisticados. No obstante, aunque en opinión de algunos expertos sólo sea necesario mantener la CV mientras las debilidades estructurales de las políticas tributarias urbanas así lo exijan (Ortiz: 1996), en virtud de sus cualidades prácticas todo indica que en el mediano plazo su papel en nuestro medio se mantendrá vigente.

La literatura internacional de los años noventa generó grandes expectativas con relación a la adopción de la participación en plusvalías (PPV) en Colombia basadas en el potencial de la CV como un precedente en la recuperación de rentas del suelo que institucionalmente contribuiría a una introducción más fluida de la PPV (Furtado: 1997 y Jaramillo: 2000). En Bogotá, por ejemplo, desde su introducción se ha visto que la familiaridad de los funcionarios y las organizaciones con la CV ciertamente ha allanado el proceso de introducción de la PPV en algunos aspectos técnicos y administrativos (Montaña: 2007). Es el caso de la capacidad técnica y operativa para la preparación de avalúos, de recaudos y la evolución de los catastros, todas experiencias transferibles a la aplicación de la PPV (Furtado: 1997 y Hernández: 2007). No obstante, el análisis histórico de los procesos políticos e institucionales que parecen haber definido condiciones favorables para la continuidad relativa de la CV muestran que, a pesar de tener raíces teóricas conceptuales similares, en la práctica existen importantes diferencias de entorno (político e institucional) que le determinan a la PPV un contexto de implementación más complejo.

⁶ Hernández presenta una historia detallada de la evolución legal e institucional de la CV desde 1887 hasta nuestros días, evolución que constituye además un precedente significativo en el proceso de la descentralización en Colombia. Como apoyo al lector, ver la tabla síntesis No. 2 del presente artículo que presenta algunas referencias generales sobre el instrumento.

Entendiendo la PPV como un instrumento que concreta la reforma de política urbana en uno de sus principios estructurales: la redistribución de las rentas del suelo, es importante reconocer que su proceso de implementación potencialmente constituye la arena política en la cual se definirá en el fondo la viabilidad de la reforma como tal. En la perspectiva de la consolidación de la PPV, el análisis comparativo de políticas realizado, resalta que perder de vista las implicaciones del manejo fragmentado y el enfoque procedimental que se evidencia en su implementación actualmente parecería coartar las condiciones que en la experiencia con la CV demostraron haber propiciado tanto la evolución del instrumento como de las instituciones que lo sostienen (Acosta: 2008).

De otra parte, círculos virtuosos identificados en la historia del desarrollo técnico y de la evolución operativa de la CV ponen en evidencia que factores institucionales, aparentemente elementales que se señalan en este artículo, han venido configurando los soportes básicos de su operación y las garantías que progresivamente han viabilizado política y socialmente su continuidad. El análisis de la CV realizado aquí, con énfasis en la experiencia documentada de Bogotá, no obstante abundantes percepciones críticas sobre la capacidad de ejecución del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU),⁷ se centra en una visión de largo plazo más optimista: enfocada en visibilizar la consolidación progresiva de las instituciones, enmarcada por una visión de los “tropiezos” como las experiencias a partir de las cuales emana la creatividad que “inesperadamente” las hace a evolucionar (Hirschman:1967).

Como referencia para reflexionar sobre la PPV, la CV se ha estudiado tomando concientemente distancia de las polémicas centradas en las crisis operativas de “la obra específica”. Esos enfoques tienden a hacer perder de vista que la capacidad institucional necesaria para implementar y sostener los instrumentos de gestión urbana más complejos se construye, como en Bogotá con la CV por ejemplo,

⁷ Entidad del gobierno Distrital de Bogotá responsable del diseño, recaudo y ejecución de la infraestructura financiada por la CV en la capital.

con el diseño cada vez más sofisticado y la escala cada vez mayor de los programas. En esa medida, el interés principal del análisis realizado es sugerir a los tomadores de decisiones y a la comunidad “tecnocrática” que, en el caso de la PPV por considerarse una política “problemática”, debe hacerse una reflexión táctica sobre su proceso de implementación de manera que se promuevan condiciones favorables para la evolución de instituciones que la sostengan en el largo plazo y que lo establezcan como una herramienta plenamente articulada a la gestión del suelo y la ciudad.

3. La contribución por valorización: una política “ingeniosa”

La CV en Colombia se encuentra documentada en la literatura internacional desde la década de los sesenta (Rhoads: 1967 y Doebele: 1979). Incluso entonces el caso llamó la atención como innovación en materia de gobernabilidad local frente a un contexto general de evolución apenas incipiente de instituciones y estructuras administrativas en las ciudades colombianas para enfrentar los enormes retos de producción de infraestructura (Doebele: 1979, Furtado: 2000 y Smolka: 2000). A pesar de que su uso en Europa y Estados Unidos (bajo la figura de *special assessments*) prácticamente discontinuado (Hagman y Mischynski: 1978 y Andelson: 2000), la vigencia del instrumento en nuestro contexto no solamente se mantiene, sino que parece continuar consolidándose (Hernández: 2007).

En Bogotá, la CV no solamente ha sido un instrumento útil para superar las debilidades de los impuestos tradicionales al generar importantes flujos de recursos para atender demandas funcionales sentidas, sino que sus impactos tangibles le han atribuido, a pesar de las dificultades en alcanzar cada vez metas de ejecución más ambiciosas, niveles de aceptación y legitimidad que lo hacen gozar de un grado razonable de viabilidad política. De hecho, su uso relativamente exitoso ha incentivado a otras ciudades del país a replicar el modelo (Furtado: 2000 y Hernández: 2007). No obstante, las experiencias exitosas recientes en la aplicación de la CV, como la de Manizales; o difíciles, como la de Cali, contribuyen al argumento de que la apli-

cación exitosa de la CV depende en gran medida de la capacidad de gestión de las instituciones que la soportan.

Los estudios detallados sobre diferentes experiencias con la CV en Bogotá presentan evidencia de que cada programa ha tenido aciertos y múltiples dificultades particulares tanto en aspectos técnicos como operativos (Vejarano: 2002, 2007 y Hernández: 2007). Gran parte de los problemas que históricamente se han enfrentado para lograr cumplir con los programas en los tiempos y con los recursos aprobados se han atribuido a: i) la incertidumbre en los presupuestos generada por la ausencia de diseños detallados, ii) los retrasos y las variaciones de los costos derivados de los procesos de adquisición de predios y iii) la desactualización de los catastros (Hernández: 2007). No obstante, en perspectiva histórica puede afirmarse que, en el caso de Bogotá, a pesar de los tropiezos, el proceso en su conjunto ha resultado en la evolución técnica y administrativa no sólo del aparato institucional que se moviliza directamente alrededor de su aplicación, sino también en el desarrollo de la capacidad general de gestión urbana: anticipando la tendencia contemporánea a articular los procesos de planeación y financiación del desarrollo.

La mirada a las experiencias de la CV documentadas en Bogotá, a la luz de la literatura organizacional (Kaplan: 2000), lleva a comprender que factores políticos también han jugado un papel central como motor del desarrollo de la capacidad de respuesta del IDU y del proceso de evolución técnica de la CV, propiciando lógicas institucionales de gran sentido práctico y valor estratégico. La posición privilegiada de las obras viales en la agenda política ha determinado que los programas de la CV no solamente hayan estado en la mira del control político, sino en la agenda prioritaria de las administraciones responsables. De la descripción de los programas de distintas épocas (Rhoads: 1967, Doebele: 1979 y Hernández: 2007) puede recogerse que se han dado condiciones en el entorno político, como protestas de usuarios y resistencia de los Concejales, que al interior de la entidad han favorecido el ajuste técnico entre programa y programa. Las presiones externas, a su vez, han producido dinámicas favorables al interior de las administraciones para respaldar el aumento de la capacidad

operativa global de la organización responsable de la producción de infraestructura vial y de espacio público.

Finalmente, se ha encontrado que el hecho de que la responsabilidad de la cadena completa de producción de la infraestructura autorizada, bajo la figura de “Programa”, haya sido encabezada siempre por una sola organización (inicialmente el Departamento de Valorización Distrital y luego el IDU) ha tenido un efecto determinante en la consolidación de las instituciones que soportan la CV. Este arreglo institucional, de acuerdo a la literatura contemporánea de gerencia pública estratégica, corresponde al “dueño de proceso” (Moore: 1995) y puede haber naturalmente favorecido una dirección articulada de los recursos enfocándolos estratégicamente al cumplimiento de los enormes retos de desempeño impuestos por cada programa. En esta perspectiva se sugiere que la manera en que la organización fue articulando las funciones de diseño, recaudo y construcción en torno a los programas de la CV como eje de gestión de alguna manera ha terminado alineando a la organización completa para aprender a desempeñarse como gestora de un ciclo completo de producción de bienes públicos (Acosta: 2008). Moore, al referirse al potencial de creación de valor público desde el manejo de las organizaciones, denomina este tipo de apuesta estratégica una “proposición de valor” y, en esa línea de ideas, podría decirse que el IDU no solamente ha logrado cumplir con sus múltiples funciones, sino que ha creado en torno a la CV un logro de mayor trascendencia para la ciudad: el desarrollo de una forma singular de *gestión integral de bienes públicos*.

¿Qué hace de la CV una política “ingeniosa”? El trabajo identifica en conjunto tres rasgos que la hacen ingeniosa: la claridad, la flexibilidad y la sensibilidad. De una parte, la visibilidad de los resultados directamente atribuibles al cobro la hacen, desde el punto de vista tributario, una política *clara* para la ciudadanía y su manejo administrativo ha propendido porque el desempeño en la ejecución la mantenga así. De otra parte, en la evolución paralela del instrumento y la organización, es notable la persistencia de una gran *flexibilidad* en la aplicación de la CV, adaptando permanentemente aspectos de su forma a los requerimientos específicos de los problemas a mano y de su contexto

político. Esta aproximación práctica conjugada con la evolución técnica y administrativa del instrumento ha producido una variedad de escalas de programas y tipos de contribución, como los programas de barrio y la contribución por valorización general⁸. Finalmente, en la confección misma de los programas se ha visto reflejada desde su historia temprana la preocupación por la *sensibilidad* política y social en la aplicación de la CV. Tanto en su definición técnica como en los arreglos institucionales para el recaudo es evidente en el manejo de la CV la respuesta institucional a las restricciones de capacidad de pago de grupos específicos y más aún el manejo cuidadoso de la *percepción* pública de esa sensibilidad del instrumento como una medida determinante para mantener un clima de aceptación.

Dichos rasgos se reconocen aquí, a través de las experiencias documentadas de la CV en Bogotá, como factores que en su conjunto han creado en paralelo condiciones favorables para el *desempeño* inmediato, la *sostenibilidad* futura y la evolución del instrumento mismo.

3.1. Factores de desempeño

Se han entendido, como factores que han contribuido al desempeño, las medidas que han generado las condiciones necesarias para producir resultados intermedios y finales de los ciclos de los programas, es decir, aquéllas que han sostenido las cadenas de acciones necesarias para generar los recursos y entregar las obras. En este sentido, es importante reconocer que hasta ahora, para continuar avanzando exitosamente en su “ciclo de gestión integral de bienes públicos”, en el caso del IDU, es aún necesario mejorar sustancialmente la capacidad de ejecución, la cual, según las entrevistas realizadas, depende en gran

⁸ Hernández detalla rasgos, logros y desafíos del proceso de implementación de las experiencias con estas variaciones de la CV que el espacio no permite discutir a fondo aquí. No obstante, es notable en la memoria colectiva la contribución por valorización general en 1990 (primera aplicación del Estatuto de Valorización para Bogotá, D. E. - Acuerdo 7 de 1987), la cual fue muy controvertida y políticamente costosa, y, como consecuencia, no volvió a aplicarse. Vale la pena resaltarla justamente porque para este análisis el objetivo principal es subrayar que la innovación ha sido un rasgo central de la gestión de la CV a lo largo de su historia y que estas experiencias difíciles han sido parte del proceso de prueba y error que caracteriza su evolución técnica y adaptabilidad política.

parte de que se superen serias debilidades en la gestión de los estudios detallados de cada proyecto.

Sin embargo, en esta línea de análisis se observa en el proceso histórico de implementación del instrumento como tal una gran persistencia en el desarrollo técnico. Ésta se evidencia en el desarrollo progresivo de la sistematización y simplificación de los modelos de distribución de los cargos, lo que ha conducido a elevar paulatinamente los niveles de consistencia en la aplicación del tributo; así como a la unificación de métodos y estandarización de procesos que en el tiempo facilitan la amplificación de las escalas de intervención y el alcance de los programas. Los niveles de desempeño, aunque variables en cada experiencia, sugieren en general que, en paralelo con la evolución técnica, ha convivido una gran capacidad de innovación y adaptación de la organización para copar con los retos impuestos por las características cambiantes de los programas y con los contratiempos en su ejecución.

En los desarrollos administrativos también hay evidencias de persistencia en el desarrollo de las condiciones de operación efectiva de la CV, como la construcción de sistemas de información, la automatización de procesos en la gestión del recaudo y la introducción de esquemas de ejecución orientados a multiplicar la capacidad institucional para materializar los programas, conforme se han ido expandiendo. En este sentido fue un gran logro que desde muy temprano (Ley 25 de 1959) se considerara dentro de los costos totales del proyecto un porcentaje destinado a financiar los estudios y costos administrativos de cada programa de la CV, creando así una fuente de recursos necesaria para estructurar sistemas de soporte en perspectiva estratégica y no solamente coyuntural.⁹

Finalmente es también significativa la importancia asignada, en términos de desempeño institucional, a los mecanismos para responder

⁹ En Bogotá, el Acuerdo 7 de 1987 lo ratificó señalando en el Artículo 45 que el costo de la obra incluye “estudios, proyectos, ejecución, financiación, adquisición de inmuebles, indemnización, construcciones, instalaciones, reajustes, interventoría, obras de ornato y amoblamiento, adicionado en un 30% más como costo de administración del recaudo de las contribuciones”.

a las presiones externas. Esto se evidencia en la forma en que se ha ajustado la estructura organizacional para contar con áreas dedicadas a blindar jurídicamente los procesos y a atender las necesidades específicas de grupos y ciudadanos que se sienten afectados por los cobros (Doebele: 1979, y Hernández: 2007).

Las medidas que se han resaltado sugieren que el desarrollo de capacidad institucional para elevar el desempeño ha sido un propósito constante en la hoja de ruta de la organización. Lo singular, es que en sentido práctico la organización haya logrado sostener y refinar el “saber hacer” necesario para materializar y amplificar el impacto de los programas de la CV. La claridad de propósito puede estar estrechamente asociada con la figura de “programa”. Como eje de gestión, el programa ha propiciado la integración de la gestión de la organización y lógicas de gerencia de la CV, que a la larga parecen haber producido sinergias entre la evolución técnica y el manejo administrativo, que han contribuido a consolidar progresivamente los sistemas de soporte del desempeño.

Esta lógica organizacional persistente y sus efectos positivos por supuesto no sugieren que el IDU esté exento de problemas operativos o de críticas severas sobre el diseño o la ejecución de cada experiencia. Es cierto que rezagos en su desarrollo organizacional han representado limitaciones en su capacidad de ejecución de obras, a pesar de que es también importante reconocer que las expectativas creadas por los programas han sido cada vez más ambiciosas. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, estos comportamientos parecen haber multiplicado la capacidad global de gestión y jalonado sobre la marcha la modernización de todas las operaciones a ritmos casi tan acelerados como el desarrollo mismo de la capital¹⁰ (Hernández: 2007).

¹⁰ Hernández presenta en su artículo una cartografía que permite observar las obras viales específicas ejecutadas por las diferentes generaciones de programas de la CV en Bogotá desde 1937 hasta el año 2005. Gracias a ese trabajo, es posible visualizar el impacto global de la CV en el desarrollo del sistema vial y la estructura metropolitana, así como el aumento progresivo en la escala de los programas y la capacidad de ejecución del IDU. Igualmente se registran los recaudos de los programas más recientes (1987- 2005), mediante los cuales es posible reconocer una gestión efectiva del cobro de la CV entre el 80% y 93% de los montos distribuibles aprobados. El trabajo soporta la afirmación de que, desde ambas perspectivas: la

3.2. Factores de sostenibilidad

La sostenibilidad es el segundo énfasis en la orientación estratégica de la CV que se puede constatar a través de los diferentes desarrollos técnicos y administrativos introducidos en el transcurso de su proceso de consolidación. Se ha entendido por factores de sostenibilidad en este caso, en su sentido más restringido, aquéllos que generan las condiciones para garantizar en la práctica su viabilidad y continuidad en su entorno político y social.

Entre los factores de sostenibilidad identificados, el que más influencia tiene en la forma en que se ha desarrollado técnicamente la CV ha sido la estrategia política explícita de balancear los cobros incorporando criterios sociales para hacer más viable su aplicación. Estos criterios, considerados en la determinación de las áreas de influencia de las obras y en el diseño de los modelos de distribución, han buscado históricamente mantener los cobros de la CV dentro de los rangos de capacidad de pago de los ciudadanos de acuerdo a su estrato y actividad económica para minimizar así el rechazo colectivo al cobro. No obstante, puede anticiparse que las polémicas sobre la definición de las áreas de influencia en cada plan surjan; para manejar esto se deben mantener y continuar mejorándose los mecanismos que permiten explicar, discutir y ajustar los modelos aplicados. A pesar de ello, lo cierto es que realizados los ajustes necesarios, incluso un plan tan ambicioso y controversial como el de 2005, tan solo 1 año después de la notificación, había recaudado el 65% del cobro autorizado para la primera etapa (474 798 millones de pesos).¹¹ En consecuencia, se puede decir que las estrategias políticas constituyen un mecanismo que no solamente ha mantenido coyunturalmente los niveles de aceptación que han viabilizado los cobros específicos, sino, a su vez, han tenido un impacto acumulativo en la sostenibilidad de largo plazo de la CV.

Otros factores de sostenibilidad que se perciben en esta línea han sido la evolución metodológica y la sistematización de procedimientos de

capacidad de ejecución y la gestión del recaudo, ha habido una evolución institucional global significativa paralela a la amplificación progresiva en el uso de la CV por parte de la ciudad.

¹¹ Fuente IDU: http://www.idu.gov.co/web/guest/valorizacion_home

cálculo, liquidación y cobro orientados a minimizar la discrecionalidad y agudizar los mecanismos de control que suman a la transparencia de los procesos, robusteciendo la credibilidad institucional del instrumento. Si se comparan las observaciones sobre la subjetividad y el enfoque casuístico, que observó Doebele en 1979, con los análisis metodológicos más recientes presentados por otros autores (Ortiz: 1996), se encuentra que han sido positivamente desarrollados para cumplir esos propósitos.

La sensibilidad social y la percepción de la ciudadanía también se destacan como ejes de la gestión administrativa dirigida a la sostenibilidad de la CV. A pesar de que existen críticas sobre impactos sociales negativos de su aplicación en algunas zonas de la ciudad (Jaramillo: 2001 y Sherper et ál: 1999), el manejo de la percepción ciudadana más amplia en este aspecto, tanto a nivel colectivo como individual, se evidencia en la evolución permanente de los mecanismos de atención, información y participación. A nivel individual, siguen evolucionando sistemas de apoyo y áreas de la organización destinadas a la atención personalizada de quejas y reclamos orientadas a verificar inconsistencias y mantener una percepción justa del cargo, también está la implementación de esquemas flexibles y acuerdos de pago en cuotas para atender las restricciones individuales de pago e incentivar el cumplimiento. De otra parte, la evolución del aparato institucional para la recuperación efectiva de la cartera y los incentivos para disuadir la evasión, como la restricción a la transferencia de dominio, han contribuido tanto al desempeño en el recaudo como a la credibilidad en la capacidad institucional de acción frente al incumplimiento (Hernández: 2007)

A nivel colectivo, se han integrado a las prácticas comunes las estrategias de difusión masiva de información simplificada sobre los programas y sus avances, asociando consistentemente el cobro a sus beneficios tangibles. De igual forma, la información pública amplia sobre la contratación en la ejecución de las obras ha sido integrada para visibilizar la responsabilidad y transparencia en el uso de los recursos. La institucionalización de estas formas de manejo y gestión se integran de alguna manera a las “buenas prácticas” de la CV, las

cuales unas administraciones distritales podrán siempre implementar mejor que otras. Sin embargo, para este análisis son especialmente relevantes porque reflejan el proceso de sofisticación de la CV y su respectiva influencia en la institucionalización de prácticas que se extienden a otras líneas de gestión de la ciudad.

3.3. Rasgos que hacen de la CV una política viable

La CV tiene los rasgos característicos de las políticas públicas “poco problemáticas” que Cleaves define como poco contenciosas en su arena política no porque esté libre de debate, sino porque logra mantenerse en la agenda y navegar en su entorno político en gran parte porque, aunque es ruidoso, en realidad le es poco hostil. En contraste con la PPV, la CV se ha caracterizado por ser un instrumento de política sencillo que genera claros beneficios tangibles y, por tanto, tiene una gran visibilidad e influencia en la opinión pública, por lo cual tiende a conservar un lugar relevante en la agenda de los actores políticos. De otra parte, desde su origen ha sido un instrumento de acción institucional con un margen importante de control político. Esta condición lo ha llevado a desarrollar dos cualidades que contribuyen a su viabilidad política: la integración de criterios al diseño técnico que mitiguen el impacto político de los cobros a grupos específicos y su maleabilidad para la construcción de acuerdos alrededor de la confección gruesa de los programas así como en sus contenidos, lo que permite articular consensos prácticos y responder a múltiples agendas.

Estos acuerdos se han reflejado en el proceso político de cada programa de diferentes maneras: desde la discusión fluida entre la Administración y el Concejo sobre la selección de proyectos y su distribución geográfica hasta la crisis y el bloqueo político de la actuación administrativa.

En perspectiva, estas dinámicas no solamente han moldeado protocolos y formas de gestionar las iniciativas en su escenario político (Hernández: 2007), sino, además, han permeado el instrumento mismo, asimilando criterios políticos al diseño técnico. A pesar de las reservas de muchos sobre las bondades de este tipo de integración en

los instrumentos técnicos, puede decirse en su favor que el diálogo de la CV con su contexto político en la dinámica natural que propicia su debate en las comisiones de presupuesto constituye en un sentido práctico uno de los factores más significativos de su viabilidad y continuidad en el largo plazo.

En este orden de ideas, aunque los tropiezos en la ejecución de la CV hayan demostrado que no está exenta de generar grandes tensiones de alto costo político, es, sin embargo, un instrumento que en una perspectiva más amplia puede entenderse como una experiencia que indica la emergencia de las dinámicas positivas que se derivan del control político y social de la gestión pública, que impulsan la consolidación de culturas organizacionales más sensibles al debate político, de responsabilidad de sus actuaciones frente a la ciudadanía y de creciente integralidad en el desempeño institucional.

4. Aprendiendo de buenas experiencias: lecciones de la CV para la PPV

El análisis de los rasgos de la CV que han tenido mayor incidencia en su viabilidad y los factores que en la práctica han contribuido a su consolidación sugiere que incluso una política “menos problemática” requiere condiciones de implementación, así sean resultantes, que cultiven un contexto favorable para su continuidad y evolución. Bajo ese supuesto, se ha trazado un paralelo entre la CV y la PPV enfocado a resaltar que, de cara a los retos de un contexto de implementación más contencioso, esta última adolece de un entorno institucional que naturalmente estimule las condiciones de desempeño en el corto plazo y de sostenibilidad en el largo plazo que han beneficiado la consolidación de la primera. El resultado de la reflexión sugiere que a pesar de ello, una estrategia premeditada para la PPV podría crear algunas de esas condiciones.

El análisis, desde una perspectiva histórica de las iniciativas legislativas, el contexto político y la evolución institucional de la CV y la PPV, permite claramente establecer que cada uno de estos instrumentos, a pesar de tener raíces conceptuales comunes, abordan objetivos de política pública totalmente distintos y habitan en diferentes arenas

políticas (Acosta: 2008) Ver fichas síntesis 1 y 2. El reconocimiento de tales diferencias permite ponderar las lecciones que pueden derivarse de las experiencias con la CV y su aplicabilidad a la reflexión sobre los retos que pueden anticiparse en la construcción de condiciones equivalentes de continuidad y viabilidad para la PPV.

En contraste con la CV, la participación en plusvalía (PPV) desde su génesis ha sido parte de agendas políticas más complejas asociadas al proceso de reforma urbana. Esta reforma por primera vez aprobada en 1989 fue el resultado de más de 30 años de debate y más de 10 proyectos de ley bloqueados en el Congreso (Maldonado: 2006a, Giraldo: 1989, Valencia: 1989 y Acosta: 2008). En tanto que concreta una reforma profunda, es un instrumento de captura de rentas del suelo que, por su complejidad técnica y operativa, durante su puesta en operación ha enfrentado no solamente la resistencia natural al cambio de las múltiples instituciones involucradas, sino también el escrutinio cuidadoso y formas sutiles de oposición por parte de agentes económicos influyentes y organizados con intereses afectados (Giraldo: 2007).

La revisión del estado del arte en la captura de plusvalías pone en evidencia, además, que la PPV en Colombia es actualmente una experiencia prácticamente singular en el mundo. Esta condición dificulta, por consiguiente, encontrar referencias con directa aplicabilidad a esta experiencia específica que guíen su práctica o precedentes exitosos en cuanto a su operación y manejo en una perspectiva de largo plazo que permitan evaluar comparativamente su proceso de implementación. De hecho, históricamente en otros contextos donde la PPV ha sido introducida¹² no solamente fue objeto de amplio debate, sino que demostró ser una política pública con niveles de resistencia, que en Inglaterra por ejemplo, la hicieron en el largo plazo políticamente insostenible (Hagman y Misczynski: 1978).

¹² A finales del siglo XIX y a principios del XX en el Reino Unido y, posteriormente, en sus colonias, en Australia y en Nueva Zelanda.

En el contexto colombiano, la PPV ha quedado plasmada en el orden jurídico desde el nivel constitucional. Es un principio fundamental del nuevo sistema urbanístico y a nivel municipal ha logrado ponerse en operación en varias jurisdicciones con un grado relativo de éxito, a pesar de los inconvenientes que el proceso de asimilación institucional y el ajuste operativo han causado (Vejarano: 2000). Este panorama permite anticipar con optimismo la estabilidad del instrumento y su potencial en varias dimensiones de la gestión urbana, para lo cual conviene reflexionar sobre las condiciones de entorno que pueden afianzar su aplicación y profundizar su práctica.

4.1. *¿Participación en plusvalías: una política huérfana?*

Así como puede decirse que la CV por sus enormes ventajas como fuente de financiación de obras públicas ha logrado tener “campeones”, la PPV, a pesar de no tener discrecionalidad alguna en su aplicación desde que se adopta, puede ser especialmente susceptible a debilitarse en su etapa de implementación porque es justamente allí en donde son necesarias las inversiones y las actuaciones administrativas que consolidarían las instituciones requeridas para su pleno desarrollo como un instrumento de política. A diferencia de otros tributos, la PPV no tuvo un mayor costo político para el alcalde A. Mockus al instaurarla en Bogotá, ya que su impacto, por las razones que se explicarán adelante, es sutil, pero, como tributo, por las mismas razones, ha despertado poco interés en las administraciones posteriores. y, p Por lo tanto, a pesar de que su cobro una vez adoptado no es optativo, desde la perspectiva de este estudio, la PPV parece abandonada a su suerte en la arena de la implementación en el nivel local.

En contraste con el propósito específico de la CV, la PPV potencialmente juega varios papeles en la gestión urbana colombiana estrechamente vinculados con el desarrollo y la evolución del sistema urbanístico. Primero, como instrumento de recuperación de las plusvalías generadas por las acciones y actuaciones del Estado; segundo, como mecanismo regulador del mercado de suelo y tercero, como instrumento de redistribución de las rentas de suelo y la movilización social de las mismas en el marco de los esquemas emergentes de gestión urbanística (Maldonado: 2006b y Vejarano: 2007).

Una visión integral del instrumento conduciría a la lógica conclusión que para lograr consolidar la PPV técnica e institucionalmente y para obtener resultados de largo plazo en cada una de las líneas de trabajo que sugieren esos propósitos sería necesario desarrollar capacidades técnicas y operativas especializadas. No obstante, el análisis de la forma en que se ha venido orientando la gerencia del instrumento desde su introducción permite entender que las posibilidades de que las condiciones necesarias para que eso ocurra surjan espontáneamente al interior de las organizaciones son escasas.

En esta misma lógica podría plantearse que, si se considera la implementación en una arena política determinante para las reformas de este tipo, la viabilidad *política* de la PPV tendría que convertirse en uno de los principales ejes de una agenda estratégica para su consolidación. Sin embargo, en ausencia de un agente responsable de su desempeño como instrumento de política, es poco probable que una agenda se trace. La persistencia en la fragmentación de responsabilidades, con tareas aisladas a cargo de organizaciones distintas,¹³ es una estructura poco propicia para ello porque promueve una lógica operativa de administración de las fases del proceso como un trámite al interior de cada organización y tiende a perpetuar una visión atomizada del instrumento frente a las políticas.

La introducción de la PPV en Bogotá, documentada en detalle por M.C. Vejarano y de la cual personalmente fui partícipe, ejemplifica las audacias de los académicos y el mérito de los equipos técnicos de las entidades distritales para lograr aterrizar el instrumento y ponerlo en funcionamiento en contra de toda suerte de obstáculos. Como bien lo ha definido Grindle, la creatividad y pericia de los actores intermedios para solventar tanto los vacíos procedimentales como los operativos son en el caso de la PPV también un rasgo notable de la etapa inicial de implementación. No obstante, las dinámicas de “crisis” que producen los cambios, la marcha acelerada de los canales informales de coordinación sobre la marcha y los enormes esfuerzos de los equipos de

¹³ La planificación y el precálculo a cargo de Secretaría Distrital de Planeación, el cálculo de PV a cargo de la Unidad Administrativa de Catastro Distrital, la liquidación de la PPV a cargo de SDP y el recaudo a cargo de Hacienda.

cada organización para realinear temporalmente recursos institucionales hacia las tareas urgentes, tienden a no sostenerse. En el caso de la PPV, en la medida en que con algunos ajustes internos menores cada entidad ha logrado copar con las nuevas tareas, la prioridad del tema sobre la agenda se desvanece, más aún cuando se verificó que, desde el punto de vista tributario, de cara a su complejidad, su flujo de caja resulta relativamente inconsecuente y difícil de predecir.

Más aún, iniciativas operativas como la creación del equipo interno de la PPV, ideado para articular su evolución técnica e impulsar la consolidación de los mecanismos de soporte desde la SDP,¹⁴ y el comité directivo interinstitucional, creado para orientar la política, han sido efímeras. Los recursos para configurar los soportes institucionales operativos necesarios para optimizar su aplicación y monitorear su desempeño potencial como instrumento en la gestión, más allá de su mera condición de tributo, en general han sido tratados por cada organización como inversiones que se desvían de sus funciones misionales.

La experiencia con la CV, nos sugiere que la continuidad de una estrategia de implementación jalonada por los retos del desempeño de corto plazo y enmarcada en una visión de gerencia dirigida hacia la sostenibilidad de largo plazo puede nacer de condiciones favorables en el entorno institucional que propician tales lógicas operativas. No obstante, así mismo, el contraste con las condiciones evidentes, en el caso de la PPV, nos plantea como desafío reconocer que, en este caso, no es así.

4.2. Tres asuntos críticos para reflexionar en torno a la participación en plusvalías

Pensar sobre la PPV como un conjunto de procedimientos distribuido entre agencias es un problema porque limita su comprensión integral como instrumento de política y distorsiona su manejo: mientras las políticas requieren gerencia estratégica, los procedimientos requieren la administración de flujos operativos. Si bien es necesario resolver cuestiones operativas que actualmente ponen en tela de juicio la con-

¹⁴ Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá.

sistencia técnica de la PPV y la capacidad institucional de aplicarla, también es cierto que enfocar la atención exclusivamente en estos aspectos distrae de las cuestiones centrales que necesitan atenderse en la arena política de la implementación. Aunque es cierto que hay un poco de ingenuidad en la posición de que una gerencia estratégica de la PPV pueda garantizar su viabilidad política, también es cierto que históricamente su contexto político ha sido hasta ahora bastante impredecible y el papel del ingenio técnico ha importante.

De alguna manera, en el entorno político actual de la PPV a pesar de que no parece haber lugar para poner en tela de juicio el principio constitucional que la sustenta, sí lo hay para cuestionar las condiciones de su implementación (Giraldo: 2007).

En ese orden de ideas, hay tres preguntas que surgen del análisis de la PPV alrededor de las lecciones aprendidas de la CV, sobre las cuales se propone aquí reflexionar: i) ¿De qué dependerá la sostenibilidad de largo plazo de la PPV?, ii) ¿Podrá ser simplificada y adquirir cualidades que la hagan una política menos problemática, sin perder su esencia? y iii) ¿Cómo podrá impulsarse su desempeño de corto alcance, mientras una perspectiva de largo alcance orienta los esfuerzos institucionales para consolidarla? La reflexión sobre estos interrogantes se ha sintetizado en distintas consideraciones alrededor de tres asuntos críticos: la sostenibilidad, la simplificación y el desempeño de corto plazo de cara a las perspectivas de largo alcance de la PPV.

La sostenibilidad

De cara al clima contencioso de la arena de implementación, además de la necesaria evolución técnica y solvencia institucional que debe construirse para respaldar plenamente su aplicación, la experiencia con la CV ha mostrado que la sostenibilidad de largo plazo también está estrechamente asociada a dos factores que contribuyen a balancear el peso de la oposición: nuevo apoyo político y desempeño visible. En esa perspectiva, la PPV tiene varias debilidades, pues, por un lado, hay desinformación generalizada de los ciudadanos sobre sus beneficios colectivos, y por otro, hay grandes confusiones sobre el potencial impacto individual del tributo sobre ellos.

La construcción de una comprensión simplificada y amplia de la PPV, sumada a estrategias que generen demanda social por sus beneficios, puede contribuir a consolidar percepciones positivas en la opinión pública que balanceen la arena política de la PPV. De una parte, es necesario que los ciudadanos logren disipar el miedo que les produce pensar equivocadamente que adeudan el tributo, desconociendo las condiciones que lo hacen exigible. De otra parte, es necesario que se conozcan ampliamente los propósitos centrales, y ante todo sus beneficios concretos de corto plazo, de manera que se generen expectativas públicas alrededor de la aplicación del instrumento y una demanda social por el desempeño de la política. En otras palabras, es importante hacer visibles algunos impactos sociales tangibles de la PPV derivados del hecho de que sus recursos tienen una destinación específica: el mejoramiento integral de barrios, la vivienda de interés social y otros fines de impacto redistributivo que pueden contribuir a consolidar en la opinión pública ampliada un aliado político veedor de su continuidad.

La simplificación

La CV pudo ser estratégicamente simplificada para convertirse en una política más práctica de implementar. El hecho de que el complejo proceso para calcular y liquidar la PPV haya sido reglamentado en la ley, en contraste con la CV, hace que los ciclos de retroalimentación entre la práctica y la evolución formal del instrumento sean más limitados. Sin embargo, la simplificación de la PPV puede entenderse desde la perspectiva de la integración operativa, la articulación estratégica y la información pública.

Las inconsistencias técnicas e incertidumbres sobre los impactos de la aplicación de la PPV, en conjunto con otros instrumentos de gestión del suelo sobre las dinámicas del mercado inmobiliario en Bogotá (Giraldo: 2007), sustentan los argumentos de algunos grupos de interés que cuestionan la conveniencia de aplicar la PPV y la capacidad institucional para operarla. Por esto, más que un problema de orden administrativo, la dificultad que se observa en el conjunto de las organizaciones para atender estos asuntos con eficiencia y precisión es un problema táctico en el nivel de las políticas, de impacto potencialmente mayor.

Es cierto que la PPV, como tributo y como instrumento de política de suelo, es sofisticada y, por tanto, exigente y difícil de operar. Dada la naturaleza casuística de la liquidación, se presentan aún limitaciones en la capacidad de respuesta de las organizaciones a cargo de los procesos técnicos para producir resultados completamente consistentes y articulados. Hay aún variabilidad en los criterios y conceptos, tanto técnicos como jurídicos, que genera un alto nivel de incertidumbre en las transacciones de los contribuyentes (en los pre-cálculos, por ejemplo) y en la gestión de la Administración (en ausencia de criterios jurídicos unificados, por ejemplo). Finalmente, persisten las dificultades para establecer canales de interacción con los contribuyentes que sean sensibles a la naturaleza de sus operaciones específicas y de sus consultas, ya sean éstas altamente especializadas o apenas introductorias. Estos canales, sin embargo, pueden ser mecanismos esenciales para retroalimentar los sistemas de soporte operativos y mejorar las prácticas de aplicación del instrumento, además pueden contribuir a “simplificar”, a través de la información, la relativa complejidad técnica que tiende a obscurecer la legitimidad del tributo.

No obstante, mientras las lógicas de operación y gerencia fragmentada se mantengan, no solamente es poco factible que logren resolverse rápidamente los problemas operativos básicos que justifican la crítica de los agentes que interactúan permanentemente en forma directa con el tributo, sino es mucho menos viable que puedan abordarse aspectos estructurales de manejo de la política misma. Frente a debates sobre los impactos y las repercusiones de la PPV como instrumento de política, es necesario contar con sistemas que faciliten su manejo estratégico en una perspectiva de largo plazo, para lo cual se requiere: investigación, desarrollo y sistematización de las metodologías y la construcción de sistemas de monitoreo y seguimiento. En ausencia de un “dueño del proceso” o una cabeza responsable por sus impactos a nivel de políticas, difícilmente se darán las condiciones necesarias para la consolidación progresiva de tales sistemas de soporte.

El desempeño de corto plazo de cara a las perspectivas de largo alcance
La CV ejemplifica que la sostenibilidad de largo plazo está estrechamente relacionada con las dinámicas de adaptación operativa y de

evolución técnica, jalonadas por las demandas de desempeño de corto plazo. La PPV es un instrumento de política de suelo por definición de largo plazo; como tributo no genera flujos predecibles de recursos que permitan proyectar sus impactos como fuente tributaria, y, como regulador del mercado de suelo, no se ha profundizado aún en la formulación de estrategias de política y metas explícitas que puedan orientar los esfuerzos institucionales concretos que deben adelantarse para desarrollar los soportes técnicos y operativos que sostengan ese propósito.

En este sentido, mientras los indicadores internos de desempeño de corto plazo respondan a la lógica atomizada actual de las organizaciones en torno al “trámite”, se mantendrá la tendencia a la gestión enfocada a copar con los retos operativos y a cumplir con los términos establecidos por ley para ejecutar los procedimientos. Entre tanto se habrá perdido de vista la necesidad de trabajar hacia metas directamente relacionadas con los beneficios de la política para el corto y el largo plazo. Uno de los resultados de dicha lógica en Bogotá, por ejemplo, es que las estrategias de política que tendrían que orientar líneas de investigación e inversión para la construcción de sistemas de soporte institucional de largo plazo siguen pendientes.

El paralelo trazado con la CV sugiere que para pensar estratégicamente en la PPV como instrumento de política es probable que sea necesario crear condiciones que propicien lógicas operativas y administrativas radicalmente distintas a las que predominan actualmente en el contexto de implementación de la PPV. Como se ha mencionado anteriormente, es necesario hacer explícitos los propósitos esenciales del instrumento de cara a las políticas urbanas con la definición de metas estratégicas, de manera que se establezcan los ejes que articulen la gestión de las instituciones, particularmente en una perspectiva de largo plazo.

5. Algunas reflexiones para debatir

5.1. Una perspectiva desde la cual analizar eventos recientes

Durante el foro de avances de la segunda revisión del POT de Bogotá, realizado en junio de 2009, se anunció que, a partir del ajuste de ese

instrumento, se introducirá en su estrategia de gestión del desarrollo urbano la PPV por concepto de obra pública. En efecto, mediante el Acuerdo 352 de 2008, se introdujo, entre otras reformas tributarias, la obra pública como un hecho generador de la PPV, replanteando (conciente o inconcientemente) la estrategia operativa implícita en la redacción del Acuerdo 118 que adoptó el tributo para el Distrito en el año 2003. Esa decisión original tuvo un objetivo táctico muy claro: mantener la vigencia de la CV y aprovechar su alto nivel de aceptación y desarrollo como mecanismo de gestión de cara a sus ventajas prácticas sobre la PPV como fuente de recursos anticipados para la obra pública.

Los debates institucionales y académicos, que enmarcaron la redacción del Acuerdo 118 (Montaña: 2007), consolidaron en Bogotá un discurso con un énfasis en el potencial de la PPV como un instrumento redistributivo y especialmente como un instrumento de regulación del mercado del suelo. Sin embargo, su proceso de institucionalización apenas lo refleja, ya que, como se ha discutido aquí, su manejo actual refleja una perspectiva limitada que deriva en su manejo atomizado y su enfoque como un simple tributo.

En estos debates, se comprendió bien el potencial efecto de utilizar la PPV como un mecanismo para obtener suelo sin cargo al presupuesto público a través de sistemas de reparto. De otra parte, se reconoció que, en tanto que los momentos de exigibilidad son los mismos, en caso de obra pública y para los hechos generadores definidos por la Ley 388 de 1997, la PPV, como instrumento de recaudo, es en todo caso incapaz de producir los flujos de caja continuos y previsibles, ideales para financiar obras. Más aún, se argumentó, entonces, que por ambas razones parecía más claro y políticamente viable recuperar las plusvalías en torno a las obras públicas mediante el uso articulado de los instrumentos de planificación, optimizando el aprovechamiento de las áreas de influencia de grandes proyectos de infraestructura vial y de transporte a través de la asignación de normas que, a su vez, sustentan más claramente, desde el punto de vista operativo, el cálculo y la recuperación integral de las plusvalías generadas por el desarrollo efectivo de las zonas.

Puesto que en los documentos que soportan el Acuerdo 352 de 2008, iniciativa de la actual administración distrital, no se encuentra referencia directa a las razones que sustentan estos cambios recientes, a primera vista es imposible entender en cuál debate público se sustentan dichos cambios. Pero más importante aún, en ausencia de una claridad estratégica sobre el uso y la interrelación entre unos instrumentos de política y otros, es probable que no hayan sido objeto de este tipo de reflexión.

¿Cuál es el costo de manejar la PPV como un conjunto de trámites? ¿Cuál es el costo de la ausencia de una visión estratégica en una perspectiva de largo plazo del proceso de implementación del instrumento? La historia de las reformas, como lo plantea Grindle, es a menudo perder la reforma en la “arena de la implementación”.

La iniciativa de introducir en Bogotá la obra pública como un hecho generador en el marco de la investigación realizada parece, a primera vista por lo menos, el resultado de una reflexión limitada sobre la PPV como tributo, aislándola en un sentido práctico de otros instrumentos de gestión de la ciudad. Si fuese el resultado de una reflexión más estratégica, se habrían considerado mejor dos impactos que puede tener la decisión tomada: el primero, que afrontar los debates que pueden surgir de las dificultades técnicas reconocidas que existen para aislar los efectos de la obra pública sobre el valor del suelo (Hagman y Mischynski:1978) en un momento en la etapa de implementación de la PPV en el cual aún no se ha logrado legitimar plenamente la capacidad institucional de manejarlo en todas sus dimensiones, puede tener efectos difíciles de mitigar en la arena política. El segundo, que el no poner sobre la balanza el valor práctico que tiene operar con un instrumento de comprobada efectividad y buena aceptación, como la CV, frente al riesgo que supone “auto-imponer” situaciones de crisis operativa a un sistema de soporte que aún no logra siquiera responder a las demandas básicas de desempeño que le impone su actual contexto político, como sucede con la PPV, puede tener efectos de retroceso, incluso sobre ambos instrumentos.

5.2. *Hacia una estrategia de consolidación para la PPV*

La reflexión sobre la CV como una “política ingeniosa” nace del afán por comprender los factores que en la práctica pueden tener mayor repercusión sobre la viabilidad política y la continuidad de las políticas públicas, a menudo aún mayor que los debates ideológicos. Los entusiastas de la PPV, dentro de los cuales esta autora se encuentra, debemos mantener presente que la virtud del principio redistributivo que la justifica no es el factor determinante que alinea los agentes, ni las organizaciones para que se consoliden instituciones, culturas y prácticas que sostengan este instrumento de política, o que le permitan operar sobre sus objetivos centrales. En este sentido, podemos intentar hacer de la PPV una política más “ingeniosa” y mejor conocida.

A partir de las reflexiones sobre los tres asuntos críticos identificados anteriormente: i) la sostenibilidad; ii) la simplificación y iii) el desempeño de corto plazo de cara a perspectivas de largo alcance, alrededor de los cuales se ha sugerido aquí reflexionar con el fin de crear condiciones que favorezcan la consolidación de la PPV, se proponen a continuación cuatro puntos de partida hacia una estrategia de consolidación de la PPV como instrumento de política urbana:

- i) *Ganar aliados políticos.* Con información simplificada y amplia visibilidad de los beneficios concretos de la PPV, es necesario cultivar el conocimiento y la percepción ciudadana positiva de la PPV como un instrumento de política de suelo y redistribución.
- ii) *Visión estratégica articuladora.* La gerencia estratégica a nivel de las políticas no puede continuar bajo figuras de responsabilidad difusa. Le corresponde a un “dueño del proceso” estructurar un esquema operativo transversal y alinear a las organizaciones involucradas alrededor de las líneas de política territorial y los objetivos de desarrollo institucional de mediano y largo plazo.
- iii) *Racionalización administrativa y desarrollo técnico.* Así como la PPV genera ingresos, es necesario que se invierta en forma sostenida en consolidar los sistemas operativos, de seguimiento y el desarrollo técnico que la articula con los instrumentos de planificación, de manera que no sólo se logre optimizar su aplicación, sino también

superar debilidades en los aspectos que determinan su viabilidad política y su sostenibilidad en el tiempo.

- iv) *Rendimientos y objetivos definidos*. Además de copar con los procedimientos básicos de la liquidación y el recaudo, es necesario determinar mojones de desempeño para la PPV como instrumento de política para sincronizar las estrategias operativas de corto plazo y orientar el desarrollo progresivo de sistemas de soporte al monitoreo y al seguimiento de impactos de la política en la gestión urbana.

La PPV es un mecanismo operativo de una reforma que, a su vez, constituye un logro político históricamente muy valioso. Aunque se constaten esfuerzos administrativos aislados en algunas de estas direcciones, es importante reconocer que para consolidar el instrumento en su plena dimensión es necesario por lo menos formular una intención. Para ello es importante plantear debates más amplios, quizás menos especializados, a través de los cuales puedan sumarse nuevos actores que equilibren los intereses colectivos y privados que están en juego. La academia también puede contribuir a este proyecto con consideraciones prácticas, como ésta, que sugiere que en nuestras experiencias propias, como la CV, hay lecciones importantes para los caminos aún sin recorrer.

Referencias

- Acosta, Patricia (2008). Policy Learning: New Challenges for Smart Value Capture in Colombia. MIT MS Thesis. Citable URI: <http://dspace.mit.edu/handle/1721.1/44373> <http://hdl.handle.net/1721.1/44373>
- Acosta, Patricia (2009). “Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: reflexiones sobre las lecciones aprendidas del uso de la contribución por valorización para el proceso de implementación de la participación en plusvalías”, en *Memorias del VIII Seminario ACIUR*. Disponible en <http://www.institutodeestudiosurbanos.com/descargas/cat_view/132-seminarios-de-investigacion-urbano-regional-aciur/150-memorias-viii-seminario-aciur-2009/163-mesas-tematicas/151-gobierno-de-municipios-y-ordenamiento-territorial.html?start=5>.
- Acuerdo 352 de 2008. Concejo de Bogotá, D.C.
- Acuerdo 118 de 2008. Concejo de Bogotá D.C.

- Barco, V. y Fabio Giraldo Ed. (1989). Reforma urbana y desarrollo social. Bogotá: CAMACOL.
- Barco, Virgilio. (1989) “No más reformas de papel. Las reformas urbanas en Colombia”, En F. Giraldo (Ed.) Reforma urbana y desarrollo social. Bogotá: CAMACOL.
- Borrero, O. (2007). “The Effects of Land Policy on Urban Land Prices in Bogotá”, en Lincoln Institute Of Land Policy - working paper, p. 110.
- Borrero Ochoa, O. (2003a). “Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores a las leyes de reforma urbana”, en Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de la aplicación de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 (Ed, Maldonado Copello, M. M.) Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy.
- Borrero Ochoa, O. (2003b). “The View from Colombia’s Private Sector”, en Land Lines, Vol. 15, No. 3.
- Cleaves, Peter (1980c). “Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design”. Politics and policy implementation in the Third World, en Grindle, M.S.(ed.) Princeton, N.J.: Princeton University Press. p.281-303
- De Botero, C. B. y, S., Martim “Challenges in Implementing Colombia’s Participación en plusvalías”, en Land Lines, Vol. 12, No. 2.
- Doebele, W. A. (1998). “The Recovery of ‘Socially Created’ Land Values in Colombia”, en Land Lines, Vol. 10, No. 4.
- Doebele, W. A., O. F. Grimes, Jr. and J. F. Linn (1979) “Participation of Beneficiaries in Financing Urban Services: Valorization Charges in Bogotá, Colombia”, en Land Economics, 55, p.p. 73-92.
- Furtado, F. (1997). “Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina. Debilidad en la implementación, ambigüedad en la interpretación”, en Lincoln Institute of Land Policy - working paper.
- Furtado, F. (2000). “Colombia”, ien Land Value Taxation Around the World, Vol. 59 No. 5 Supplement, R. V. Andelson (ed.) American Journal of Economics and Sociology - Blackwell, Babson Park. MA.
- Garzón, F. La contribución de valorización. Bogotá: DNP. Manuscrito no publicado.
- Giraldo, F. (1999). Ciudad y crisis: hacia un nuevo paradigma. Bogotá: TM Editores, CENAC, Universidad Javeriana, capítulo 2.
- Giraldo, F. (2007). “El suelo en Bogotá: la mano invisible del Estado”, en El uso del suelo: un gran desafío para Bogotá, No. 4. Bogotá: Ed. PNUD, Panamericana.

- Grindle, M. S. (1980c). *Politics and policy implementation in the Third World*. (Ed. Grindle, Merilee) :Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Grindle, M. S. (2000). “Designing Reforms: Problems, Solutions, and Politics”, en *Faculty Working Papers Series*. JFK Harvard University Cambridge MA, p. 38.
- Grindle, M. S. (2001). *Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America*, KSG Faculty Research Working Paper No. RWP01-021. en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=284013> or doi:10.2139/ssrn.284013 , JFK Harvard University, Cambridge MA, p. 32.
- Hagman, D. G. y Dean J. Misczynski (1978c). *Windfalls for wipeouts: land value capture and compensation*. Chicago: American Society of Planning Officials.
- Hernández, J. (2007). “La contribución de valorización: desarrollo urbano en todas las escalas. La experiencia de Bogotá, Colombia 1987-2004”, en M. C. Vejarano (ed.), *Movilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Hirshmann, Albert O. (1967). “The Principle of the Hidding Hand” Public Interest No. 6:10-23 ien J. Friedmann, *Planning in the Public Domain From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey: 1987 p. 120.
- Jaramillo, S. (2000). La contribución de valorización: la experiencia colombiana, en *Lincoln Institute Of Land Policy - working paper*.
- Jaramillo, S. (2001). “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos de precio del suelo: la contribución de valorización y la participación en plusvalías”, en Smolka, M. y Fernanda Furtado (ed.), *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago de Chile: Eurelibros.
- Kaplan, R. S. N., David (2000). *The Strategy Focused Organization*. Boston: HBS Press.
- Maldonado Copello, M. M. (2004). Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia. Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de plusvalías de Bogotá s.p. Disponible en < www.gestionyterritorio.org>.
- Maldonado Copello, M. M. (2006a). “El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial”, en Fernandes, Edesio & Alfonsin, Betania, *Direito Urbanístico- Estudos brasileiros e internacionais*.
- Maldonado Copello, M. M. (2006b). “Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la redistribución social de plusvalías”, en *Ciudades urgentes. Inter-*

vención en áreas urbanas de crecimiento rápido. Bogotá: Departamento de Arquitectura de la Universidad de Los Andes.

- Montaña, Magda *et ál* (2007). “Bogotá D.C. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial”, en M. C. Vejarano (ed.), *Movilización de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ortiz, A. (1996). *Economic analysis of a land value capture system used to finance road infrastructure : the case of Bogotá, Colombia*. University of Illinois at Urbana-Champaign, p. 119.
- Ortiz, A. B., Alain (2001). “Land Markets and Urban Management: The Role of Planning Tools”, en M. Freire, S. Richard (ed.), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices* World Bank Institute.
- Personería Distrital de Bogotá (2008). *Descoordinación en plusvalía, Colombia*. 2007/08/08 en: <http://www.personeriabogota.gov.co/?idcategoria=370&pag=30>
- Rhoads, W. G. and R. M. Bird (1967). “Financing Urbanization in Developing Countries by Benefit Taxation: Case Study of Colombia”, en *Land Economics*, 43, 403-412.
- Salgado, S. Alexander Sierra, Magda Montana y M. C. Vejarano (2007). “Bogotá D. C., primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la ley de desarrollo territorial”, en M. C. Vejarano (ed.), *Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Sherper, K. D., Ivan, William Goldsmith y Rolf Pendall (1999). “Revenue of Redistribution? The Special Assessment (valorización) in Bogotá”, en *Lincoln Institute Research Report*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y Fernanda Furtado (2001a). “Lessons from the Latin American Experience with Value Capture”, en *Land Lines*, Vol. 13, No. 4.
- Smolka, M. y Fernanda Furtado (2001b). “Recuperación de plusvalías en América Latina”, en (Ed. Smolka, M. y Fernanda Furtado) *Alternativas para el desarrollo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. Universidad Católica de Chile.
- Smolka, M. O. A., David P. (2003). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, en *EURE*, Vol. 29, pp. 55-77.

- Stone, D. A. (2002c). *Policy paradox : the art of political decision making*. New York: Norton.
- Vejarano , M. C. (2007). *Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. (CD-Rom).
- Vejarano, M. C. (2000). *Contribución de valorización: la experiencia de Bogotá durante la época de los 80 y 90*, s. p., Lincoln Institute of Land Policy - Working paper.
- Walker, K. A. S. (1999). “Revenue or Redistribution? The Special Assessment (valorización) in Bogotá”, en *Lincoln Institute of Land Policy - Working Paper*.

Anexo 1. Ficha Síntesis 1

Participación en plusvalía	
Tipo de instrumento	De gestión de suelo, financiación del desarrollo urbano a nivel municipal. Antecedentes: <i>betterment levies</i> y <i>unearned increment taxes</i> .
Principio que lo respalda	La legítima participación del colectivo en los incrementos de las rentas del suelo derivadas de los procesos de desarrollo urbano en los cuales no media esfuerzo alguno del propietario de la tierra.
Introducción a la legislación colombiana	Por primera vez en la Ley 9 de 1989-Reforma urbana, bajo el nombre de contribución al desarrollo municipal, pero sin aplicabilidad. Incorporada como derecho colectivo por la reforma constitucional de 1991 y reglamentada mediante la Ley 388 de 1997-Ley de desarrollo territorial como participación en plusvalía.
Objetivos	La movilización social de plusvalías generadas por el desarrollo urbano, la regulación del mercado del suelo y la recuperación parcial de las plusvalías generadas por las acciones y actuaciones del Estado para beneficio colectivo.
Adopción	Una vez aprobado por la comisión del Plan de Desarrollo, debe ser adoptado por cada Concejo municipal como tributo mediante . Dentro de los lineamientos generales establecidos por la Ley 388 de 1997 se precisan localmente los rangos de participación (entre 30% y 50%), los hechos generadores y el destino de los recursos recaudados.
Hechos generadores	“ i) La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, ii) El establecimiento o la modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y iii) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez” (Artículo 83-Ley 388).
PPV por obra pública	“Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, <u>y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización</u> , las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras <u>podrán</u> determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras” (Artículo 89-Ley 388).

Continúa

Participación en plusvalía	
Responsabilidad de la liquidación	Las administraciones municipales, <i>cada vez</i> que sus acciones (decisiones) y actuaciones (proyectos) urbanísticas produzcan los hechos generadores de plusvalía. Deben <i>calcular</i> los mayores valores de suelo proyectados por zonas, <i>liquidar</i> la participación correspondiente a cada predio y <i>publicar</i> debidamente para afectarlos con el gravamen poniendo en funcionamiento los mecanismos que incorporan el tributo a los valores de transacción del suelo.
Destinación de los recaudos	Específica para los tipos de inversión definidos por la Ley 388 de 1997 y precisados a nivel municipal mediante acuerdo del respectivo concejo. Enfocados a financiar líneas de inversión de impacto social/colectivo como: producción de vivienda social, programas de mejoramiento integral, bienes públicos como parques, equipamientos, infraestructura vial y de transporte de interés general, renovación urbana, o protección del patrimonio cultural (Artículo 85-Ley 388 de 1997).
Exigibilidad	Se determinan 4 situaciones: licencias, transferencia de dominio, cambio de uso de inmueble y títulos de transferencia de derechos de construcción (Artículo 83-Ley 388). En otras palabras, sólo es exigible el pago a quien concrete los incrementos de valor proyectados en la liquidación mediante una autorización específica o una transacción.
Cobro	Obligatorio en tanto que la administración tiene como función hacer valer el derecho colectivo de orden constitucional. No es un cobro de aplicación discrecional. Constituye un requisito previo a la expedición de licencias de urbanismo y construcción por parte de las curadurías urbanas y puede ser requisito previo al registro de ventas.
Experiencias de aplicación	Primero en Bogotá en 2004 y desde entonces en 9 ciudades colombianas más. Colombia es uno de los únicos países del mundo en donde este instrumento opera como tal con garantías constitucionales, aunque hay otras formas indirectas de captar las rentas del suelo que se aplican en la gestión urbanística.
Mecanismos de publicación	Masiva: periódico de amplia circulación. Individual: registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
Pago	En dinero, en suelo, otorgando a la entidad territorial un valor accionario equivalente en el proyecto, ejecutando obras de infraestructura pública, títulos valores (Artículo 84-Ley 388/97)

Continúa

Anexo 2. Ficha Síntesis 2

Contribución por valorización	
Tipo de instrumento	De financiación municipal del desarrollo urbano. La contribución está plenamente establecida como tributo no permanente en el régimen tributario colombiano. Antecedente: <i>special assessments</i> .
Principio que lo respalda	El mayor valor del suelo derivado de las inversiones públicas es susceptible de ser recaudado para distribuir entre los beneficiados los costos de las mismas.
Introducción a la legislación colombiana	Ley 25 de 1921. Ley 195 de 1936 para Bogotá. Ley 63 de 1938 ampliada a otras ciudades y municipios. Recogida por todas las leyes tributarias, de descentralización y de ordenamiento territorial actualmente vigentes.
Objetivos	Captar recursos para cubrir los costos de determinadas obras públicas a través de un cobro a los inmuebles beneficiados de acuerdo a su localización dentro de un área de influencia definido para cada una de las mismas.
Adopción	Mediante iniciativa de la administración, previos estudios técnicos y financieros. Un proyecto de contribución por valorización debe ser sometido al Concejo municipal y ser aprobado mediante acuerdo. El proyecto consta de un listado detallado de las obras a realizar, los modelos de distribución, las áreas de influencia y un presupuesto de su valor de ejecución. Ningún cobro puede realizarse por fuera de lo aprobado, ni puede darse uso de los recursos para fines distintos.
Responsabilidad de la liquidación	El municipio. En Bogotá, el proceso de cálculo, liquidación y cobro ha estado centralizado en el IDU desde 1972.
Destinación de los recaudos	Específicamente para las obras aprobadas. La ley prevé que puede cobrarse antes, durante o después de su ejecución, pero normalmente se cobra antes, ya que es su fuente de financiación. Igualmente está previsto que, si el presupuesto es insuficiente, un recaudo posterior puede realizarse para cubrir todos los costos. El Decreto Ley 1421 de 1993 estableció como límite del monto distribuible el 50% de los ingresos corrientes del D.C.
Exigibilidad	A cada inmueble individual en fechas de vencimiento establecidas dentro de los tiempos definidos por el Acuerdo que aprueba el proyecto.
Cobro	Mediante notificación individual, hoy en día realizada por correspondencia.
Pagos	En dinero. Existen los acuerdos individuales de pago para abrir la posibilidad de hacerlo por cuotas.

Continúa

Contribución por valorización	
Experiencias de aplicación	Desde 1937 y durante diferentes periodos en Bogotá. También utilizado con éxito en Medellín y Manizales y con dificultades en Cali, entre otras ciudades. Muy asociado al clima político y a las condiciones financieras de las ciudades en distintas épocas.
Mecanismos de publicación y control	Individual: mediante notificación. Masivo: paz y salvo- Requisito para la transferencia de dominio en notarías y en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

