

# 7. Análisis y propuesta metodológica para la aplicación de instrumentos de financiamiento Urbano en el Área Metropolitana de San Salvador

Arq. M. Lungo, Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS).

## Resumen

El presente documento aborda, desde un punto de vista técnico y legal, las problemáticas para el financiamiento de obras urbanas en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Definiendo primero, el marco legal que rige en materia fiscal y de instrumentos de gestión urbana a nivel nacional, metropolitano y local. Segundo, se analizan los instrumentos que ya han sido aplicados en el AMSS, las experiencias en cuanto a contribuciones especiales y compensaciones urbanísticas. Finalmente, se presentan dos propuestas, la primera consiste en la guía metodológica de aplicación de contribuciones especiales, guía que tiene como objetivo definir un rumbo a seguir por las municipalidades en el diseño e implementación de las ordenanzas de cobro de este tributo, además de definir que tipos de proyectos serían susceptibles a financiar; y la segunda, es la propuesta metodológica de aplicación de compensaciones urbanísticas para futuros planes parciales o la actualización de los existentes; en esta propuesta el objetivo es diseñar un mecanismo para determinar y valorizar los aprovechamientos obtenidos por los propietarios y así determinar el monto de compensación a cobrar por los municipios.

## Índice de términos

Aprovechamiento Urbanístico; Edificabilidad; Compensación Urbanística; Contribución Especial; Financiamiento Urbano; Gestión del Suelo.

## I. INTRODUCCIÓN

Este estudio establece el análisis de dos instrumentos de financiamiento urbano: las compensaciones urbanísticas y las contribuciones especiales.

Para el caso de las contribuciones especiales, el principal objetivo es establecer una metodología para que pueda aplicarse de una forma estandarizada en los municipios del AMSS y que sea tomada como parámetro para otras iniciativas de financiamiento urbano a nivel municipal, dado que tiene una base legal bastante amplia. No se considera realizar modificaciones a cuerpos legales, si no más bien como se menciona anteriormente, estandarizar procesos y generar mayor divulgación de la herramienta.

En cuanto a las compensaciones urbanísticas, este estudio pretende replantear y actualizar el tipo de compensaciones que actualmente permite el marco legal, haciendo ver a las alcaldías la posibilidad que tienen de exigirlos y hasta donde pueden hacerlo, ya que en muchos casos, las alcaldías piden en compensación a los urbanizadores, obras que no van acorde a la magnitud del proyecto. A largo plazo, se pretende reglamentar la forma de cuantificar las compensaciones en base al aprovechamiento urbanístico generado por el derecho a construir, haciendo entender a los urbanizadores que el aprovechamiento obtenido debe ser devuelto en parte a la colectividad [1].



## II. ANTECEDENTES

El sistema de tributación de El Salvador está caracterizado por la falta de equidad y una cantidad mínima de impuestos recaudados, lo cual afecta el nivel de inversiones públicas. Además, es el único país centroamericano que no impone una tributación sobre suelo y la propiedad.

En el ámbito local y específicamente para los municipios del AMSS, los proyectos urbanos son financiados por las administraciones locales, por medio de las siguientes fuentes de financiamiento: el Fondo para el Desarrollo Económico y Social, denominado por sus siglas FODES, impuestos municipales, tasas, contribuciones especiales, gestión y cooperación internacional, socios públicos privados, donaciones, préstamos, entre otros. Estos recursos son limitados y no son capaces de atender las demandas de la ciudadanía, lo que genera degradación de la ciudad por falta de dotación de infraestructuras viales, de drenaje de aguas lluvias, agua potable y sistemas de alcantarillado, entre otros aspectos. Los problemas antes expuestos tienen su origen en la existencia de una cultura paternalista que establece que la municipalidad es la dotadora de infraestructura y equipamiento para la ciudad, la cual promueve que los ciudadanos evadan los costes de los mismos de forma directa, quedándose como simples pagadores de impuestos y tasas ya establecidas por los municipios, siendo al final estos propietarios privados los mayormente beneficiarios de los aprovechamientos que estas dotaciones generan.

Otra debilidad de las administraciones locales es la obtención de suelo para áreas verdes, equipamientos e infraestructuras, esta se hace por medio de cesiones al momento de desarrollar los proyectos habitacionales pasando a ser áreas verdes de municipio, las cuales no son suficientes en base al alto déficit que las ciudades del AMSS presenta, además que no se les da el debido mantenimiento. El Reglamento a la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial del AMSS establece que todo propietario de parcelación habitacional deberá donar al municipio un terreno destinado a área verde equivalente al 10% del área útil y de un

6.4% del área total para Equipamiento Social [2], los cuales es obligación del propietario equiparlos pero el mantenimiento queda a cargo de las municipalidades que muchas veces no pueden asumir estos costes de mantenimiento.

En síntesis, se puede afirmar que el marco legal salvadoreño ofrece las competencias y facultades para organizar la intervención de los gobiernos locales del Área Metropolitana de San Salvador en la gestión del suelo y el financiamiento de obras urbanas. Las mayores dificultades para la implementación de la gestión del suelo no están en los obstáculos del marco legal si no en la falta de desarrollo de ciertos instrumentos y en la falta de aplicación de otros, como las contribuciones especiales y la expropiación.

En ese sentido este documento procura generar una metodología para aplicar instrumentos de financiamiento urbano como las contribuciones especiales y las compensaciones urbanísticas, para viabilizar el financiamiento de la obra urbana.

## III. PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO URBANO

### A. *Propuesta metodológica para la aplicación de Contribuciones Especiales [3].*

El presente apartado, tiene como objeto establecer una base metodológica para la aplicación de contribuciones especiales en los municipios del AMSS, por medio de la cual, se definan que tipo de obras son susceptibles a aplicación del instrumento tributario y cual debería ser el sujeto pasivo y la base imponible que será gravada: la simple propiedad inmobiliaria, el frente de terreno, área de terreno, valor del terreno, uso, beneficio directo (ubicación), entre otros.

Las contribuciones especiales no son un tema nuevo en el financiamiento de obras a nivel municipal, de hecho, este instrumento cuenta con una fuerte base legal [4] y cierta experiencia adquirida por los municipios,

por lo que el establecimiento de esta metodología se basara en lo ya realizado en el país, siendo la clave del mismo la base imponible y las tarifas a cobrar de acuerdo con la capacidad de pago de los propietarios.

Otro aspecto clave en el caso de las Contribuciones Especiales, es incentivar a las autoridades municipales en el uso de este tributo para financiar obras de mejoras urbanas, dado que este genera un mejor rendimiento de los ingresos municipales, por cuanto son los mismos propietarios beneficiarios los que financian una parte o la totalidad de las obras y por otro lado, genera sentido de pertenencia entre los propietarios ya que ellos mismos ven materializado su esfuerzo en obras para su beneficio.

Tal como lo establece la Ley General Tributaria Municipal, las Contribuciones Especiales forman parte de los tributos municipales, y se caracterizan porque el contribuyente recibe un real o presunto beneficio especial, derivado de la ejecución de obras públicas o de actividades. Por ejemplo, este beneficio se puede ver materializado en el aumento del valor de los inmuebles por la construcción o mejoramiento de las vías frente al mismo, o por la introducción de servicios de agua potable, aguas negras, aguas lluvias y electricidad. Este aumento de valor o beneficio para el propietario, deberá, en cierta medida, ser regresado a la administración por medio del pago de las contribuciones especiales.

Las obras que esta ley determina que se pueden financiar por medio de contribuciones especiales son: obras nuevas, pavimentación de calles, introducción de alcantarillados, instalación de iluminación eléctrica, apertura de caminos vecinales y otras obras comunales ya sean urbanas o rurales. Es en estas obras comunales que se pueden incluir proyectos como construcción o adecuación de zonas verdes, aceras, plazas, mobiliario urbano, obras de protección, etc.

Ante lo anterior, la presente propuesta metodológica para la aplicación de las contribuciones especiales se centra en establecer los procedimientos a seguir por cada municipalidad, para la construcción de las respectivas ordenanzas municipales.

A continuación se presenta una propuesta metodológica de aplicación de contribuciones especiales:

#### *1) Identificación del problema:*

El primer paso consiste en la identificación de la problemática en términos urbanos en algún sector del municipio, esta identificación generalmente es por medio de denuncias, quejas o solicitudes por parte de los vecinos, que al verse afectados acuden a las Alcaldías en busca de solución a sus problemas. Es importante también, que la municipalidad adopte un rol propositivo en el tema de contribuciones especiales, y no esperar a que los vecinos trasladen los problemas. Las alcaldías por ejemplo, pudiesen identificar por su cuenta proyectos de mejora de barrios, obras de protección y rehabilitación de centros históricos, que por medio de la aplicación de una contribución especial a los beneficiados directos se pudiesen concretar sin comprometer los fondos FODES, generando sostenibilidad económica y evitando caer en pereza fiscal. Es en este paso donde, ya identificado el problema, es necesario definir los límites geográficos de la zona donde se implementara la contribución especial.

#### *2) Sociabilización y participación ciudadana:*

Otro aspecto a considerar de vital importancia es la participación y acompañamiento de la población en las soluciones de la problemáticas urbanas que los afectan. Esta participación no solo implica solicitar a la municipalidad la ejecución de las obras, si no más bien, en el acompañamiento en el diseño de las mismas y en determinar, de manera conjunta, la base imponible con sus respectivas tarifas, plazos de pago y multas, esto ultimo, para hacer sostenible el flujo de dinero producto del cobro de la contribución especial. Seria importante al final de este paso, establecer por escrito los acuerdos llegados entre los propietarios beneficiarios y la municipalidad.

#### *3) Elaboración de ordenanza municipal para el cobro de la contribución especial:*

Posteriormente a la determinación de acuerdos entre propietarios y alcaldía municipal, se deberá redactar y aprobar la ordenanza municipal



para la aplicación de la contribución especial. Esta ordenanza deberá establecer claramente los siguientes aspectos:

**Objeto de la ordenanza:** en este apartado se determina el objeto de la ordenanza, el cual es regular el cobro de la contribución especial, además se define en que consiste las obras que serán financiadas y el lugar de aplicación de las mismas, definiendo límites geográficos claros para su aplicación.

**Hecho Generador:** lo constituye la obtención por parte del ciudadano de un beneficio real o presunto, como consecuencia del mejoramiento del entorno producto de la construcción de las obras definidas en el objeto de la ordenanza.

**Sujeto Activo:** lo constituye el Municipio como acreedor del tributo.

**Sujeto Pasivo:** serán para cada caso, las personas naturales o jurídicas que posean bienes inmuebles dentro del municipio o dentro de la colonia o sector donde se aplicara la contribución especial, en el entendido que son estos propietarios los beneficiarios directos de las obras.

**Base imponible:** este apartado es clave para el éxito o no de la aplicación de la contribución especial. En los casos estudiados en el país, la base imponible se ha aplicado sobre dos factores: la simple propiedad de un inmueble, es decir, una misma tarifa a cada propietario sin importar extensión y ubicación respecto a las obras; y por otra parte, una tarifa por metro cuadrado, lo cual grava la extensión mas que la simple propiedad. En este último caso, también se han aplicado tarifas diferenciadas dependiendo el uso y ubicación del inmueble. Todas las opciones mencionadas anteriormente tienen validez dependiendo el tipo de obra y el beneficio esperado, por ejemplo, para un proyecto donde el financiamiento sea para obras de introducción de servicios básicos domiciliarios como agua potable, energía eléctrica, etc., lo mas recomendable es aplicar la contribución especial por la simple propiedad, lo que significa una misma tarifa a cada propietario, ya que el beneficio es el mismo para todos.

Por otra parte, en el caso de construcción y mejoramiento de calles y aceras, lo recomendable es aplicar la contribución por la ubicación de los terrenos respecto a las obras y que el cobro grave ya sea metros cuadrados de terreno o metros de frente (fachada). Lo importante es que al momento de la socialización del instrumento con los propietarios se determine cual es la forma mas justa de cobro de la contribución especial, siempre teniendo en cuenta el beneficio que los propietarios tienen de la construcción de las obras.

Además se recomienda que las contribuciones especiales abarquen la totalidad del monto de las obras, pero en algunos casos, analizando la capacidad de pago de los propietarios, esta contribución podrá representar un porcentaje del monto o pueden ser pagados con mano de obra de la comunidad como contrapartida, y el remanente ser aportado con fondos de gestión municipal.

**Plazo de pago:** aquí se determina la cantidad de meses que se debe cobrar la contribución especial, lo importante en este caso es hacer los cálculos de tiempo necesario de cobro para amortizar la inversión más sus respectivos intereses.

**Obligaciones del sujeto activo:** la municipalidad deberá cumplir lo establecido en el objeto de la ordenanza de cobro de contribución especial.

**Obligaciones del sujeto pasivo:** pagar la respectiva contribución especial según lo acordado y establecido en la ordenanza municipal.

**Vigencia de la ordenanza:** la ordenanza estará vigente hasta que las obras estén finalizadas y el monto del financiamiento este cancelado, o en su defecto, cuando el concejo municipal lo establezca mediante acuerdo municipal.

#### 4) *Gestión del financiamiento:*

En este paso se determina de donde saldrán los fondos iniciales para la ejecución de las obras, fondos que deberán ser cancelados por

medio del cobro de la contribución especial. Estos fondos podrán ser fondos propios de las alcaldías municipales, créditos bancarios, fondos de cooperación y otros fondos a los que las municipalidades o los propietarios puedan acceder. Para el caso de fondos propios y de cooperación, la alcaldía determinará la tarifa de la contribución especial y el plazo a cobrar para completar el monto total o parcial de la obra a ejecutar; para créditos bancarios, aparte de cubrir el monto total de las obras se deberá considerar el interés a pagar dependiendo del plazo del financiamiento y se deberá crear un fideicomiso para hacer más transparente la administración del dinero producto del cobro de la contribución especial.

La contribución especial deberá ir cargada al recibo de energía eléctrica, tal cual como se hace actualmente para el cobro de impuestos y tasas municipales, los fondos recolectados deberán ser colocados en una cuenta especial para ser trasladados a la ejecución de la obra y no se recomienda que ingresen a las arcas generales del municipio dado que se pueden desviar para cubrir otras obligaciones de la municipalidad y por tanto, perder el propósito y carácter de contribución especial.

#### 5) Ejecución de las obras:

La ejecución de las obras deberán iniciar al momento de la aprobación de la ordenanza municipal y no hasta completar el monto de las obras por medio del cobro de la contribución especial. Las obras podrán ser ejecutadas directamente por la alcaldía municipal, con ayuda de los habitantes del sector o por medio de subcontrato con empresas constructoras.

#### 6) Finalización de las obras y cancelación del cobro de contribución especial:

Al finalizar la construcción de las obras se deberá determinar el monto total de la inversión ya que generalmente las obras tienden a costar más de lo presupuestado. Teniendo el dato final de las obras se deberá seguir cobrando la contribución especial hasta alcanzar dicha cantidad o la cantidad establecida en la ordenanza. Al momento del cumplimiento del plazo establecido para el cobro de la contribución especial o al

alcanzar el monto de la inversión, la alcaldía municipal deberá, por medio de acuerdo municipal, dejar sin efecto dicho cobro y la respectiva ordenanza.

#### B. Propuesta metodológica para la aplicación de Compensaciones Urbanísticas.

El principio fundamental de cobro de compensaciones urbanísticas radica en que los propietarios, por acción de la administración, obtienen beneficios por la valoración inmobiliaria. Para el caso, esta valoración se obtiene por medio del aumento del aprovechamiento urbanístico [5].

El aprovechamiento urbanístico, se representa como la cantidad de metros cuadrados de área útil de edificación existente o que la administración local asigna o permite sobre un terreno determinado, incluyendo su uso y porcentaje de ocupación, en otras palabras, la edificabilidad asignada a cada lote.

Actualmente, por medio de los tramites de Calificación de Lugar y Revisión Vial emitidos por OPAMSS, se determina entre otras cosas, el uso que deben de tener los inmuebles, densidades, ocupación, distribución y niveles. Todos estos aspectos repercuten en el valor de los inmuebles y por lo tanto, en un mayor aprovechamiento lucrativo de los mismos. Por ejemplo, tiene mayor valor por metro cuadrado un terreno donde se permita construir un edificio de 5 niveles a uno donde solo se permitan 3 niveles, o por otra parte, tiene mayor valor un inmueble en el cual se permita construir un centro comercial a uno donde solo se permita construir viviendas, esto dependiendo de su ubicación respecto a la ciudad.

Este aprovechamiento que las alcaldías otorgan por medio de OPAMSS a los propietarios actualmente no es devuelto a la ciudad, por lo tanto, es necesario crear mecanismos para que estos propietarios compensen a la ciudad el beneficio previamente otorgado. Este retorno de beneficios o compensaciones pueden ser pagados por medio de obras específicas que se necesiten y se identifiquen previamente, transferencia o compra de terrenos para las administraciones o dinero en efectivo.



Actualmente solo el Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del AMSS establece como compensaciones al municipio la donación del 10% de área verde. Esta compensación se da en base al derecho de construir, en otras palabras, el hecho generador de las mismas es la construcción del proyecto de urbanización. Las compensaciones planteadas en esta propuesta van más allá del simple hecho de construir, más bien lo que provoca las mismas es un otorgamiento de aprovechamientos urbanísticos, en otras palabras, metros cuadrados de construcción y/o cambio de usos de suelo a uno más rentable. Dado que el tema de compensaciones urbanísticas provocadas por aumento de aprovechamientos no está regulado por la legislación nacional, metropolitana ni local; es en este apartado que presenta una metodología a aplicar para la determinación y cobro de compensaciones urbanísticas, en el entendido que posteriormente se tendrá que plantear reformas a los cuerpos legales correspondientes para su aplicabilidad.

La metodología a aplicar para establecer el mecanismo de determinación y cobro de las compensaciones urbanísticas se resume en los siguientes pasos:

### 1) Determinación de zonas urbanas homogéneas:

El primer paso consiste en la identificación de zonas homogéneas en la ciudad, zonas que deberán ser tratadas por medio de planes parciales (en zonas urbanas o urbanizables) o por distritos de mejora urbana (solamente aplica para zonas urbanas, ejemplo Distrito Zona Rosa). El objetivo de determinar estas zonas es analizar sus problemáticas urbanas, deficiencias de infraestructura y equipamiento, etc. Por medio de esta identificación se podrán definir primero, la línea base de aprovechamientos del sector, así como los posibles proyectos a financiar mediante Compensaciones Urbanísticas.

### 2) Determinación del aprovechamiento medio del sector:

El aprovechamiento medio estará determinado por la condición actual de cada zona o sector, por tanto este aprovechamiento es el actual y

real. Se determinará dividiendo los metros cuadrados de construcción existentes en un sector o área específica entre la superficie total de la misma. Las edificaciones de equipamientos públicos se eximirán del cálculo de este aprovechamiento.

Este cálculo se representa mediante esta fórmula :

En donde  $A_m$  es el Aprovechamiento Medio,  $M^2 Sc$  son los metros cuadrados útiles de edificación en el sector y  $M^2 S$  es el área total del sector.

$$A_m = \frac{M^2 Sc}{M^2 S} \quad (1)$$

### 3) Determinación del aprovechamiento objetivo del sector:

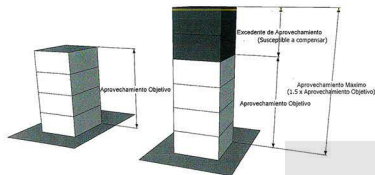
Conocido también como aprovechamiento real o edificabilidad bruta, es la cantidad de metros cuadrados edificables al que su dueño tendrá derecho dependiendo del sector en el que se encuentre. Este aprovechamiento no podrá ser menos que el aprovechamiento medio y será determinado para cada uno de los sectores dependiendo los objetivos y vocación del mismo. Así, por ejemplo, un terreno de 1,000 m<sup>2</sup> al cual corresponde un índice de edificabilidad (determinado para cada sector) de 1.5 m<sup>2</sup> de edificación (t) / m<sup>2</sup> de suelo (s), el aprovechamiento objetivo del terreno será = 1,000 m<sup>2</sup> s x 1.5 m<sup>2</sup> t / m<sup>2</sup> s = 1,500 m<sup>2</sup> t; esta cantidad corresponde al mayor edificio que podremos construir en esta parcela.

### 4) Determinación del aprovechamiento máximo del sector:

Este aprovechamiento es el máximo permitido para cada sector previo el pago de la respectiva compensación urbanística. El aprovechamiento máximo nunca podrá tener una relación mayor de 1.5 con respecto al aprovechamiento objetivo. Para el mismo ejemplo anterior, el aprovechamiento objetivo es de 1,500 m<sup>2</sup> de edificación, por tanto, el máximo aprovechamiento que esa parcela podrá tener es de 1,500 m<sup>2</sup> x 1.5 = 2,250 m<sup>2</sup> de área útil de edificación. Este excedente de aprovechamiento podrá ser solicitado y otorgado a cada propietario

previo acuerdo de pago de compensación con la municipalidad, la cual, se encargara de determinar en que consistiría dicha compensación (ver Fig. 1).

Fig. 1 Determinación del Aprovechamiento Máximo del sector.



##### 5) Determinación del valor a compensar:

Es el valor monetario que los propietarios deberán cancelar al municipio como compensación en obras o dinero. Este valor se determina mediante la valorización del excedente de aprovechamiento, siguiendo con el ejemplo anterior, el excedente se calcula restando los metros cuadrados de aprovechamiento objetivo a los metros cuadrados de aprovechamiento máximo, así:  $2,250 \text{ m}^2 - 1,500 \text{ m}^2 = 750 \text{ m}^2$  (excedente). A estos  $750 \text{ m}^2$  de área edificada útil se les calculará la ganancia total por su venta en el mercado, este valor se determinará restando el valor de venta menos el coste de producción (Terreno + costes de Construcción). Supongamos que cada metro cuadrado de edificación tiene un valor de venta de \$1000 en el mercado y su coste de producción es de \$400, por lo tanto la ganancia por cada metro cuadrado será de \$600 y para el caso se multiplicará  $\$600 \text{ m}^2 \times 750 \text{ m}^2$ , resultando en una ganancia total de \$450,000.

Se propone en este estudio que la compensación equivalga a un 25% de la ganancia total sobre el excedente de aprovechamiento, quedando para

el ejemplo practico de la siguiente manera:  $\$450,000 \times 0.25 = \$112,500$ . Es este monto el que el propietario deberá compensar al municipio en las obras que se establecen a continuación.

##### 6) Determinación de obras a financiar por medio de las compensaciones urbanísticas:

El monto de dinero establecido en el paso anterior podrá ser compensado a la municipalidad en obras de mejora urbana y de infraestructuras necesarias dentro del mismo sector del proyecto, en adquisición de suelo y construcción de equipamientos como escuelas, áreas verdes, clínicas, etc. o en obras de protección ambiental para zonas con este tipo de problemáticas. Así también, en el caso de existir dentro del sector de análisis asentamientos urbanos precarios, se priorizará el mejoramiento de los mismos con los montos de la compensación.

En defecto de lo anterior, y a elección debidamente justificada de la alcaldía municipal, la compensación del excedente de aprovechamiento podrá realizarse a través del alguno de los siguientes medios:

Cesión de parcelas edificables, en el sector del proyecto, que sean adecuadas para los fines propios del patrimonio municipal de suelo; realización de obras públicas de urbanización como construcción de calles y aceras, iluminación pública, mejora de sistemas de agua potable, aguas negras y aguas lluvias, y todas que la alcaldía municipal considere conveniente; con cargo al Urbanizador y sin perjuicio de la liquidación que proceda; o compensación económica al municipio para ejecutar una o varias obras dentro del mismo sector.

##### 7) Finalización de las obras y recepción final:

Al finalizar la construcción del proyecto generador de la compensación urbanística, se procederá a realizar la respectiva recepción de obras en OPAMSS: en dicha recepción se hará entrega del proyecto y de las obras de la compensación urbanística, por lo tanto, el proyecto no se dará por recibido mientras no haya realizado las obras de compensación o el pago correspondiente a la alcaldía municipal.

#### IV. CONCLUSIONES

La aplicación de instrumentos de financiamiento urbano en el AMSS es de vital importancia para llevar a cabo obras por parte de las municipalidades, obras que actualmente corren por cuenta de fondos propios de las alcaldías como el FODES o la recaudación de impuestos municipales.

Lo anterior, ha creado una cultura de "pereza fiscal" en la cual los municipios hacen muy pocos esfuerzos para establecer otros mecanismos de recaudación de fondos.

Las experiencias en la aplicación de contribuciones especiales en el AMSS están actualmente en un proceso de reinversión, con proyectos como el Distrito San Benito y el futuro Plan Escalón, proyectos que pudiesen ser desencadenantes de otros procesos de mejoras urbanas en la ciudad.

Anteriormente, las contribuciones especiales se habían aplicado únicamente para proyectos de mejora de infraestructura y servicios urbanos, y obras de protección, en los municipios de San Salvador [6], San Marcos [7] y Apopa [8].

Las contribuciones especiales son instrumentos muy poderosos en la construcción de ciudad, dado que se enfocan en proyectos específicos y que son demandados por la ciudadanía, además de involucrar a los vecinos en el diseño, construcción y financiamiento de las obras generando apropiación por los mismos [9].

Las compensaciones urbanísticas por su parte, es un término nuevo que se está queriendo implementar por medio de planes parciales en el AMSS, específicamente en el municipio de San Salvador por medio del Plan Escalón. Este instrumento permite que los privados devuelvan a la ciudad parte de los aprovechamientos que por acción administrativa se les otorga. Este mecanismo está muy poco desarrollado, pero con la

divulgación y discusión de este documento se pretende que sea el primer paso para su aplicación, lo cual tendría que derivar en la actualización del Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador y sus Municipios Aledaños.

La Ley Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial incorpora el tema de compensaciones urbanísticas pero no define el proceso para su aplicación, por lo tanto, es de vital importancia retomar este proceso en el futuro reglamento de dicha Ley.

Otro aspecto a considerar, es que la propuesta metodológica de aplicación de contribuciones especiales presentada en este documento se basa en el marco legal vigente que da potestad a las alcaldías para aplicarlas. Para el caso de las compensaciones urbanísticas se deberá realizar un análisis más a detalle para su aplicación, pudiendo conllevar reformas a los instrumentos legales vigentes.

#### V. RECOMENDACIONES

Se recomienda implementar e institucionalizar los procedimientos de aplicación de las contribuciones especiales y las compensaciones urbanísticas en el financiamiento de obras, aplicando la metodología expuesta en este trabajo, dado que con este mecanismo se podrán desarrollar obras que no necesariamente podrían financiarse con fondos propios, fondos que se pueden destinar a otro tipo de proyectos o para obras en comunidades de escasos recursos que no puedan absorber una cuota de contribución especial.

Específicamente en las contribuciones especiales, es necesario primero, concientizar a los políticos y técnicos municipales del potencial que esta herramienta tiene en el financiamiento de las obras, esto implica, dar a conocer las experiencias exitosas de otros municipios en la aplicación de las contribuciones especiales, estableciendo los mecanismos de aplicación que se han realizado anteriormente y los propuestos en este estudio.



Iniciar con un proyecto piloto de aplicación de contribuciones especiales en cada uno de los municipios del AMSS que no han aplicado este mecanismo, estos proyectos pilotos podrían tener el acompañamiento de OPAMSS en la formulación y ejecución.

Por otra parte, en el tema de compensaciones urbanísticas, es necesario actualizar el marco legal, sobre todo el metropolitano, para darle un sustento normativo, aunque esto no exime que ya se pudiesen aplicar por medio de ordenanzas, tal cual es el caso del Plan Escalón.

Institucionalizar e implementar la herramienta de compensaciones urbanísticas en todos los planes parciales a desarrollar en adelante y en las actualizaciones de los ya existentes. Esta herramienta podrá ser aplicada de acuerdo a lo establecido en la propuesta de metodología de este documento.

Se deberá retroalimentar este documento en base a las experiencias pasadas y futuras de las municipalidades en la aplicación de instrumentos de financiamiento urbano, por lo que este documento no está cerrado a actualizaciones futuras.

## VI. RECONOCIMIENTOS

El autor agradece la contribución de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador OPAMSS en la elaboración de la versión original de este documento, como parte del trabajo realizado desde la Unidad de Planificación Urbana.

## VII. REFERENCIAS

[1] M. Maldonado, Planes Parciales, Gestión Asociada y Mecanismos de distribución Equitativa de Cargas y Beneficios en el Sistema Urbanístico Colombiano. Bogotá, Colombia, 2006

[2] Reglamento a la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Y de los Municipios Aledaños, OPAMSS, 2009.

[3] M. S. Heredia, Guía metodológica para la implementación de la recaudación de la contribución especial de mejoras en los gobiernos autónomos descentralizados, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador, 2011.

[4] Ley General Tributaria Municipal, 1991.

[5] S. Jaramillo, Construcción en Altura y Distribución de Cargas y Beneficios, Lincoln Institute of Land Policy. En línea. 2005.

[6] Ordenanza de Contribución Especial para la Ejecución de Proyectos de Infraestructura Urbana de la Zona San Benito, Alcaldía Municipal de San Salvador, 2011.

[7] Ordenanza de Contribución especial para la realización de obras de urbanización en la Colonia Los Alpes 1. Alcaldía Municipal de San Marcos, 2007.

[8] Ordenanza de Contribución Especial para Proyectos y Programas Eco-Ambientalistas para la Protección, Conservación, Rescate, Mantenimiento y Mejora del Medio Ambiente del Municipio de Apopa, Alcaldía Municipal de Apopa, 2005.

[9] O. Borrero, Evaluación de las Prácticas de Contribución por Mejoras en Colombia: La experiencia de Bogotá y Manizales, Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

## VIII. BIOGRAFÍA

**Marcelo E. Lungo**, nació en San Salvador, El Salvador, el 7 de noviembre de 1981. Se graduó de Arquitecto de la Universidad de El Salvador y estudió la Maestría en Desarrollo Urbano y Territorial y la Maestría en Gestión y Valoración Urbana, ambas en la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.

Su experiencia laboral se concentra en la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como parte de la Unidad



de Planificación Urbana. Sus campos de interés de especialización incluyen temas urbanísticos como la Gestión Urbanística, Ecología Urbana y la Movilidad Urbana Sostenible.

Además, ha recibido cursos en países como Cuba, Colombia, Guatemala y Japón, en temas de cartografía digital, sistemas de información geográfica y medio ambiente urbano. Ha dictado charlas, conferencias e impartido cursos en El Salvador, Guatemala, Argentina y España.

