



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA ADMINISTRATIVA

TÍTULO DE ECONOMISTA

Recuperación de Plusvalías: una herramienta impositiva de autofinanciamiento
para los GADS de Ecuador.

TRABAJO DE TITULACIÓN

AUTOR: Ojeda Alejandro, Jean Franklin

DIRECTOR: Contreras Jaramillo, Mario Andrés, Econ.

LOJA – ECUADOR

2016



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Septiembre, 2016

APROBACIÓN POR EL DIRECTOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Economista.

Mario Andrés Contreras Jaramillo.

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de titulación: Recuperación de Plusvalías: una herramienta impositiva de autofinanciamiento para los GADS de Ecuador, realizado por Jean Franklin Ojeda Alejandro, ha sido orientado y revisado durante su ejecución por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, noviembre de 2016

f)

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“Yo Jean Franklin Ojeda Alejandro, declaro ser autor del presente trabajo de titulación: Recuperación de Plusvalías: una herramienta impositiva de autofinanciamiento para los GADS de Ecuador, de la Titulación de Economía, siendo el Econ. Mario Andrés Contreras Jaramillo director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además, certifico que las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 88 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado o trabajos de titulación que se realicen con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

f. _____

Autor: Jean Franklin Ojeda Alejandro

C.I.: 1105149841

DEDICATORIA

El presente trabajo de titulación es la suma del sacrificio, esfuerzo, dedicación y apoyo recibido a lo largo del tiempo, por ello el reconocimiento principal es para mi abuelita, mi segunda madre, Alba Esperanza Correa Carreño, quien con su amor y apoyo incondicional ha sabido guiarme por caminos correctos.

También agradezco y dedico este trabajo a mi familia que me ha apoyado en cada decisión tomada y más que nada en mi formación universitaria; de la misma forma a mis amigos Andrés Camacho, Michelle Quezada y María Laura Celi por su constante apoyo a mi persona.

AGRADECIMIENTO

A mi familia por el apoyo incondicional que me han brindado.

Al personal docente de la titulación de Economía, por los conocimientos brindados a lo largo de la etapa estudiantil.

A mi Director, Eco. Mario Andrés Contreras Jaramillo, por sus consejos y recomendaciones para el desarrollo del presente trabajo investigativo.

A las personas que de una u otra manera apoyaron al desarrollo de la investigación.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARATULA.....	i
APROBACIÓN POR EL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE TITULACIÓN.....	ii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN.....	1
ABSTRACT.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
Capítulo I: Antecedentes.....	5
1.1. Los mercados de suelo	6
1.2. La plusvalía	7
1.2.1. Plusvalía del suelo como factor comercial.....	8
1.2.2. Impuesto a la plusvalía	9
1.2.3. Impuestos de carácter recaudatorio a la Plusvalía	9
1.2.4. Impuestos a la plusvalía en Ecuador.....	10
1.3. La recuperación de plusvalías	11
1.3.1. Región Norteamericana	12
1.3.2. Región Europea	12
1.3.3. Región Latinoamericana	13
Capítulo II: Análisis de la experiencia latinoamericana en la implementación de herramientas de Recuperación de Plusvalías	14
2.1. Problemas generales previos a la “Recuperación de Plusvalías” implementada en países Latinoamericanos.....	15
2.1.1. Inequidad urbana	15
2.1.2. Demografía regional.....	16
2.1.3. Ganancias inmerecidas por el comercio del suelo.....	17
2.1.4. Imperfecciones del mercado	18
2.1.5. Beneficio extraordinario	19
2.2. La recuperación de plusvalías como instrumento de corrección de problemas económicos, sociales y urbanísticos; análisis de la herramienta previa a su implementación	20
2.2.1. La recuperación de plusvalías como mecanismo de control del uso del suelo y del crecimiento urbano.....	20
2.2.2. La recuperación de plusvalías como herramienta de control a la especulación.....	21

2.2.3. La recuperación de plusvalías como instrumento de provisión de infraestructura urbana	22
2.3. Experiencias latinoamericanas en la implementación de la “Recuperación de Plusvalías”	23
- Argentina	24
- Brasil	25
- Chile	27
- Colombia	29
- México	30
- Perú	31
- Venezuela	32
2.4. Resultados de la Recuperación de Plusvalías en los países de la región Latinoamericana.....	34
2.5. Sostenibilidad de la herramienta impositiva, una mirada crítica	38
Capítulo III: Definición y propuesta de aplicabilidad de la herramienta al caso ecuatoriano	42
3.1. Lineamientos seguidos por los países Latinoamericanos para la implementación de la Recuperación de Plusvalías	43
3.2. ¿Cómo debe aplicarse la Recuperación de Plusvalías en Ecuador?	45
3.3.1. Características generales para la elaboración de la Recuperación de Plusvalías	45
3.3.2. Actores de la elaboración de la política, ¿Cómo deben interactuar?	50
3.3.3. Control y seguimiento	52
3.3. ¿Es posible el funcionamiento de la Recuperación de Plusvalías en Ecuador?	53
CONCLUSIONES	57
RECOMENDACIONES.....	60
BIBLIOGRAFÍA.....	61
ANEXOS	64

RESUMEN

La presente investigación analiza si la Recuperación de Plusvalías es una herramienta idónea que pueden usar los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales como método de autofinanciamiento, funcionando como un recaudador parcial o total del plusvalor que ha sido generado en el suelo privado por la intervención pública; así mismo, se realiza una recopilación de la experiencia de algunos países latinoamericanos en la aplicación de esta herramienta, con el fin de evaluar sus resultados y obtener los lineamientos seguidos para rivalizarlos con el escenario nacional, de esta forma determinar los pasos a seguir para la elaboración de esta herramienta, en conjunto con un cuadro de posibles actores que elaboren la Recuperación de Plusvalías. Al finalizar la investigación se determina que la herramienta es un tema de vital importancia para la sociedad actual, para el estado de las ciudades del país y para los GADS que administran a estas.

PALABRAS CLAVES: Uso del suelo, Impuesto al suelo, Impuestos del gobierno local.

ABSTRACT

The present investigation analyzes if the Recovery of Appreciations is a suitable tool that there can be use the Autonomous Decentralized Municipal Governments as method of cash flow, working as a partial or total collector of the surplus who has been generated in the soil deprived by the public intervention; likewise, there is realized a summary of the experience of some Latin-American countries in the application of this tool, in order to evaluate his results and to obtain the limits followed them to rival with the national scene, of this form to determine the steps to continue for the production of this tool, as a whole with a picture of possible actors who should elaborate the Recovery of Appreciations. To finish the investigation determines if the tool is a topic of vital importance for the current company, for the condition of the cities of the country and for the GADS that they administer to these.

KEY WORDS: Land use, Land tax, Local government tax.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado “Recuperación de Plusvalías: una herramienta de autofinanciamiento para los GADS de Ecuador” se centra en la necesidad de realizar una indagación bibliográfica con base analítica y crítica acerca de la posibilidad de que la Recuperación de Plusvalías sea una herramienta idónea de recaudación del plusvalor del suelo privado, generado por la intervención de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. Para cumplir este objetivo, se ha revisado ampliamente la experiencia de algunos países latinoamericanos que han integrado esta herramienta, encontrando los problemas, costos o beneficios que han generado en los mismos, orientando esta investigación en temas económicos, sociales y culturales.

Previo al estudio de la herramienta, así como su funcionamiento en los países latinoamericanos, se precisó de una revisión teórica-conceptual de temas directamente relacionados con la investigación, tales como definiciones de mercados, suelos, mercados de suelos, plusvalía y su trasladación a conceptos del suelo urbano, como también de herramientas de recaudación del plusvalor; entre los autores más relevantes que abordan estas temáticas, destacan Topalov (1979), el cual hace referencia a que los mercados de suelo no son referidos netamente al comercio de las parcelas, sino más bien a un cambio de uso, o una mejora edilicia que cambia el concepto de esa parcela (Topalov, 1979). Así también y referente al tema principal Smolka y Amborski (2003), definen a la recuperación de plusvalías como un proceso en el cual el total o una parte del plusvalor de la tierra es recuperado por el sector público para ser reinvertido en zonas similares (Smolka & Amborski, 2003), conceptualizaciones como las destacadas son situadas en el primer apartado de la revisión teórica-conceptual.

En el segundo apartado y para realizar la indagación e investigación acerca de la herramienta en los países latinoamericanos, se da a conocer que esta fue aplicada por una serie de eventos dentro de las urbes de las ciudades –especialmente las ciudades capitales y ciudades metropolitanas–, los eventos a los que se hace referencia abarcan temas como la incontrolable migración interna –de lo rural a lo urbano–, efectos especulativos en el comercio del suelo, beneficio extraordinario de los dueños de suelo tras la intervención pública, estos eventos y algunos otros, lograron un efecto de continuo elevamiento del valor del suelo, dejando rezagados a los catastros municipales, y en la mayoría de casos llegando a generar un comercio irreal –haciendo referencia a precios– e injusto para los pobladores quienes integraban las cadenas sociales de las ciudades.

El trabajo investigativo culmina con la propuesta de la herramienta en el caso ecuatoriano, basándose en los lineamientos que han sido utilizados por los países latinoamericanos para la elaboración de esta herramienta. Conjuntamente se presenta un posible cuadro de participantes de la elaboración de la herramienta; y, finalmente se integra un breve y argumentativo estudio democrático del país –punto clave que se necesitó para la aplicación en los países latinoamericanos–.

En forma concluyente la investigación determina que la Recuperación de Plusvalías puede ser usada como una herramienta de autofinanciamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, debido a que recauda el plusvalor ocasionado por la intervención de agentes públicos; al mismo tiempo que funge como una herramienta normalizadora del comercio del suelo y una herramienta de desarrollo y efectividad de la equidistribución, ergo esta investigación resalta un tema que es de vital importancia para la sociedad actual y para las ciudades del país.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES

En el primer apartado de la investigación se realiza una revisión teórico-conceptual de temas afines a la investigación, así como de las herramientas de la recuperación de plusvalías en las regiones norteamericanas, europeas y latinoamericanas; de la misma forma se incluye una revisión preliminar de artículos del COOTAD en donde se contemplan impuestas a la plusvalía a nivel nacional.

1.1. Los mercados de suelo

De forma preliminar a la temática de los mercados de suelo, es importante tener presente los conceptos básicos de mercado y del suelo, que en conjunto servirán para explicar de forma breve este tema en la región Latinoamericana:

Mercado. - es un grupo de compradores y vendedores de un determinado bien o servicio. Los compradores determinan conjuntamente la demanda del producto, y los vendedores, la oferta (Mankiw, 2004).

Suelo. - es un recurso económico, natural, escaso y no renovable. Además, desde el punto de vista económico el suelo se puede especificar para tres finalidades; 1) Espacio para las actividades productivas, infraestructura o residencias. 2) Bien productivo que aporta materiales para la agricultura, o 3) Depósito de valor, como bien de inversión (Berges & Ontiveros, 2007).

Con la descripción pragmática los conceptos de mercado y suelo, se debe aclarar que en tiempos modernos el mercado ha dejado de considerarse únicamente en un aspecto físico, este se ha adaptado al crecimiento y la innovación económica, a las adaptaciones culturales y las reinversiones tecnológicas. De esta forma el mercado actual puede representar un espacio físico (lugar de comercio de bienes tangibles), o un aspecto intangible (ejemplificando este aspecto, el mercado de servicios).

En continuidad, se debe definir el mercado de suelos, para lo cual Topalov (1979), en su publicación "La urbanización capitalista", expresa que es el lugar social en el que se intercambian parcelas de terrenos que sufrirán un cambio de uso, es decir, por regla general serán soporte de la construcción de edificios destinados a distintos usos (Topalov, 1979).

A este punto, se ha descrito en forma breve y concisa los conceptos de "mercado" y "suelo", con su respectiva evolución conceptual, pero también se señala la definición básica de los "los mercados de suelo", concepto que servirá de eje fundamental en la investigación.

Los mercados de suelo en los últimos años han logrado captar la atención de académicos, principalmente por su definición y sus cualidades especiales (valoración, perceptibilidad y comercialización). A nivel mundial los mercados de suelos han logrado ser controlados y muchas de las veces reestructurados, pero ¿qué ocurre en la región Latinoamérica? esta pregunta no puede ser respondida como en el resto de regiones mundiales (Europa, Norteamérica, Asia), debido a que en Latinoamérica los mercados de suelo se han formado de forma distinta, principalmente por factores ancestrales y culturales.

Es así que la región Latinoamericana se ha caracterizado por una serie de herencias comunes que afectan al suelo de manera directa o indirecta. Estas herencias comunes en especial son caracterizadas por la propiedad de grandes extensiones del suelo; lo que ha causado que en la región latinoamericana se genere un mercado de suelo urbano destacable por las irregularidades en cuanto a acceso y ocupación ilegal del suelo, produciéndose escasez de tierras urbanas, y contribuyendo al aumento del valor del suelo (Smolka & Mullahy, 2000).

Como se ha expresado, uno de los más grandes problemas que enfrenta la región Latinoamericana es el encarecimiento del precio del suelo, en especial el situado en zonas urbanas. Pero este problema no es reciente, en muchos países de América Latina el precio cada vez mayor del suelo se debe a factores especulativos o sobrevalorativos. Este fenómeno llega a generar en muchas regiones los conocidos asentamientos informales o las ocupaciones del suelo, aunque se debe aclarar que en algunos casos este fenómeno también es originado por débiles políticas de control.

Refiriéndose a los asentamientos informales o las ocupaciones del suelo, en Argentina, por ejemplo, prácticamente no existen restricciones en el uso del suelo, y por tanto no hay un reconocimiento oficial de los asentamientos ilegales. Por su parte en Perú, desde 1961 los gobiernos han reconocido las tierras ocupadas carentes de servicios situadas en la franja urbana (arenales). También son importantes las marcadas variaciones que hay en las políticas de suelo. Por ejemplo, es poco probable que el gobierno de Cuba renuncie al aproximadamente 70 por ciento de la tierra que está bajo su control, mientras que México aprobó en 1992 una ley nacional que permite la privatización de las tierras mantenidas bajo su sistema de ejido (Smolka & Mullahy, 2000).

1.2. La plusvalía

Para abordar el tema de “la plusvalía”, es necesario conocer su definición: la plusvalía es el valor del trabajo no pagado que el obrero asalariado crea por encima del valor de su fuerza de trabajo y del que se apropia gratuitamente el capitalista (Boríssov, Zhamin, & Makárova,

1965). De esta forma y bajo la ideología marxista se puede entender que, “al organizar la producción, el capitalista desembolsa una determinada suma de dinero para adquirir medios de producción y para comprar fuerza de trabajo sin perseguir más que un objetivo: obtener un excedente de valor sobre la cantidad de dinero inicial, es decir: obtener plusvalía” (Boríssov, Zhamin, & Makárova, 1965). Aunque valiosa, esta definición no es única, debido que, desde el punto de vista marxista, la plusvalía puede ser diferencia en la plusvalía absoluta y la plusvalía relativa.

Plusvalía absoluta. - La plusvalía absoluta es definida como la prolongación de la jornada de trabajo más allá del tiempo de trabajo que necesita el obrero para reproducir el valor de su fuerza de trabajo (González Arencibia, 2006). Esta forma de obtener más plusvalía resulta mayormente conveniente, debido a que no se aumentan gastos en maquinaria, locales o trabajadores, es entonces que, sin un desembolso mayor, se aumenta las ganancias por medio de la explotación de la fuerza de trabajo (Harnecker, 2012).

Plusvalía relativa. - La definición de la plusvalía relativa en la economía se origina como resultado de la aplicación en la producción capitalista de los logros de la ciencia y la tecnología, y el crecimiento de la productividad social del trabajo en las ramas que producen artículos de consumo para los obreros, y en las que crean medios de producción para la fabricación de bienes de consumo. El aumento de la productividad del trabajo en estas ramas reduce el valor de los medios de subsistencia necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y, por consiguiente, disminuye el valor de la propia fuerza de trabajo, lo cual conduce al acortamiento del tiempo de trabajo necesario (González Arencibia, 2006, págs. 15 - 16).

1.2.1. Plusvalía del suelo como factor comercial

Con la revisión de los apartados anteriores, es necesario entender el concepto de la plusvalía en materia urbanística –es decir el valor de ganancia del suelo cuando es empleado como un bien de comercio–. La plusvalía urbanística consiste en el mayor valor del suelo, el cual tiene su origen por diversas causas, como: las mejoras edilicias, el cambio de normas, operaciones urbanas, mejoras en infraestructura urbana, y cualquier otra circunstancia, que pueda o no ser ajena a las acciones del propietario del suelo (Maletti & Albornoz, 2009). De esta forma la plusvalía urbanística depende de las modificaciones al suelo o de las construcciones que existan en ella. Pero esta conceptualización muchas de las veces no es correcta, especialmente cuando se está refiriendo a zonas urbanas. Las zonas urbanas se encuentran en constante mantenimiento, reordenamiento e incluso modificaciones arquitectónicas en busca del embellecimiento urbano, estos factores y operaciones son empleados por el sector público. Es entonces cuando el sector público de forma involuntaria genera valor agregado al suelo urbano privado.

Cuando la plusvalía urbana aumenta por intervención del sector público, esta no es retornada en casi ninguna forma a los generadores indirectos, convirtiéndose en ganancia neta para el dueño del suelo urbano. Es así que los dueños del suelo urbano invierten cada vez las menores sumas monetarias en la mantención del suelo o sus edificaciones, esperando la intervención pública; una vez que ocurra esta, y mediante factores especulativos o sobrevalorización obtienen mayores beneficios, con el menor o en algunos casos sin intervención propia que ayudase a generar el beneficio final obtenido.

1.2.2. Impuesto a la plusvalía

Se debe conocer que los impuestos son una parte sustancial de los ingresos públicos. Y, que pueden ser definidos como “la aportación coercitiva que los particulares hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deben recibir. Es decir, los impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público” (Bonilla López, 2002).

Así el impuesto a la plusvalía, difiere en que es gravado a la propiedad –si se refiere al suelo– y no a un sujeto pasivo, de esta forma es una herramienta indispensable para la regulación del suelo; principalmente porque se diferencia de otros impuestos en dos características principales: su visibilidad y la diversidad del contexto del cual es implementado. La visibilidad actúa como una restricción sobre la habilidad para elevar el impuesto, hace responsables a los gobiernos locales por los impuestos que ellos recaudan. La segunda característica exclusiva a la propiedad es la naturaleza distintiva de cómo es recaudado por los gobiernos locales, diferencia que a su vez crea diferentes estructuras de impuestos (Slack, 2001).

1.2.3. Impuestos de carácter recaudatorio a la Plusvalía

Como se conoce, la gran parte de impuestos son de carácter recaudatorio, aun así, estos no cuentan con una generalización global ya que varían de país en país o incluso entre regiones continentales. Por ello para resaltar a los impuestos de carácter recaudatorio a la plusvalía, se toma como ejemplo el caso español, en donde la captación de la plusvalía tiene como fin la recuperación del plusvalor, misma que es establecida por parte de los municipios o gobiernos autónomos. Las medidas impositivas para la Recuperación de Plusvalías entonces son dirigidas al plusvalor ocasionado por la gestión pública en bienes privados, especialmente los urbanos, debido a la localización de tierras privadas en sectores urbanas, estas llegan a ser más elásticas en las nuevas valorizaciones cuando es producida una intervención pública cercana a la localización del bien privado (Maletti & Albornoz, 2009).

1.2.4. Impuestos a la plusvalía en Ecuador

Como se ha detallado en anterioridad, los impuestos contribuyen a gran parte de ingresos de los estados o gobiernos, el caso ecuatoriano no es diferente, y al igual que diversos países cuenta con diversos impuestos que son administrados por el Servicio de Rentas Internas (SRI) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's). Los impuestos de carácter recaudatorio con referente a la plusvalía aún no forman parte fundamental de las herramientas impositivas recaudatorias de los GAD's, especialmente en materia urbana.

La recaudación de impuestos referente a la plusvalía de bienes privados en Ecuador es empleada por los GAD's, entidades que son regidas por el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización), que en el artículo 491 dirigido a las clases de impuestos municipales establece:

“Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se consideran impuestos municipales y metropolitanos los siguientes:

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos” (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 187).

Los impuestos detallados en la cita anterior de artículo 491 del COOTAD no son los únicos que administran los GAD's, pero son los impuestos relacionados a la plusvalía. Los impuestos que manejan los GAD's, a su vez son regidos por el artículo 494 referente a la actualización del catastro, que se detalla de la siguiente forma:

“Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado en los términos establecidos en este Código” (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 187).

Así mismo refiriéndose al predio el artículo 495 orientado al avalúo de los predios establece:

“El valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base

para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios” (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 187).

En el mismo artículo establece los elementos para la valorización de la propiedad, la cual se detalla así:

“El valor del suelo, que es el precio unitario del suelo, urbano o rural, determinado por un proceso de comparaciones con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector, multiplicado por la superficie del inmueble” (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 187).

La legislación ecuatoriana únicamente establece la recaudación, valoración y actualización del valor base de los bienes privados, más no sobre el valor ilegítimo que estos han generado. Este llega a ser un problema de gran magnitud con el pasar del tiempo, especialmente porque el valor de los impuestos es fijado en base al catastro, y este valor no sufre mayor cambio que el inflacionario. Por otro lado, el valor de la plusvalía mucha de las veces no es regido por un aumento inflacionario, en una tendencia lineal, sino en tendencias exponenciales debido a factores especulativos.

Pese a existir impuestos de carácter recaudatorio en Ecuador, estos no son fijados al valor de la plusvalía, liberando este agregado económico a los dueños de suelos, resultando en un problema para las arcas públicas. Este problema de recaudación puede llegar a ser corregido con la implementación de la Recuperación de Plusvalías en los GAD's de Ecuador, mejorando su autonomía fiscal y aumentando su intervención en el mejoramiento y desarrollo de cada una de sus zonas.

1.3. La recuperación de plusvalías

Con las definiciones de plusvalía, impuestos y de manera especial los impuestos a la plusvalía se pueden definir a la recuperación de plusvalías como un proceso en el cual el total o una parte del plusvalor de la tierra, es recuperado por entidades gubernamentales, ya sea mediante impuestos, contribuciones u otros mecanismos fiscales, aunque también existe una forma directa la cual consiste en mejoras para el beneficio de la comunidad (Smolka & Amborski, 2003).

La recuperación de plusvalías no es un tema reciente para muchos países y regiones del mundo. En una gran parte de localidades donde esta ha sido implementada se obtienen

resultados positivos y de gran optimismo, como el caso norteamericano; y, del mismo modo existen zonas donde su implementación ha obtenido cierto grado de dificultad, en especial por problemas en el diseño de política, lo cual lleva a su rotundo fracaso. De manera pragmática a continuación se expone la experiencia de la recuperación de plusvalías en Norteamérica, Europa y Latinoamérica.

1.3.1. Región Norteamericana

La región norteamericana, caracterizada por poseer los países más ricos, cuenta también con políticas de control del valor del suelo, incluso con políticas de recuperación de plusvalías. Es destacable reconocer que en la región norteamericana los niveles de gravamen a la propiedad privada suelen ser más altos en comparativa a otras regiones similares¹ (Morales-Schechinger, 2005).

Los países simbólicos de la región norteamericana son Estados Unidos y Canadá, que presentan los niveles más altos de impuestos a la propiedad, han convertido a los gobiernos locales en socios silencios de la generación de plusvalía, para luego recuperar niveles muy altos del precio del suelo (Morales-Schechinger, 2005). Este beneficio de los gobiernos locales se logra por la alta urbanización norteamericana que ha originado múltiples zonas metropolitanas inter-jurisdiccionales con graves inequidades fiscales y barreras jurisdiccionales que dificultan la redistribución del recaudamiento de la plusvalía (Morales-Schechinger, 2005). Aun así, la región norteamericana es un fuerte ejemplo de la recuperación de plusvalías por el principio subyacente de pagar por los costos de urbanización utilizando el valor recaudado del incremento al valor del suelo derivado, esta recaudación es derivada de la propia urbanización (Smolka, 2013).

1.3.2. Región Europea

En la región europea existe una amplia variedad de instrumentos que aseguran la accesibilidad del suelo. Por ejemplo: España aplica la asociación forzosa de propietarios y de constructores con la equidistribución de derechos de construcción. Alemania integró el reagrupamiento parcelario –reforma que determinaba nuevamente los límites urbanos de una ciudad para procesos de parcelación pública –. Francia posee gran experiencia en agencias de desarrollo propietarias del suelo y de venta de derechos de construcción. Suecia tiene una amplia tradición con bancos de tierras vinculadas a las inversiones públicas de transporte. En Holanda existe una amplia propiedad pública del suelo que es arrendada a largo plazo con

¹ En cuanto al término “regiones similares” se hace referencia a países o regiones que son catalogadas como economías ricas, o de un crecimiento económico fortalecido y constante.

cláusulas para asegurar la capturar de los incrementos de precios, las tierras se desarrollan mediante asociaciones públicas y privadas e incluso con asociaciones a vivienda sin fines de lucro (Morales-Schechinger, 2005, págs. 23 - 24).

De esta forma la recuperación de plusvalías en Europa se encuentra más estandarizada y cuenta con un rigor equivalente al norteamericano, especialmente por los gravámenes al suelo y por la venta o prestaciones de los derechos de construcción² (Smolka, 2013, pág. 39).

1.3.3. Región Latinoamericana

La región latinoamericana es quizá una de las regiones con mayor grado de variedad al momento de referirse a la recuperación de plusvalías, no sólo por sus diversos instrumentos de recaudación, sino también por la dificultad existente al momento de elaborar, modificar e implementar una nueva herramienta de control y recaudamiento como lo es la Recuperación de Plusvalías. Y, es que de forma rudimentaria en la región han existido impuestos a la propiedad, aunque se debe recalcar que muchas de las veces estos son ineficientes (Smolka & Amborski, 2003).

Aun con este alarmante problema, se debe considerar que gran parte de los países latinoamericanos permiten formas de contribución o pago de valorización. De esta forma el sector público puede facilitar la recuperación de plusvalías. A forma de ejemplo de experiencia en la recuperación de plusvalías con las ventajas y desventajas de la región se debe introducir el caso colombiano de 1968, en el cual el 45% de los gastos públicos de Medellín eran financiados por contribuciones de valorización (Smolka & Amborski, 2003).

La recuperación de plusvalías se ha contemplado como la solución a los problemas originados por mercados de suelos ineficientes y la influencia de la plusvalía sobre estos. En la región norteamericana y europea, la recuperación de plusvalías se ha convertido en un eje fundamental de la economía urbanista. Pese a que en Latinoamérica la recuperación de plusvalía no es un tema de temprana índole, en diversos países de la región, su implementación ha dado lugar a un efecto positivo y formativo de la economía urbanista, pero de la misma forma, aún existen países en donde esta no ha sido aplicada, o donde la implementación de esta ha fracasado, trayendo consigo efectos negativos. Es por ello que se recurre al análisis investigativo de la documentación acerca del éxito o fracaso de la implementación de la recuperación de plusvalías en Latinoamérica.

² Este instrumento es originado en Italia en 1971, cuando miembros de la Comisión Económica Europea y expertos en vivienda y planificación urbana proponen la separación de los derechos de propiedad y construcción, indicando que estos últimos pertenecen a la comunidad y que deben ser otorgados por la autoridad pública (Furtado, Vera, Olivera, & Jorgensen, 2010).

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA

En el presente capítulo se realiza una revisión de temas referentes a la recuperación de plusvalías, entre los se encuentran, problemas económicos y sociales por las que la herramienta fue instaurada; también se integra un análisis de las visiones que tuvo la herramienta en las etapas previas a su implementación, posteriormente se revisa la experiencia latinoamericana y resultados obtenidos con la implementación de la recuperación de plusvalías. El capítulo concluye con un análisis crítico acerca de la sostenibilidad de la recuperación de plusvalías como herramienta impositiva de autofinanciamiento de los gobiernos autónomos.

2.1. Problemas generales previos a la “Recuperación de Plusvalías” implementada en países Latinoamericanos

Se debe comenzar retomando la conceptualización de la “Recuperación de plusvalías”, la cual pragmáticamente es definida como una herramienta impositiva de los organismos gubernamentales en busca de la autonomía financiera fiscal, la regulación y la estandarización del precio en el comercio del suelo, recuperación del plusvalor³ generado mediante operaciones públicas en zonas urbanas o rurales.

La recuperación de plusvalías entonces se origina como una medida correctiva a problemas urbanísticos, principalmente a alteraciones en el valor del comercio del suelo; conjuntamente a los problemas urbanísticos, se sitúan problemas de índole urbano, social y económico, que debido a su magnitud se estableció como única solución la recuperación de plusvalías. A continuación, se revisan diversos problemas económicos, sociales, demográficos y tributarios, que en gran escala originaron la aplicación de la herramienta impositiva, la recuperación de plusvalías.

2.1.1. Inequidad urbana

La inequidad urbana no es un tema de temprana índole para la región latinoamericana, a lo largo del tiempo la región ha empleado políticas sociales y económicas con el fin de reducir las disparidades urbanas cada vez más crecientes. En la gráfica 1 presentada a continuación se podrá observar la evolución del coeficiente de Gini para la región Latinoamericana.

³ Plusvalor, considerado como el incremento nominal de un precio base en un bien urbano, efecto originado por la inversión del sector público en áreas urbanas en busca del embellecimiento de estas zonas (Solà-Morales, 1997, pág. 184).

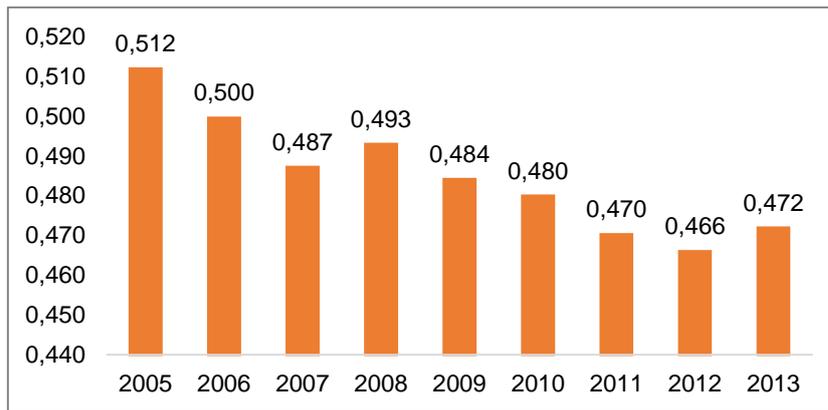


Gráfico 1. Índice de Gini urbano para Latinoamérica

Fuente: CEPAL, 2015

Elaboración: El autor

En la gráfica 1 se observa el coeficiente de Gini urbano de Latinoamérica, el cual presenta una tendencia negativa, representado así un beneficio económico-social para la región, este beneficio se explica en el sentido que a menores tasas de inequidad la riqueza de la región está siendo distribuida en proporciones similares a cada poblador, esta distribución equitativa de la riqueza establece un efecto satisfactorio en la población el cual llega a generar periodos de optimización económica en las variables macroeconómicas de la región –y de forma similar a cada país latinoamericano–.

Este elemento macroeconómico es uno de los principales originadores de las disparidades territoriales que han conllevado al empleo de la Recuperación de plusvalías como método de corrección y control del plusvalor y los mercados de suelos. A forma conciliatoria se puede definir que una de las características para la implementación de la recuperación de plusvalías es un coeficiente de Gini urbano alto, que desemboca en los problemas ya mencionados.

2.1.2. Demografía regional

Se debe tener en cuenta que una gran parte de los problemas que han llevado a la implementación de la herramienta impositiva, también son originados por la rápida urbanización ocurrida durante el pasado siglo, esta desmesurada urbanización –producto de la influencia externa– conduce al surgimiento de un robusto mercado de suelo con ganancias extraordinarias resultantes en gran medida de intervenciones públicas que refuerzan los intereses de la propiedad privada (Smolka, 2013, pág. 4).

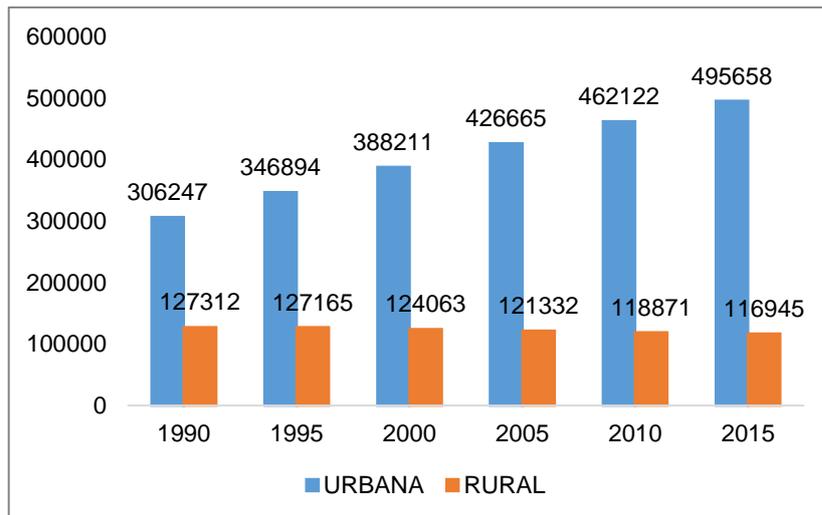


Gráfico 2. Comportamiento poblacional de la región latinoamericana

Fuente: CEPAL, 2015

Elaboración: El autor

Especificado por Smolka, uno de los aspectos más relevantes en la región latinoamericana es el comportamiento poblacional, expuesto en el gráfico 2. Por largos periodos de tiempo la población latinoamericana se situaba en áreas rurales donde se establecía la producción agrícola –principal sector exportador de la región en principios del siglo XX–. Este comportamiento demográfico es modificado con el comienzo del fenómeno migratorio –a finales del siglo XX– en donde gran parte de la población cambia el sector rural por el urbano en busca de un mejor estilo de vida. Este problema a lo largo del tiempo originaría una tendencia creciente hacia la migración urbana, lo que produciría la desregularización y escasez del suelo, que darían punto de partida a problemas ya mencionados en esta sección.

2.1.3. Ganancias inmerecidas por el comercio del suelo

Las ganancias inmerecidas se establecen como un beneficio económico que ha recibido una persona natural o jurídica en una transacción, este beneficio es conocido como el plusvalor por el comercio del suelo. La ganancia del plusvalor muchas de las veces es apoyada indirectamente por los gobiernos locales o nacionales de un país; este apoyo se genera cuando las entidades gubernamentales emplean políticas sociales y urbanistas, recurriendo a la ampliación de la zona urbana. Es entonces cuando los modelos rosquilla se expanden albergando a más localidades como centro-urbanas lo cual incrementa su valor debido a la especulación y a la mala planificación urbanística (Quiero & Downey, 2002).

En definitiva, la mala planificación urbana y la errónea aplicación de políticas sociales de las entidades gubernamentales generan una ampliación de los modelos rosquilla, generando incrementos en el valor de los suelos, los cuales sólo son percibidos por los dueños de suelos. El valor del beneficio en gran proporción no es tributado en su totalidad alegando que existe una afección a estos por las políticas tributarias, refiriendo así un beneficio a los dueños de suelo y una pérdida fiscal a las entidades gubernamentales que en afán de mejorar los aspectos sociales, económicos y urbanísticos de una ciudad establecen estas políticas (Quiero & Downey, 2002, pág. 61).

2.1.4. Imperfecciones del mercado

Se debe concordar que el mercado de suelo dentro de su conceptualización neoliberal consta con imperfecciones de comercio, hecho que se debe a que las características propias del suelo (bien comercial) siempre serán diferenciadas pese a su similar ubicación. Pero se debe establecer que no existe la escasez temporal o relativa del suelo urbano, ya que este es siempre escaso, producto de sus características individuales, a esto se añade la inexistencia de muchos compradores y ninguno con el poder suficiente para influir en los precios, añadiendo que existen un número muy bajo de dueños de suelo –u ofertantes–, en comparación al número de demandantes que muchas de las veces no cuentan con posibilidad de acceso comercial – en el sentido de compra para vivienda o uso– a ella (Torres, 2006, pág. 48). Estas razones definen la imperfección del mercado de suelo urbano.

A las falencias del mercado de suelos ya mencionadas, se puede añadir las mencionadas por Dillon, Cossio y Pombo (2010), en las que se incluye el costo de reposición de capital, la fuerza de trabajo invertida, los servicios básicos y el excedente estimado en forma de ganancia para el propietario, factores que desregularizan el mercado, que como se ha aclarado, ninguna parcela de suelo urbano es igual a otra y por lo tanto los factores que se incluyan en esta no serán iguales en otras parcelas, produciendo así ganancias diferentes. De forma especial a la imperfección del suelo se añaden los roles que desempeñan los desarrolladores inmobiliarios –negociadores del suelo urbano– en el mercado quienes compatibilizan las representaciones sociales con las ofertas residenciales (Dillon, Cossio, & Pombo, 2010).

Las regulaciones de mercado principalmente son aplicadas para las correcciones del mismo; el mercado de suelo cuenta con grandes falencias, hecho debido a su conceptualización neoliberalista, razón por la cual cuenta con diversos mecanismos

correctivos como los impuestos de transacción de poderío o el pago de predio urbano y rural, estos métodos correctivos no logran contener los problemas que abarca este mercado, y, es entonces cuando se necesita de mayores y mejores herramientas correctivas. Pese a que las nuevas herramientas pueden contener las imperfecciones del mercado, el modelo neoliberal –establecido por diversas economías mundiales– sostiene como premisa básica que las medidas “correctivas del mercado” son las verdaderas variantes que generan la imperfección del mercado. Este argumento se establece en que las regulaciones limitan artificialmente a las ciudades, impidiendo su expansión y transformación (Torres, 2006). Argumento que debe ser etiquetado como “erróneo”, debido a que lo que busca el modelo neoliberal es fortalecer las disparidades sociales, aspecto contrario al buscado por las medidas correctivas del mercado de suelo (el busca un punto de equidad social, económica y urbanístico de las ciudades).

2.1.5. Beneficio extraordinario

La subsección hace referencia al beneficio que obtienen los dueños de suelo ante la inversión pública de infraestructura o embellecimiento urbano. Como se mencionó en anterioridad el valor de una parcela de suelo urbano siempre es diferente a otra, pese a su igual ubicación, aunque la ganancia de ese contexto ya ha sido explicada, el punto de diferenciación del beneficio extraordinario radica en la inversión pública.

El valor de venta de una parcela de suelo urbano varía por diversos factores, dentro de los resaltantes están el acceso a servicios básicos, embellecimiento urbano, accesibilidad (referente a calles, veredas o autopistas) y distancia a la urbe, todos estos factores son manejados por el sector público; las propiedades que se encuentren dentro del anillo urbano recibirán mayor atención del sector público –en los aspectos ya mencionados– en contraparte a las propiedades externas al anillo urbano, las cuales no cuentan en muchos casos con los servicios de la urbe.

Dado que en Latinoamérica existe una insuficiencia crónica de oferta de tierra servida en las ciudades, altos niveles de pobreza urbana, y un abismo entre la base impositiva y las necesidades sociales, el valor de la tierra resulta proporcional a la distancia de las viviendas a los anillos urbanos (Smolka, 2013, pág. 8). Como se mencionó las propiedades más cercanas a la urbe reciben mayores beneficios que son traducidos en el aumento del plusvalor lo cual llega a generar un valor m^2 de tierra urbana superior a las propiedades fuera de la urbe.

En definitiva, existen diversos factores que llegan a desencadenar problemas económicos, sociales y urbanísticos, aunque sólo han sido mencionados unos pocos,

estos son los más significativos, en donde se ha podido analizar de forma explícita que la aplicación de plusvalías es la respuesta de entidades gubernamentales para lograr la equidad urbana, el control poblacional, el control tributario y establecer una forma correctiva al comercio y ganancias del mercado de suelos.

2.2. La recuperación de plusvalías como instrumento de corrección de problemas económicos, sociales y urbanísticos; análisis de la herramienta previa a su implementación

El concepto de recuperación de plusvalías revisado en la sección anterior, reveló que esta herramienta impositiva es más que sólo una herramienta de autofinanciamiento para las entidades gubernamentales, entendiéndose así que la recuperación de plusvalías puede llegar a ser empleada como herramienta de control del suelo, control de la especulación, un mecanismo de expansión o contracción del suelo urbano e incluso como herramienta de parcelación⁴.

Debido al alcance que posee la recuperación de plusvalías en variables económicas, sociales y urbanísticas, la herramienta en etapas pre-implementación en los países latinoamericanos se conceptualizó como una herramienta de corrección o delimitación a problemas que estaban suscitándose en las variables ya mencionadas, de esta forma el accionar de la recuperación de plusvalías ha sido considerada en diferentes factores señalados a continuación.

2.2.1. La recuperación de plusvalías como mecanismo de control del uso del suelo y del crecimiento urbano

América Latina al igual que América del Norte tiene una gran experiencia con respecto al control del suelo con la implementación de planes maestros, la diferencia de estas dos regiones radica en la cultura de la población para respetar y de los gobiernos para hacer respetar las leyes; se usa el término “cultura” para referenciar que pese a la existencia de leyes sobre el suelo en aspectos de ocupación, parcelación y expansión, estas no son respetadas por los habitantes, tal es el caso de la ocupación de tierra por

⁴ Idea formada a través de las investigaciones de:

- Smolka, M., & Amborski, D. (Diciembre de 2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE*, 55 - 77.
- Quiero, G. C., & Downey, F. S. (2002). Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. *Urbano*, 5(6), 56-61.
- Furtado, F. (1999). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy.

el incontrolable crecimiento urbano, muchas de las veces producidas por migraciones internas –de zonas rurales a zonas urbanas– (Smolka & Amborski, 2003, pág. 70).

El caso omiso a las leyes de control del suelo genera problemas de afección en temas económicos, sociales y urbanísticos dentro de una ciudad; debido a que problemas como la ocupación del suelo altera la planificación urbana, distorsionando los márgenes de las urbes de las ciudades, a su vez también crean una inquietante alteración del paisaje, sea por la modificación de zonas naturales o las construcciones irregulares; dentro del aspecto social, muchas de las ocupaciones ilegales se transforman en nichos de pobreza, que llegan a generar problemas de seguridad para zonas aledañas e inclusive para habitantes de estas zonas ilegítimas; finalmente en lo referente a aspectos económicos, el irrespeto de estas leyes causa disparidades económicas y crecientes tasas de desempleo (Smolka & Amborski, 2003).

Con estos problemas, la recuperación de plusvalías no sólo fue establecida para la recaudación monetaria sobre la plusvalía generada de bienes privados, sino también como un mecanismo adicional de regulación del uso del suelo y control de la expansión urbana; teniendo como objetivo parcial, la imposición de controles en el modelo rosquilla y la adopción de proyectos de parcelación en los cuales se hubiese podido ubicar a las personas de zonas ilegalmente ocupadas, sin que estos afecten a zonas urbanas aledañas (Garza, 2009).

2.2.2. La recuperación de plusvalías como herramienta de control a la especulación

La especulación es considerada como un arma de doble filo, ya que esta puede acarrear problemas y beneficios, dependiendo del punto de vista que este sea empleado, aun así, la especulación siempre debe de ser tomada como un tema peligroso y aún más cuando involucra variables económicas. Enfocando el problema de la especulación en términos urbanísticos, al existir ausencia de cualquier tipo de regulaciones o intervenciones del Estado, los propietarios de los suelos especulan sobre el mayor precio que es posible obtener en función a la capacidad de pago de las personas; generando así una especulación negativa entre la disponibilidad del dinero de pago y del valor el cual puede llegar a generar un bien que en muchos de los casos es exorbitante al valor real del suelo (Maldonado, s.f.).

La percepción de los agentes inmobiliarios o los dueños de suelo es el detonante de la especulación en aspectos urbanos y económicos, y, como se ha mencionado al existir ausencia del estado, se permite el libre esparcimiento de este problema, razón por la

que la adopción de la recuperación de plusvalías para una ciudad puede llegar a cambiar el ambiente de las expectativas de los agentes inmobiliarios o de los dueños de suelo, ya que un porcentaje de los incrementos de los precios van a ser recuperado por el Estado, conduciendo así a un control del mercado de suelos y mayormente a la disminución de la especulación. De esta forma se llega a la afirmación que las captaciones por las recuperaciones de plusvalías pese a ser una herramienta de autofinanciamiento para entidades públicas, consigue mayor importancia al impacto social que puede causar al ser un instrumento regulador del mercado de suelos (Maldonado, s.f.).

2.2.3. La recuperación de plusvalías como instrumento de provisión de infraestructura urbana

La provisión de infraestructura en Latinoamérica es variada, refiriéndose a que esta puede ser escasa en ciudades en las cuales la inversión en infraestructura no generaría ganancias como producto de controles excesivos o por la complejidad de construcción; en el segundo punto se encuentra las abundantes provisiones por ciudades en las cuales se puede obtener beneficios sobre la inversión en infraestructura, pero ¿cómo puede ser este un problema?, la respuesta aunque diversa puede ser explicada en dos subsecciones anteriores. Así por ejemplo, la escasa inversión privada de infraestructura en una ciudad puede derogar en problemas de escaso comercio del suelo, menores necesidades urbanas por mantenimiento, inclusive migraciones a otras ciudades, generando así un estancamiento del plusvalor, por lo cual las herramientas impositivas (en este caso, la recuperación de plusvalías) serían ineficientes (medidas en porcentaje de recaudaciones), llevándolas a su rotundo fracaso y creando un ambiente monopolizado por instituciones públicas en las ciudades (Smolka & Amborski, 2003).

Para evitar el fracaso de la recuperación de plusvalías, esta puede servir como mecanismo de atracción de inversores privados de infraestructura en zonas urbanas, claro está, en un ambiente controlado de acuerdo al porcentaje que puede ser invertido, el cual será establecido por las autoridades públicas que administran a la ciudad. Entonces la recuperación de plusvalías como instrumento de provisión podrá auto sustentarse debido a la movilidad del comercio del suelo, producto de la plusvalía generada por inversiones, estableciendo ingresos a las arcas públicas.

La recuperación de plusvalías en la etapa de pre-implementación en Latinoamérica ha sido considerada como herramienta de corrección y control de problemas sociales, económicos y urbanísticos. Pero en algunas experiencias latinoamericanas estas

consideraciones no han logrado establecerse, principalmente por problemas legislativos de cada país o inclusive a la gran magnitud y dispersión de los problemas que pueden estar presentes en las zonas donde esta herramienta es aplicada; claro está que la magnitud de problemas económicos, sociales, urbanísticos y legislativos no son infranqueables, tal es el caso colombiano –analizado a continuación–, el cual es un referente de la recuperación de plusvalías no sólo por la superación de estos problemas, sino también por mostrar adaptabilidad, éxito y creación de una cultura tributaria que termina beneficiando no sólo a la zona donde es instaurada esta herramienta impositiva, sino también al conjunto nacional que puede beneficiarse con la aplicación de la recuperación de plusvalías.

2.3. Experiencias latinoamericanas en la implementación de la “Recuperación de Plusvalías”

El impuesto a la propiedad es un valor impositivo fijado al bien privado por parte del Estado, el valor monetario recolectado puede ser fijado en función al valor nominal del patrimonio, ubicación e inclusive al valor comercial que este produzca; los impuestos a la propiedad son implementados por diversos países latinoamericanos, entre los más destacables, Colombia, Perú y México, países en los cuales los impuestos a la propiedad se han enfocado a la recuperación de plusvalías como una herramienta impositiva de mayor eficacia.

La recuperación de plusvalías implementada en estos países latinoamericanos se ha tomado como un instrumento específico de contribución de valorización o mejoras, esta contribución estipulada en la legislación de los países latinoamericanos –que han experimentado la Recuperación de Plusvalías– busca recuperar parcial o totalmente los beneficios especiales que generan las inversiones públicas en infraestructura y servicios, estableciendo un mecanismo cíclico de inversión y recuperación de la misma (Maldonado, 2007, pág. 222).

La implementación de la recuperación de plusvalías en la región de Latinoamérica no ha sido un proceso sencillo, debido a que la herramienta impositiva ha sufrido diversas modificaciones, específicamente en áreas fiscales o de planificación urbana y rural –la cual ha exigido a los dueños mayoritarios de suelos la donación obligatoria de tierras para fines públicos en proyectos de parcelación–.

A continuación se revisa la experiencia de diversos países latinoamericanos frente a la implementación de la recuperación de plusvalías, en donde se puede adelantar que en varios de estos países esta medida impositiva tuvo que ser modificada en aspectos

fiscales o urbanísticos –como han sido explicados con anterioridad– para poder ser acogida de mejor manera, esta modificación se ha llevado a cabo especialmente en países con una deteriorada cultura fiscal; del mismo modo se explica la existencia de países donde esta medida tuvo un inevitable fracaso producto de falencias legislativas y fiscales.

- Argentina

Duarte, J. & Baer, L., 2013	Recuperación de Plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina. Disponibile en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2417_1760_Duarte_WP14JD1SP.pdf
-----------------------------	---

La recuperación de plusvalías por contribución de mejoras es una herramienta aplicada desde 2009 en el municipio de Trenque Lauquen, la aplicación se llevó a cabo con el fin de recuperar la valorización inmobiliaria generada por la acción pública en sectores urbanos. Esta herramienta es implantada al evidenciar el beneficio que adquirirían los dueños de suelos por el accionar público, de esta forma tras la sanción de la ordenanza 3184/08 se consigue que la contribución por mejoras quede asentada como un hecho imponible que habilita el cobro del tributo, su base imponible, momento de exigibilidad, formas de pago, así como los contribuyentes que deben abonarlo. Aunque la Contribución por Mejoras es un tema ampliamente usado por municipios argentinos desde 1973, esta herramienta tiene diversas modificaciones para su uso en distintas localidades como en el caso del Municipio de Trenque Lauquen, donde esta normativa incluye la valorización inmobiliaria en contraparte a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La implementación de la recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras fue un rotundo éxito tanto para la municipalidad como para los habitantes de la zona urbana (que ocupaba el 80% de la población de esta provincia), este hecho se debe principalmente a que la contribución de mejoras en una municipalidad de pequeño tamaño puede ser usada entre los actores económicos locales, tales como los propietarios del suelo como por los agentes inmobiliarios.

Se debe aclarar que la contribución por mejoras se pudo aplicar con cierto grado de facilidad no sólo por el tamaño de la provincia y de la población, sino también porque

esta permite una amplia aprobación de loteo que es comercializado entre los actores locales, quienes a su vez vuelven a negociarlo a terceras personas quienes acceden a la modificación pública (como acceso a servicios básicos, instalación de telefonía e internet, etc.), este efecto produjo el aumento de valor de estas localidades con lo cual la base imponible de la contribución por mejoras aumentó logrando un beneficio mutuo entre los pobladores y la municipalidad.

Aun con el éxito de la recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, esta aún presenta falencias –que son consideradas como imperceptibles para la municipalidad y actores económicos– que deben ser corregidas, como la consideración de localización y tamaño de los terrenos, ya que únicamente se considera los aspectos urbano y periferia, más no un sistema de anillos que integra los modelos rosquillas en los cuales se aplica la Recuperación de Plusvalías; en segundo lugar se debe establecer el porcentaje establecido para la contribución a la municipalidad el cual debe ser estudiado, como lo han expuesto los autores, este valor –12 %– no es proporcional al valor que invierte la municipalidad en obras urbanas; y, finalmente la reconsideración de ampliación de la urbe por las nuevas lotizaciones realizadas por el municipios que son en su mayoría establecidas en la zona rural en la cual no se ha considerado la aplicación de la contribución por mejoras.

- Brasil

Moura, L., 2000	Mecanismos de Recuperación de Plusvalía urbana derivada de acciones públicas. Disponibile en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/684_Moura.pdf
<p>El Municipio de Belo Horizonte es una localidad metropolitana que se encuentra dividida por 26 distritos municipales, en los cuales se enfrentaron fuertes problemas sociales y económicos, producto de la ineficiente planificación urbana que desencadeno un problema fiscal-tributario el cual debió de ser corregido por la aplicación de la Recuperación de Plusvalías.</p> <p>Como menciona el autor, los principales problemas y limitaciones que enfrentaba la ciudad consistían en gastos del gobierno cada vez mayores –en mantención urbana,</p>	

recuperación vial, sanidad–, desigualdad urbana y principalmente la resistencia ideológica a la recaudación de impuestos sobre la propiedad, estos problemas fueron las limitaciones más fuertes que enfrentó la municipalidad de Belo Horizonte por largos periodos de tiempo incluso para la implementación de la recuperación.

Ante estos problemas los organismos legisladores y administrativos de la localidad debieron buscar nuevos instrumentos de recaudación impositiva, una nueva forma legislativa de modificar los porcentajes de tributación y quizá el más importante, diseño de estímulos para el desenvolvimiento económico de la localidad. Una vez que se logró enfrentar este conjunto de problemas se definió que debería existir una descentralización de la ciudad en conjunto con la aplicación de la contribución por mejoras como herramienta de la recuperación de plusvalías, pero esta idea fue desechada debido a la legislación brasileña que impedía la creación de nuevos impuestos, así como su modificación sin que antes esta sea establecida por el gobierno central, del mismo modo se era incapaz de establecer una descentralización urbana sin una aprobación del mismo gobierno central.

Pese a llevarse a cabo un cálculo y estudio del aporte fiscal que tendría la aplicación de la Contribución por Mejoras en la municipalidad de Belo Horizonte, esta no pudo ser implementada en su totalidad debido a las limitaciones que enfrentaba esta, más específicamente, la legislación brasileña que como se ha especificado estaba vigente desde 1988 sin integrar mayores modificaciones en fines de lograr mejoras o autonomías para los tributos sobre los cuales tenían responsabilidad de cobranza los Municipios del país.

Finalmente, la Recuperación de Plusvalías en Brasil es inexistente y aunque es necesaria esta no puede proseguir de un proceso de diseño, debido a las falencias políticas nacionales. De esta forma se puede determinar que la Recuperación de plusvalías en Brasil tuvo una rotunda negación por parte los organismos gubernamentales mayores a los municipales y como se ha explicado, pese a haberse aprobado y debido a la empobrecida cultura fiscal, es probable que sólo el apoyo burócrata para la aprobación de esta herramienta impositiva no hubiese sido suficiente, aún más en sus primeras etapas.

- Chile

Saavedra Sáenz, M. & Contreras Carvajal, C., 2007	Recuperación de Plusvalías... una intención pendiente: Evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabel, área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995). Disponibile en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1301_1132_10%20-%20Chile%20-%20Santiago.pdf
---	---

La implementación de la Recuperación de Plusvalías en la comuna (municipio) de Santiago se originó por el creciente éxito de las ventas inmobiliarios en sectores de renovación urbana, siendo estos susceptibles a futuros beneficios públicos; el éxito del sector inmobiliario en estas zonas casi denominadas periferia urbana, se debe a que en 1995 la comuna de Santiago en conjunto al Ministerio de Vivienda y Urbanismo establecen la construcción de una vía de interconexión comunal en busca de revertir la tendencia de abandono, deterioro y despoblamiento de la zonas más alejada del centro urbano.

El proyecto de recuperación de plusvalías en este caso, fue reconocido y llevado a cabo por la comuna de Santiago y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El proyecto consistía en una serie de pasos como: i) la compra anticipada del suelo; ii) asociación público-privada para el desarrollo de proyectos de suelo; iii) venta de terrenos valorizados al sector privado para su control de precios; iv) articulación de los proyectos con la colocación de subsidios a la demanda del suelo, con el fin de antelar el desbordamiento de los precios del suelo en los proyectos futuros de regeneración urbana.

Dentro del marco legal, la recuperación de plusvalías era avalada por el art. 582 del Código Civil de la República de Chile en el cual constaba que cada persona tiene derecho sobre su propiedad siempre y cuando esta no haya influenciado de manera errónea al estado para su obtención. Esta ley tuvo mínimas variaciones luego de la constitución de 1980, aun así representaba grandes impedimentos para la aplicación de la recuperación de plusvalías, razón por la cual la Comuna y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debieron buscar un nuevo marco legal que avalase su proyecto, no sin antes hacer referencia a las leyes que establecían la recuperación de plusvalías en un modo básico y robusto como las leyes Nos. 4.828(1930), 8.412(1946) y

9895(1951); este conjunto de leyes habrían sido válidas para que en 1995 se aprobase la ley 19.380 la comprendía un revaluó del valor de la comuna, siendo esta el punto clave para el inicio de la formulación a la recuperación de plusvalías. Aún con la ley de 1995, el marco jurídico estatal contradecía esta aplicación, razón por la cual la Comuna y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se basaron en la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 2004, un marco legal más actualizado en los cuales constaba la utilidad pública en planes reguladores (ley no. 19.939), con esta ley y nuevo marco legal se pone en marcha la Recuperación de Plusvalías que había sido diseñada años atrás por estas entidades.

Pese a la dificultad jurídica a la que se enfrentó la Recuperación de Plusvalías en Chile, los organismos gubernamentales con el fin de corroborar que el mecanismo era necesario para el control fiscal y del comercio del suelo, efectuaron una evaluación de esta herramienta impositiva mediante el análisis de las recaudaciones monetarias de la Comuna de Santiago, en donde se percibió un aumento significativo de las recaudaciones demostrado un rotundo éxito en la implementación de la Recuperación de Plusvalías.

La evaluación del proyecto de Recuperación de Plusvalías en la Comuna de Santiago ha sido uno de los puntos con mayor crítica por parte de los asesores de la herramienta impositiva, la razón predominante yace en que esta evaluación se realizó al corto tiempo de haber sido implementada la Recuperación de Plusvalías, no dando cabida a un ambiente de adaptabilidad de la población al nuevo impuesto. Siendo la evaluación de corto tiempo en punto de gran crítica por parte de evaluadores y asesores impositivos, estos han propuesto a la Comuna de Santiago a nulidad del estudio de rentabilidad de la herramienta impositiva, debido a que el estudio sólo especifica un aumento de recaudaciones y más no la corrección del mercado de suelos (objetivo principal que se estableció para detallar la necesidad de implementar la recuperación de plusvalías), o el fortalecimiento de la cultura tributaria de Santiago; aspectos que sólo pueden ser medidos en el largo plazo.

Finalmente se resalta que en la experiencia de la Comuna de Santiago existieron dos problemas principales para la implementación de herramientas impositivas destinadas al beneficio mutuo, estos problemas fueron la falta de nuevas leyes que avalen la regulación impositiva independiente de las Comunas al Estado, y, el segundo apartado el cual establece que estas propuestas siempre deben de pasar en modificaciones debido a que existe la intervención del Estado, Comuna y el sector

privado –que en un principio no es malo–, pero que al no llegar a un único punto de vista las disputas y debates entre estas entidades es lo que origina el nulo avance en investigación, formulación y aplicación de estas herramientas.

- Colombia

Vejarano, M., 2007	Bogotá, D.C. primera experiencia de Recuperación de la Plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de desarrollo territorial Disponibile en: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5636/5_mariacravejarano.pdf
--------------------	---

Colombia es conocida por ser el país de mayor experiencia de América Latina en recuperación de plusvalías urbanas mediante la contribución por mejoras, esta estrategia fiscal de autofinanciamiento es empleada en diversas municipalidades del país con el fin de generar el desarrollo urbano. La recuperación de plusvalías urbanas para el desarrollo urbano se encontraban estipuladas en el art. 388 de la Ley de Desarrollo Territorial de 1997, la cual detallaba los métodos y variantes del impuesto que pueden ser aplicadas en afán a mejorar el sistema fiscal y el autofinanciamiento de las municipalidades urbanas de Colombia.

Pese a que la ley apoyó esta herramienta impositiva desde el año 1997, no es hasta el año 2003 cuando el municipio de Bogotá adopta la contribución por mejoras como instrumento de recuperación de plusvalías, hecho debido a la modificación de ley en el año 2000 en la cual se aprobó a la contribución de mejoras como método de la recuperación de plusvalías.

La implementación, aprobación y funcionamiento de la Recuperación de Plusvalías por Contribución de Mejoras, requirió de un arduo proceso legislativo hasta llegar a un punto en el cual este pueda ser avalado y correctamente diseñado para su aplicación, aun así diversas entidades que podían administrar este impuesto hicieron de este casi un total fracaso; como se menciona el DAPD, SDH y DACD, fueron las entidades gubernamentales que lograron un acuerdo (acuerdo 118 del artículo 058 de la Ley de Desarrollo Territorial), mediante la cual el impuesto sea administrado, actualizado y liquidado por estas entidades. Se de aportar que la Recuperación de Plusvalías no sólo ha servido como una herramienta de recaudación de la plusvalía

generada, sino también como una herramienta de control del suelo y del mercado del mismo, hecho por el cual la ciudad de Bogotá – Colombia es un referente de los pasos y a seguirse para la correcta aplicación de la recuperación de plusvalías.

- **México**

Arellano, B. & Roca, J., 2014	Plusvalías y regeneración urbano: El caso de estudio del Centro Histórico de Guadalajara Disponibile en: http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/16407/1083_1097%20PAIS%20CAMBIO%20CONT%20VIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
-------------------------------	--

Al igual que en varios países latinoamericanos, el incremento de valor excesivo del suelo urbano es una realidad en muchas ciudades mexicanas, en especial en el estado de Jalisco (punto de referencia de la recuperación de plusvalías en México) y Guadalajara (ciudad de estudio para la recuperación de plusvalías), en donde el ascenso de los valores de venta del suelo son atribuidos en su mayoría a efectos especulativos, los cuales únicamente generan un beneficio a los dueños de suelos, más no a las entidades gubernamentales.

El estudio de la recuperación de plusvalías ya ha sido establecido para el estado de Jalisco, el cual ya había implementado la contribución por mejoras como método de recuperación de plusvalías en zonas urbanas, siendo la ciudad de Jalisco una de las experiencias más representantes en México, esta sirvió de punto de partida para que la legislación mexicana fuese modificada estrictamente en aspectos de carácter tributarios. Estas modificaciones fueron implementadas en el Código Urbano de Jalisco específicamente en el capítulo siete, referente al Suelo y Reservas Territoriales, en donde se modificó el art. 187, incluyendo que el Estado, municipio y coordinaciones del Gobierno Federal pueden llevar a cabo políticas integrales de suelo urbano y reservas territoriales, y al mismo tiempo acciones de regulaciones del mercado de terrenos con el fin de fortalecer los catastros urbanos.

La apertura legislativa del Gobierno Federal a los estados mexicanos han permitido el desarrollo de políticas públicas, que como se ha descrito, en el caso de Jalisco ha sido usado para la implementación de la Contribución por Mejoras, este había sido un referente en la Recuperación de Plusvalías, pero en el caso de Guadalajara este

método de recuperación de plusvalías no es completamente satisfactorio, razón por la cual se plantea la recuperación de plusvalías desde un punto más urbanístico y fiscal que permita mejoras en las recaudaciones públicas y la consolidación de políticas que permitan la participación en ganancias monetarias por comercio del suelo urbano.

A forma de conclusión, se reconoce que el proyecto de recuperación de plusvalías de Guadalajara es un proyecto mayormente avanzado a la contribución por mejoras, debido a que este incluye aportes de expansión urbana, uso del suelo, permisos de reforma y edificaciones –mientras que la contribución por mejoras integra el control de la expansión urbana y valores de uso de suelo–, razón por la cual el proyecto amparado en el Código Urbano y mediante el control de las municipalidades y el Gobierno Federal puede llegar a ser considerado como un éxito y un nuevo ente de experiencia de recuperación de plusvalías a largo plazo en México.

- Perú

Gamarra Huayapa, M., 2001	Experiencia de Contribución de Mejoras en el Perú Disponible en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/679_258_Gamarra%20Huayapa%20Spanish.pdf
---------------------------	--

La experiencia peruana en la recuperación de plusvalías se enfocó en el método de la contribución por mejoras, método empleado por diversos países ya revisados; la contribución por mejoras en Perú no es un tema novedoso debido a que las municipalidades de Huancayo, Cuzco y Trujillo han sido entes de gran reconocimiento nacional por su amplia experiencia en este campo.

La contribución por mejoras analizada por Gamarra Huayapa, M., 2015, es basada en un estudio técnico y administrativo para la ciudad metropolitana de Lima, estos estudios para la factibilidad de la contribución por mejoras han sido basados en las experiencias nacionales de Huancayo, Cuzco y Trujillo (que como ya se ha mencionado son referentes debido a su rotundo éxito en la recuperación de plusvalías), las experiencias nacionales recolectadas en el estudio técnico sirvieron de base para el modelo y aplicación de la contribución por mejoras en el año de 1996, año en el cual consistía el segundo intento de aplicación de esta herramienta – el

primero en el periodo 1963-1966 – el cual resultaría en un éxito rotundo, convirtiendo a la municipalidad metropolitana de Lima como la primera institución del estado que aplicaba de forma técnica y reglamentaria la contribución de mejoras con el fin de recuperar parcial o totalmente la inversión pública a la urbe.

La aplicación de la contribución por mejoras se logra al basarse en el decreto (Arellano Ramos & Roca Cladera, 2014) legislativo 776 de la Ley de Tributación Municipal la cual había sido expuesta en el año de 1993, donde se detallaba la descentralización del estado por sectores y zonas, dentro de las cuales se estipulaban las municipalidades metropolitanas, estas tendrían a su cargo la administración de tributos y la construcción de rentas para sí mismos, buscando la optimización en recaudaciones. De igual manera en el decreto constan las Contribuciones por Mejores –basadas en las experiencias de Trujillo y Huancayo– como competencias fiscales de los consejos municipales bajo el concepto de “contribuciones especiales por obras públicas”.

Dentro del marco legislativo la municipalidad metropolitana de Lima no tuvo problemas al momento de aplicar la Contribución por Mejoras, pero esta facilidad se debe a que el marco legislativo ya fue modificado debido a la necesidad de las municipalidades de Cuzco, Trujillo y Huancayo claro se debe resaltar que este leve grado de dificultad se debió al esfuerzo previo aplicado por estudios anteriores en Huancayo, Cuzco y Trujillo, localidades en donde tuvo éxito esta herramienta impositiva y por la cual se incurrió en una modificación legislativa a nivel nacional.

- Venezuela

Vilaboy, M. & Ornes, S., 2007	La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo. Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas - Venezuela Disponibile en: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1301_1135_13-%20Venezuela%20-%20Baruta%20Caracas.pdf
En el caso venezolano, se aplica la contribución especial por plusvalía (CEP) como herramienta impositiva para la recuperación de plusvalías, la cual es considerada como una figura tributaria en el marco normativo venezolano desde la constitución de	

1999, aunque se debe reconocer que la CEP es considerada desde 1947 dentro del marco jurídico, pero no es hasta 1983 que es asentada en el artículo 68 de la Ley Orgánica de Ordenamiento del Territorio.

La experiencia venezolana en la recuperación de plusvalías data de los años 1997 y 1998 con los sectores La Naya-Las Minitas y la Urbanización Las Mercedes, respectivamente; estas localidades que sirvieron como punto de estudio y partida para la propuesta de recuperación de plusvalía, se han convertido en ejemplos con lineamientos destinados a garantizar el financiamiento, continuidad y ejecución de planes urbanos de desarrollo y control urbanístico bajo el marco legal del Plan de Desarrollo Urbano Local.

Como se ha estipulado, la incorporación de la recuperación de plusvalías urbanas en estas localidades de Caracas–Venezuela ha engullido un rotundo éxito gracias al marco jurídico venezolano y a la articulación de las instituciones gubernamentales y municipales tras su completo apoyo y desarrollo, pero de forma similar a varios países latinoamericanos, la Recuperación de Plusvalías no tuvo su directa aceptación, esta incluyó modificaciones legislativas a normativas que la limitaban, así como la inclusión de nuevos organismos y con estas nuevas modificaciones al plan inicial.

Uno de los principales problemas para la aplicación directa de la CEP fueron los artículos 115 y 116 de la constitución de la república Bolivariana de Venezuela, en la cual se garantiza el derecho a propiedad y que esa estará sometida a contribuciones, restricciones y obligaciones que sean establecidas por la ley, estas leyes respaldaban al propietario del suelo a ser acreedor de su patrimonio y que pagase una cantidad por tener este patrimonio, así mismo estas leyes establecían que sólo el estado podía incrementar estos valores, agregar o eliminar impuestos, razón por la cual represento un problema para la municipalidad quien esperaba implementar la recuperación de plusvalías. Para contrarrestar el efecto negativo se dio guía en el Poder Público Municipal – artículos 168 al 174 – en el cual se daba poder a las municipalidades para la creación, recaudación y liquidación de nuevos impuestos. Estos dos marcos legales pese a parecer contradictorios entre sí, especificaban que los impuestos base sobre la tierra deben de ser fijados por el estado, pero los impuestos de recaudación o de mejoría de una zona deben ser administrados por las municipalidades, razón por la cual la municipalidad pudo establecer, modificar y articular la recuperación de plusvalías en La Naya-Las Minitas y la Urbanización Las Mercedes en 1997 y 1998, respectivamente.

Finalmente se puede destacar que, en el caso venezolano, la recuperación de plusvalías por contribución especial por plusvalía, pudo ser adaptada con cierto grado de facilidad y ser atribuida a la municipalidad por constar con un marco legislativo claro, eficiente y articulado en los cuales las designaciones, poderes y administraciones tributarias son diversificadas y liquidadas con eficiencia.

Tras la revisión de la experiencia de diversos países latinoamericanos en la recuperación de plusvalías urbanas, se pueden destacar diversos problemas y observaciones de este tema que son comunes en la implementación de la herramienta impositiva en diversos países de la región. En primer lugar se reconoce que el problema principal al cual se enfrenta la implementación de la recuperación de plusvalías en países de Latinoamérica es el marco legislativo de cada país, dado que en algunos de estos los códigos orgánicos o marcos legislativos urbanos únicamente estipulan la recaudación de plusvalía mediante un valor porcentual al valor de venta del bien inmueble entre personas naturales; también se debe destacar que en algunos países (como Brasil), la aplicación de la recuperación de plusvalías no puede proseguir de una propuesta debido a que las reformas a códigos urbanos únicamente se efectúan para la modificación de los porcentajes de recaudación y más no para nuevas herramientas impositivas que ayuden a la autonomía de las municipalidades.

Como observación adicional, en diversos países con experiencia en recuperación de plusvalías, se resalta que emplean la metodología de la contribución por mejoras –que, si bien es una derivación de la recuperación de plusvalías, esta presenta grandes limitaciones–, metodología la cual necesita mínimas modificaciones a códigos orgánicos y que es de mayor accesibilidad para los Gobiernos Nacionales, ya que no presenta riesgos a la estabilidad política del país. Así mismo se debe reconocer que existen países en los cuales la recuperación de plusvalías o la contribución por mejoras son herramientas fiscales que no se encuentran especificadas de la forma correcta dando espacio a grandes controversias, inclusive debates por posesión de las recaudaciones (caso colombiano), lo cual puede llevar al fracaso en la implementación de la herramienta fiscal.

2.4. Resultados de la Recuperación de Plusvalías en los países de la región Latinoamericana

La Recuperación de Plusvalías tuvo varias consideraciones conceptuales, sobre el alcance o el resultado que esta tendría, esto en la etapa de pre-implementación. Aun

así, esta herramienta en diversos casos ha logrado cumplir con la finalidad central por la que ha sido considerada y empleada, que es el autofinanciamiento de los GAD's y el control sobre las plusvalías urbanas.

Un hecho recalculable es que la Recuperación de Plusvalías como herramienta de autofinanciamiento o control del suelo tuvo un gran éxito en su aplicación en gran parte de los países analizados en esta investigación⁵. El punto más relevante previo a la exposición de los resultados generados por la aplicación de la Recuperación de Plusvalías, es que esta en varios países de la región –que son incluidos en el trabajo– sufrió un cambio metodológico el cual consistía en una limitación de su accionar para convertirla en una Contribución de Mejoras con poder de parcelación o una reconsideración de los límites urbanos de la ciudad donde se aplicase la herramienta.

Los países que fueron centro de análisis en el presente trabajo fueron: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, como se mencionó en la mayoría de estos la aplicación de la Recuperación de Plusvalías fue un rotundo éxito, ahora es pertinente analizar los resultados obtenidos en cada país.

- **Argentina**

En el caso argentino, la aplicación de la Recuperación de Plusvalías se realizó para el municipio de Trenque Lauquen. Debido a la inflexibilidad jurídica del país, la Recuperación de Plusvalías fue modificada metodológicamente y se estableció como una Contribución por Mejoras, esta modificación sirvió para que la herramienta pueda ser aceptada por el marco jurídico y al mismo tiempo sea una herramienta de fácil y rápida aplicación. Con la aplicación se logró una expansión del área urbana –a cerca del 80% de zonas territoriales con gran potencial de recaudación impositiva–, con la expansión urbana también se dio lugar a un procedimiento de parcelación como objetivo de control del uso del suelo y del mercado del suelo. En definitiva, la aplicación de la Recuperación de Plusvalías por Contribución de Mejoras generó una forma de abarcar mayores recaudaciones, estableció un control al uso del suelo urbano y estandarizó el comercio del suelo, ya que al ser el GAD quien parcela terrenos este los comercia por un valor más accesible a los dueños de suelos, obligando a que estos bajen

⁵ Los países que se han tomado en cuenta para el análisis de este trabajo investigativo se encuentran en la sección 2.3.

sus precios y a que el mercado obtenga un equilibrio eficiente entre oferta y demanda sin incrementos exagerados en el valor de suelo.

- **Brasil**

El caso brasileño es quizá uno de los más importantes de analizar, independientemente de la localidad en la cual el proyecto se estableció (Belo Horizonte), la legislación brasileña era muy inflexible a tal punto de restringir la creación o modificación anticipada de impuestos; esta traba generó que la Recuperación de Plusvalías o la Contribución por Mejoras no lograran pasar de la etapa de diseño, un hecho plenamente trágico –desde el punto de vista económico-urbanista–. Por esta razón el caso brasileño es conocido como un ejemplo del como los marcos jurídicos y políticos pueden impedir la corrección de problemas alarmantes dentro de inversiones públicas o de la cultura fiscal.

- **Chile**

El proyecto de la Recuperación de Plusvalías en Chile se estableció para la ciudad de Santiago, el proyecto tuvo una aplicación apresurada debido a los crecientes y constantes problemas urbanos de la ciudad. El principal problema de esta herramienta fue el Código Urbano, el cual daba derechos muy puntuales a los dueños de suelos los cuales imposibilitaban un impuesto a sus ganancias, se tuvo que llevar a cabo una reforma a ciertos artículos que en lo posterior generarían un comercio del suelo justo, con una creciente cultura fiscal, nuevos límites de la zona urbana de Santiago y aún más importante la aplicación y fortalecimiento de la Recuperación de Plusvalías.

- **Colombia**

En el caso colombiano, el proyecto fue planteado para la ciudad de Bogotá; este caso es nombrado con regularidad en temas similares debido a su particularidad legal y su resultado. No existió problemas en cuanto al poder aplicar la Recuperación de Plusvalías, más bien este se originó a la apertura legislativa de quien podía aplicarla y hacerse cargo, este fue el proceso más arduo ya que se tuvo que dar lugar a cambios legislativos y de ordenanzas, tras este proceso el ejecutor fue el GAD de Bogotá. La Recuperación de Plusvalías no sólo ha servido como un medio de recaudación publica si no como una herramienta de control impositiva a la vivienda, organismo controlador del mercado de suelo y un delimitador fiscal de zonas urbanas y rurales con precios semifijos.

- **México**

En México existieron dificultades similares a países latinoamericanos, la más resaltante la rigidez legislativa a la recuperación de plusvalías que al igual que en Argentina este debió cambiar su forma metodológica para convertirse en una Contribución de Mejoras, aunque un poco mejor desarrollada ya que esta incluía zonas no urbanas y no delimitadas por el anillo urbano. La Contribución de Mejoras ayudó a una extensión urbana con parcelación de áreas públicas donde se pudo controlar el precio de mercado el cual era un problema denso y de difícil trabajo en Guadalajara (ciudad donde se aplicó el proyecto), también se logró un mayor ingreso para la conservación del centro histórico y finalmente una legislación que vale el seguimiento de la herramienta con renovación ante cualquier alteración dentro de las zonas de actuación.

- **Perú**

Para el caso peruano la Recuperación de Plusvalías no habría tenido mayor problema, ya que contaba con bastos años de experiencia en esta rama al igual que en la Contribución por Mejoras, especialmente por las municipalidades de Cuzco, Trujillo y Huancayo; la Recuperación de plusvalías ayudo a una actualización de márgenes entre los precios estimados municipales y los reales, también en modificación a las ordenanzas municipales y una planificación de reordenamiento urbano.

- **Venezuela**

El caso venezolano contaba con experiencias previas de la Recuperación de Plusvalías, aunque con el cambio metodológico ya mencionado posterioridad, la Contribución de Mejoras o Contribución Especial por Plusvalía (CEP) como se conoce en Venezuela. La aplicación de esta metodología fue sencilla en Caracas (lugar de estudio), debido a que la constitución defendía a la propiedad patrimonial de las personas, pero así también el derecho de las instituciones de cobrar un valor por estos patrimonios, bajo este punto se hicieron pocas reformas legislativas a los códigos urbanos para realizar de forma óptima la aplicación de la CEP, la cual genero un incremento en recaudaciones públicas y un control al precio de compra-venta de parcelas de terreno urbanas.

Como se ha visto, la Recuperación de Plusvalías en la mayoría de países latinoamericanos ha sido implementada con cierto margen de facilidad, aunque esta ha

necesitado un análisis muy centrado en su fase de diseño especialmente para que pueda ser acoplado a los marcos legislativos de cada país, y como se ha evidenciado tras este análisis ha sido necesario una modificación metodológica que ha dado resultado a una Recuperación de Plusvalías por Contribución por Mejoras.

Los resultados obtenidos por la aplicación de esta herramienta impositiva han sido la generación de una cultura fiscal fortalecida, un control del mercado del suelo, nuevas definiciones de los límites urbanos, expansión de zonas urbanas, actualización de valores monetarios patrimoniales cercanos a los de comercio, así como una reforma legislativa que ha dado parte a una confianza en nuevas herramientas de control y corrección de problemas urbanísticos dentro de una conceptualización económica.

2.5. Sostenibilidad de la herramienta impositiva, una mirada crítica

Diversos países latinoamericanos (como los repasados en la sección anterior) han incurrido en el campo de la recuperación de plusvalías, ya sea en la aplicación total de esta herramienta, o en una forma mayormente simplificada con fácil aplicación y control (la contribución por mejoras); sin embargo, pese a que los países latinoamericanos cada vez incorporan la recuperación de plusvalías como instrumento de autosustentabilidad fiscal para sus municipalidades, estas no siempre tienen el resultado esperado, o en el caso más drástico, esta no pudo trascender a más de un proyecto impositivo.

Hay que tener en cuenta que la recuperación de plusvalías no es una política impositiva aplicada por el sólo hecho de aumentar el abono de las personas naturales al estado, sino más bien, esta herramienta fiscal es empleada para la corrección de varios problemas –como el aumento excesivo en el comercio del suelo, especulación, monopolización del comercio del suelo urbano, etc.– y adicionalmente para tratar de recuperar parcial o totalmente la inversión que ha realizado el sector público en zonas urbanas.

La aplicación de la recuperación de plusvalías, es originada por el acelerado crecimiento urbano, que si bien en primera instancia puede parecer un efecto positivo para el desarrollo de una ciudad, este acarrea en ciertos casos mayores problemas que beneficios, estos problemas se presentan cuando el crecimiento de las ciudades sobrepasa el control de las entidades públicas que rigen en esta, ocasionando la atracción desmesurada del capital entre personas naturales y jurídicas, ocasionando competencias de mercado incontrolables, lo que llega a desembocar en la generación de oligopolios de bienes raíces. Pero este no es el único problema el cual acarrea el acelerado crecimiento urbano, también se puede citar la competitividad de mercados

financieros (quienes otorgan cada vez más créditos a personas quienes buscan una propiedad urbana), el aumento de desigualdad, efecto originador de la fragmentación territorial y social. Estos problemas que en mayor parte son atribuidos al crecimiento urbano, también poseen colaboración del ineficiente poder económico el cual puede regir a la ciudad afectada (Dillon, Cossio, & Pombo, 2010).

Los problemas mencionados han sido la razón para que las autoridades públicas planteen a la recuperación de plusvalías (o la contribución por mejoras) como una herramienta de corte y control a dichos problemas; pero también con el objetivo de lograr la autofinanciación de entidades públicas, mediante la captación del plusvalor; esperando que así la recuperación de plusvalías pueda acarrear beneficios económicos, fiscales, sociales, comerciales, políticos, etc., de forma sostenible.

Aunque el término “sostenible” puede ser calificado de subjetivo, es el adecuado, principalmente porque la recuperación de plusvalías es un impuesto al suelo, siendo un gravamen substitutivo del impuesto a la renta, el cual busca garantizar la recaudación de un monto mínimo sobre los accionares públicos, garantizando la redistribución privada en manos del estado (Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2006), de esta forma se puede asegurar que la recuperación de plusvalías en lo establecido debe asegurar una recaudación mínima sobre el plusvalor, para que ese pueda ser redistribuido en obras urbanas de mantención o embellecimiento.

La recuperación de plusvalías o la contribución por mejoras son herramientas impositivas las cuales han sido catalogadas como sostenibles en el tiempo por sus diseñadores (entidades públicas, académicos o investigadores), razón por la que han sido sometidas a un proceso de renovación y adaptación bajo los marcos legislativos de los diferentes países latinoamericanos que han buscado corregir los problemas ya estipulados. No sólo la adaptación al marco jurídico es suficiente, en algunos países como Chile o Argentina, el optimismo ha llegado a aceptar la petición de modificaciones a las legislaciones antes que al proyecto en sí.

La sostenibilidad en diversos países ha sido evaluada en cortos periodos de tiempo (Comuna de Santiago, experiencia Chilena), razones por las cuales estas evaluaciones pueden ser denominadas como insatisfactorias o irrelevantes, precisamente porque las evaluaciones de corto plazo en impuestos de esta naturaleza sólo pueden ser medido con el aumento de recaudaciones, más no en correcciones del mercado de suelo, disolución de oligopolios de bienes raíces, o entre los puntos más resaltantes, la reducción de desigualdad y aumento de cultura fiscal. Una correcta evaluación para la aseveración de la sostenibilidad de la recuperación de plusvalías debe darse al haber

transcurrido un periodo de tiempo considerable, como en el caso Colombiano, el cual es un referente regional del éxito de la contribución por mejoras, la sostenibilidad de esta herramienta fue evaluada con facilidad, debido a un periodo considerable de tiempo, con datos de una cultura fiscal mayor al años de instauración de la herramienta impositiva, así mismo se pudo corroborar la disminución de desigualdad, pero quizá el punto por el cual pudo atribuirse la sostenibilidad de esa herramienta, fue que el comercio del suelo se vio estandarizado con un valor efímero al valor de los catastros municipales, siendo este un punto importante, y en especial es debido a que el valor de comercio del suelo es el problema más importante en Latinoamérica, debido a su tendencia exponencial sin tener una base sólida.

El término sostenible como ha sido mencionado antes, puede ser caracterizado de “subjetivo”, si se enfocamos a toda la región latinoamericana, en especial porque en todos los países no se maneja el mismo marco jurídico o no se instauran las mismas políticas fiscales. Pero al estudiar la sostenibilidad en un campo singular y excluyente entre cada país, el termino es el adecuado, ejemplificando en el caso ecuatoriano, en el cual la creación de nuevos tributos únicamente es perteneciente a la Presidenta o Presidente del país, esta nueva carga tributaria será revisada en el pleno de la asamblea donde se determinará su sostenibilidad y de serlo su aprobación. Así mismo en el art. 492 del COOTAD se estipula que las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán los cobros de tributos, y así mismo estas entidades estarán a cargo del cambio de ponderaciones según sus necesidades, acciones estipuladas en los art. 494, art. 495, art. 496 y art. 497.

En forma singular la sostenibilidad de la recuperación de plusvalías puede ser adecuada, en su etapa de aprobación, pero como lo estipula Smolka & Ambroski (2003), la instauración de la recuperación de plusvalías, puede acarrear diversos problemas en el largo plazo que lleve a cambiar el concepto de sostenible; precisamente a tres aspectos señalados por los autores: i) que la recuperación de plusvalías puede ocasionar la disminución de otras recaudaciones públicas, producto del estrangulamiento fiscal a las personas naturales; ii) la recuperación de plusvalías puede tener un impacto perverso en el financiamiento de infraestructura⁶; iii) puede tener impactos perversos en el control del suelo y las pautas de desarrollo (Smolka & Amborski, 2003). Estos puntos en esencial pueden derrocar el término de sostenibilidad de la herramienta impositiva.

⁶ El impacto perverso en el financiamiento de infraestructura hace referencia a que la municipalidad puede crear o contratar entidades que brinden un mejor servicio al que puede brindar la municipalidad a ciertas zonas urbanas, principalmente en afán de lograr costos municipales más bajos.

A modo de conclusión, la sostenibilidad de la recuperación de plusvalías a nivel regional es un término que escasamente puede ser el correcto, pero en forma singular, puede serlo, siempre y cuando este término no sea basado en que la recuperación de plusvalías es un mecanismo impositivo corrector de problemas urbanos, ya que como lo señala Smolka y Ambroski, esta efímera percepción de la herramienta impositiva puede desembocar en problemas aún mayores de los planteados originalmente.

CAPÍTULO III

DEFINICIÓN Y PROPUESTA DE APLICABILIDAD DE LA HERRAMIENTA AL CASO ECUATORIANO

La parte final la investigación se centra en los pasos que se deben seguir para la elaboración de la herramienta impositiva, así como los actores que deben participar en el proceso. Se realiza un análisis a artículos de la Constitución y el COOTAD los cuales deben ser reformados para dar paso a la recuperación de plusvalías. Al finalizar el capítulo se considera si la herramienta puede ser aplicada en base a una revisión de la solides democrática del país.

3.1. Lineamientos seguidos por los países Latinoamericanos para la implementación de la Recuperación de Plusvalías

Los países latinoamericanos incluidos en el presente trabajo han incursionado en la aplicación de la recuperación de plusvalías, especialmente porque sus ciudades urbanas han pasado por las tres etapas previas para la aplicación de esta herramienta: 1) el crecimiento o expansión de los límites urbanos, 2) los cambios de altura en edificaciones, y 3) los cambios de uso de estas edificaciones (Ochoa, 2013). Estas etapas del crecimiento y desarrollo de las ciudades originan problemas como la inequidad de precios del comercio del suelo, la disparidad social, afecciones al mercado o una elevación del valor de subsistencia muy por encima de los estándares estimados por cada país, problemas que han sido discutidos dentro de este trabajo.

Los problemas del crecimiento y desarrollo de las ciudades, han obligado a las autoridades a buscar una solución, siendo esta la recuperación de plusvalías; herramienta que como fin principal tiene el autofinanciamiento de GAD's, pero también el control a varios problemas económicos, sociales y urbanísticos dentro de una ciudad –especialmente la zona urbana–, para la aplicación de esta herramienta se debe seguir un conjunto de lineamientos los cuales tienen poca variación entre los países que han incursionado en la Recuperación de Plusvalías, especialmente porque comparten similitudes en sus marcos constitucionales, legislativos y ejecutivos.

Para la definición de los lineamientos de elaboración de la Recuperación de Plusvalías, estos son tomados de Maldonado, M. (s.f.) en la publicación “Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalías en Colombia”, así, los lineamientos son presentados en el cuadro 1, a continuación.

Cuadro 1. Esquema de pasos para la elaboración de la Recuperación de Plusvalías



Fuente: (Maldonado, s.f.) en “Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalías en Colombia”

Elaboración: El autor

Con estos ocho pasos se ha delineado la correcta aplicación de la Recuperación de Plusvalías en varias ciudades de Colombia, así como en el resto de ciudades latinoamericanas analizadas. La explicación de cada lineamiento debería de sobrar, pero de forma concreta se puede explicar que con el 1) objetivo se refiere al horizonte de la política, en este caso la recuperación de plusvalías que funge como herramienta de autofinanciamiento de los GAD a través de la plusvalía generada por la intervención pública en las zonas urbanas y rurales; 2) las personas obligadas al pago que llegarían a ser los dueños de parcelas de terreno urbanas y rurales, ya que los gobiernos autónomos municipales están encargados de operar en estas áreas por lo cual se ha generado beneficiando a los dueños de suelos; 3) en cuanto al hecho generador se refiere a los participantes de la recuperación de plusvalías, que en primera instancia son los GAD; 4) con los criterios y reglas para determinar la plusvalía se refiere a que se puede considerar como efecto de plusvalía⁷ y dentro de esta plusvalía que valor es el generado por la intervención pública y que debe de ser recuperado; 5) la tarifa como es el porcentaje de plusvalía que debe ser pagado anualmente, el cual en el contexto latinoamericano ha sido guiado a través de un levantamiento catastral histórico, análisis de la inflación y del sector constructor y de bienes raíces, así como la situación económica de los dueños de suelos; 6) y 7) a la exigibilidad y proceso de liquidación son los medios de cobranza del impuesto en caso de resistencia de pago y de la misma forma a como este valor cobrado

⁷ El efecto de plusvalía se encuentra explicado con mayor claridad en el Anexo 1.

va a llegar a las arcas públicas (municipales en este contexto); y, finalmente 8) la destinación de los recursos que en principios son dirigidos la reinversión pública en modificación arquitectura, embellecimiento y mantención de las zonas urbanas y rurales.⁸

Como se ha expresado, los lineamientos de la Recuperación de Plusvalías no deberían tener mayor variación en su aplicación debido a la similitud constitutiva, jurídica y legislativa y judicial de los países latinoamericanos, especialmente los analizados en el presente trabajo investigado, con esta razón, al aplicarla la Recuperación de Plusvalías en Ecuador, los lineamientos no deberían tener mayor variación al ser incorporados en la realidad nacional.

3.2. ¿Cómo debe aplicarse la Recuperación de Plusvalías en Ecuador?

Mencionados anteriormente los lineamientos base de la Recuperación de Plusvalías, estos pueden ser seguidos en Ecuador sin ser alterados o modificados en gravedad, debido a la similitud jurídica, legislativa y ejecutiva de los países latinoamericanos que han integrado esta herramienta, y que han sido incluidos en el trabajo investigativo. Ahora, la aplicación de la Recuperación de Plusvalías, consiste en un proceso periódico y muy controlado, debido a que la aplicación de esta nueva política de autofinanciamiento para los GAD's debe de encontrarse dentro de los estándares Constitucionales – como guía mayor –, y también constando dentro de la administración y delineamientos del COOTAD.

3.3.1. Características generales para la elaboración de la Recuperación de Plusvalías

Las características básicas de la elaboración de la herramienta ya han sido desveladas parcialmente al principio de este capítulo; como se ha mencionado, se necesita hacer una revisión de artículos que avalen las cargas impositivas a la plusvalía y que ayuden a la generación de nuevos impuestos, claro está siguiendo el horizonte de la Constitución y del COOTAD, los cuales persiguen aspectos como la equidad social y económica. De esta forma la tabla 1 y 2 presenta la recolección de artículos de la Constitución y el COOTAD, en conjunto con un análisis global de estos⁹ (es necesario recordar que se han revisado algunos artículos de la Constitución en la sección 1.2.4.).

⁸ La información vertida es tomada de distintas fuentes:

- Maldonado, M. M. (s.f.). Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalías en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Maldonado, M. M. (2007). Recuperación de Plusvalías. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina (págs. 195-258).
- Ochoa, O. B. (2013). Plusvalías urbanas: generación y administración. En D. A. Erba, Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría y Práctica (págs. 119-131).

⁹ Los artículos de las tablas 1 y 2 se encuentran transcritos completamente en la sección de Anexos.

Tabla 1. Recolección y análisis de artículos de la Constitución

Artículos	Análisis
<p>Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas y servicios públicos, ... están regulados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La orientación efectiva al buen vivir y el principio de solidaridad... 2. Debe pregonar el interés general sobre el interés particular... 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de políticas públicas... 	<p>Al haber hecho una revisión de diversos artículos constitucionales, y, en especial los más importantes en lo que respecta al tema; se entiende que únicamente el Estado es el encargado de generar nuevas cargas impositivas o tributarias, como es el caso de la Recuperación de Plusvalías; ahora también la constitución enfoca que los GAD's pueden generar tasas o modificarlas siempre y cuando sirvan como medio recaudatorio de la contribución por mejoras – hecho que ya es ejecutado en la mayoría de los GAD's –.</p>
<p>Art. 226.- Las instituciones del Estado... Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.</p>	<p>Dado que la Recuperación de Plusvalías básicamente es un nuevo impuesto, los GAD's no tienen la potestad para generarlo, por lo cual este debe de ser generado y puesto en ordenanza por el poder Ejecutivo. La generación, aprobación y establecimiento de la Recuperación de Plusvalías no debería de tomar gran problemática en el aspecto de diseño, dado que cumple con los estándares del art. 300 (como se ha identificado la Recuperación de plusvalías no sólo puede funcionar como herramienta recaudatoria) para la formulación de políticas.</p>
<p>Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:</p> <p>...</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. <p>...</p>	<p>Un punto muy diferente entre la elaboración del nuevo impuesto, su aprobación y ejecución, es qué institución pública debe de administrarlo, ya que en los artículos citados no se especifica el escenario mencionado, esta falencia puede generar un problema para la herramienta, especialmente porque es establecida para los GAD's.</p>
<p>Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <p>...</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras. <p>...</p>	<p>Ante este problema se debe tomar en cuenta la aplicación de la Recuperación de Plusvalías en países Latinoamericanos, en</p>
<p>Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de Conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.</p>	
<p>Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento</p>	

correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por la ley.	los cuales la herramienta ha sido administrada por las municipalidades, esencialmente porque son instituciones públicas que obtienen un mayor beneficio y porque manejan políticas recaudatorias similares para su propio autofinanciamiento.
Art. 300.- La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.	
Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.	

Fuente: (Asamblea Constituyente, 2008) en Constitución de la República del Ecuador

Elaboración: El autor

Tabla 2. Recolección y análisis de artículos del COOTAD,

Artículos	Análisis
<p>Art. 54.- Son funciones del GADM las siguientes:</p> <p>...</p> <p>b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.</p> <p>...</p>	<p>El COOTAD es un código para los GAD's; este se basa en los lineamientos básicos establecidos por la Constitución, dejando un ligero margen de libertad para las instituciones públicas a las que rige el código.</p> <p>Como primer punto, se expone que los GAD's deben de contar con autonomía financiera, la cual puede ser basada en impuestos, o recaudaciones que pueden ser creadas por los mismos (siempre y cuando no incurra en un tributo nuevo no contemplado por el Ejecutivo); pero así mismo se expone que estas cargas tributarias deben de seguir las líneas constitucionales de equidad social, económica, desarrollo, sustentabilidad, etc.</p>
<p>Art. 55.- Los GADM tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:</p> <p>...</p> <p>b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo</p> <p>...</p> <p>e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales por mejores.</p> <p>...</p> <p>i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;</p> <p>...</p>	<p>Bajo este punto el margen de libertad que deja el COOTAD a los GAD's es el de crear impuestos recaudatorios por acciones</p>

<p>Art. 163.- De conformidad con lo previsto en la Constitución, los GAD's generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas.</p>	
<p>Art. 166.- ... Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los GAD's ingresarán necesariamente a su presupuesto.</p>	<p>básicas de este organismo público y muy cerradamente del efecto multiplicador de la plusvalía que genera este. Para el efecto multiplicador que generan las acciones de los GAD's se establece las "Contribuciones especiales de mejoras" carga impositiva que debe ser administrada únicamente por los GAD's y que se utiliza en función a la intervención que genera este organismo.</p>
<p>Art 172.- Ingresos propios de la gestión. - ... Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; lo de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros. ...</p>	<p>Así la Contribución Especial de Mejoras de Ecuador implica el cobro por intervención del sector público en obras –mismas enlistadas en el artículo 577– este cobro como se ha detallado será en base al costo de la obra y lo pagarán las personas que hayan sido beneficiadas con esta intervención. También se estipula que, ante la participación de los GAD's en obras, también se debe hacer una revaloración del catastro para no desajustar el cobro de la contribución por mejoras y las otras cargas impositivas.</p>
<p>Art 182.- Contribuciones especiales de mejoras. - ... Las contribuciones especiales de mejoras serán recaudadas por el GAD hasta diez anualidades contadas desde la terminación respectiva de la obra. Al concluirse una obra realizada por el gobierno provincial, que aumente el valor de las propiedades particulares, este gobierno determinara el valor que adquieren los predios ubicados en las zonas de intervención para establecer el valor de contribución de mejoras que deben de pagar los particulares beneficiados.</p>	<p>La Contribución Especial de Mejoras nacional no es distinta a la aplicada en los países Latinoamericanos, dado que las dos se basan en el cobro por intervención pública, pero aun cuando el objetivo es el de recuperar el valor de la inversión no enfatiza el cobro a la plusvalía generada, hecho el cual deja un gran margen de libertad a los dueños de suelos para adquirir el poder especulativo e incrementar exponencialmente el valor de sus suelos con intervención pública.</p>
<p>Art. 185.- Impuestos municipales. - Los gobiernos municipales y distritos autónomos metropolitanos, además de los ingresos propios que puedan generar, serán beneficiarios de los impuestos establecidos en la ley.</p>	
<p>Art. 577.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras. - Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por:</p> <p>a) Apertura, pavimentación, ensancho y construcción de vías de toda clase;</p>	

<ul style="list-style-type: none"> b) Repavimentación urbana; c) Aceras y cercas; d) Obras de alcantarillado; e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; f) Desección de pantanos y relleno de quebradas; g) Plazas, parques y jardines; y; h) Otras obras municipales que determinen mediante ordenanzas, previo el dictamen legal pertinente. 	
<p>Art. 578.- Base del tributo.- La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.</p>	

Fuente: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por el Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011.

Elaboración: El autor

Con la recolección de diversos artículos de la Constitución vigente y del COOTAD, la característica principal para el establecimiento de un nuevo tributo –sea este la recuperación de plusvalías– es que sólo puede ser definido, aprobado y ejecutado por el Ejecutivo mayor – el Jefe de Estado– de esta forma no es difícil concluir que pese a la autonomía política de los GAD's estos no pueden por cuenta propia aplicar un impuesto a la plusvalía. Adicionalmente se debe aclarar que la recuperación de plusvalías actualmente no puede ser implementada, debido a que el marco legal ecuatoriano actual no acepta la creación de impuestos similares, y ya existe la Contribución Especial de Mejoras –que se encarga de poner un valor de rescate por el alcantarillado, iluminación, mantenimiento de aceras y calles, entre otras–; para que la recuperación de plusvalías sea considerada, desarrollada y aplicada se debe establecer un plan reformativo a la Constitución y el COOTAD, en donde se modifique la contribución especial de mejoras por la recuperación de plusvalías y el mecanismo que esta integra –pese a ser similares, la Contribución Especial de Mejoras incluye aspectos limitados de la Recuperación de plusvalías–.

Con el problema suscitado a los GAD's, respecto a su incapacidad de establecer un nuevo tributo recaudatorio a la plusvalía, también se encuentra que este ya cuenta con un mecanismo similar –una modificación metodológica de la Recuperación de Plusvalía – el cual es la Contribución Especial de Mejoras, la cual es una herramienta mucho más limitada que la aplicada en los países Latinoamericanos. Debido a que sólo se centra en recolectar el costo de inversión de los GAD's en ciertas obras civiles, mientras que, en los países

latinoamericanos esta herramienta también sirve como un mecanismo de expansión o control del centro urbano, parcelación y control del elevado plusvalor. Con esta carencia la Contribución Especial de Mejoras de Ecuador es una herramienta cuanto menos ineficaz, si se considera como herramienta de autofinanciamiento de los GAD's, y claro hay que tener en cuenta que la Contribución Especial de Mejoras es un pago anualizado por un máximo de 10 años –puede expandirse el plazo en función al costo de la obra, implicados y zonas beneficiadas– a lo que se puede seguir añadiendo su incapacidad del plusvalor real que se genera con la intervención del gobierno.

Ante estas dos problemáticas expuestas, y como se ha mencionado anteriormente, la Contribución Especial de Mejoras deberá de sufrir una reforma metodológica retrograda –en aspecto positivo– en la cual se integren los mecanismos de acción de la Recuperación de Plusvalías, como sistemas de parcelación, revaluó de catastros municipales, control del mercado mediante el valor porcentual del rescate del plusvalor, mejoras idílicas, derechos de uso del suelo, entre otras. Pero para que esta reforma metodológica de la Contribución Especial de Mejoras hacia la Recuperación de Plusvalías, lo más factible es que esta reforma sea planteada por los GAD's sectoriales, con un análisis económico-social del problema de la plusvalía en las zonas urbanas de las ciudades, exponiendo el exuberante beneficio que reciben los dueños de suelos ante la intervención del sector público, e incluyendo que este beneficio es mínimamente recuperado aún con la actualización de catastros o la Contribución Especial de Mejoras; posteriormente presentarlo al Ejecutivo donde en un conjunto de interacciones deberá modificar, replantearlo, aprobarlo o rechazarlo, pero claro este método de establecimiento de la política es un marco de interacción de elaboración de política, hecho visto a continuación.

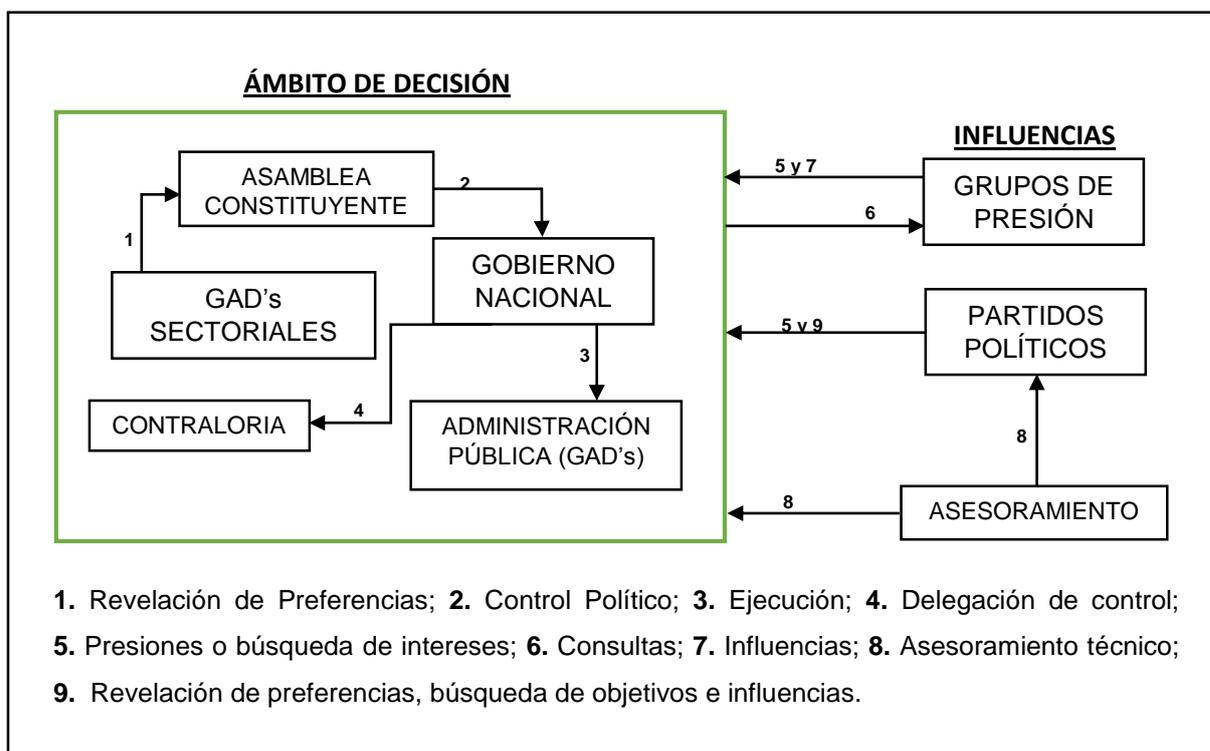
3.3.2. Actores de la elaboración de la política, ¿Cómo deben interactuar?

En cuanto a los actores de la elaboración de la política, estos ya han sido desvelados brevemente en secciones anteriores, los cuales en primer instancia son la Asamblea Constituyente y el Jefe de Estado, quienes cuentan con los tres poderes básicos del estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial), estos actores son quienes definen de forma inicial la política, pero a su vez, dentro de su marco interactivo también pueden tener contacto comunicativo con agentes externos, por razones explicados posteriormente. A continuaciones se muestran las interacciones de los actores en el cuadro 2.

El cual puede explicarse por sí mismo, principalmente porque es un cuadro interactivo, aun así se puede resaltar que el ámbito de decisión – recuadro de color verde – es en donde interactúan las entidades embestidas por los poderes del estado, como la Asamblea

Constituyente, el Gobierno Nacional (Jefe de Estado) y los GAD's (entidades que son principales beneficiadas con esta políticas); dentro del ámbito de decisión se establece un proceso en el cual los GAD's Sectoriales identifican y revelan las preferencias de la política, sobre cómo debería ser dirigida y a que sectores, para posteriormente ser considerada por el poder Legislativo que revisara, modificara o de ser el caso elaborara la política para que esta sea aprobada por el poder Ejecutivo (Gobierno Nacional o Jefe de Estado), quien a su vez decidirá en manos de quien estará esta política y como la podrá ejecutar, lugar donde entran en función los GAD's Municipales – quienes sólo tendrán el poder de ejecutar la política -, pero también existen los GAD's Sectoriales quienes tienen la potestad autónoma de modificar algunos márgenes de la política, dentro de los lineamientos que sean contemplados por la Asamblea Nacional y el Gobierno Nacional.

Cuadro 2. Interacción de Actores para la elaboración de la política



Fuente: (Cuadrado, y otros, 2010) en "Política Económica"

Elaboración: El autor

Como se revisó, el ámbito de decisión no tiene mayor complejidad de interpretar, pero ahora se debe incluir la segunda etapa del cuadro 2, las influencias, son especialmente los actores con los que se debe tener un mayor cuidado, pese a ser actores secundarios, estos pueden llevar a un fracaso conceptual de la política o un desmembramiento de esta, modificándola de tal forma que no cumpla sus funciones. En su mayoría lo que tratan las influencias – como es de esperarse – es de modificar los lineamientos de la política para que intereses privados no

sean alterados ni siquiera en una mínima parte, es por esto que los actores principales (actores embestidos con los poderes del estado), sólo deben tomarlos como consulta para establecer una política dinámica que no afecte el dinamismo económico de las zonas urbanas. Pero, estos actores secundarios no actúan por cuenta propia, es decir no lo hacen sin conocimiento de lo que puede llegar a pasar en caso de que sea aprobada o no la política, estos actores también cuenta con un asesoramiento muy complementarios, que en muchos de los casos es también un aportador a la elaboración de los actores principales.

Puede que las interacciones de actores para la elaboración de política parezcan un proceso sencillo, pero esto dependerá de que los intereses entre los actores que poseen los poderes del estado y actores secundarios sean los mismos, caso contrario se estaría enfrentando a un escenario redundante y sin salida, en el que la política no evolucionaría más allá que una fase de pre-formulación o pre-concepción. En el caso que existiese un mínimo desacuerdo en la política entre actores principales y secundarios, la definición de política sería un proceso de etapas, similares a las vistas en la sección 3.2., pero no solamente se debe de incluir estos pasos, también – y al igual que las diversas políticas – deben de contar con normativas de control, que garanticen la eficacia de la política.

3.3.3. Control y seguimiento

Antes de empezar esta sección se necesita recordar que según lo establece la Constitución de 2008, el Ejecutivo es el único poder que puede establecer una nueva política, y también que es el único que puede establecer la administración de este a un Ministerio, Intendencia, GAD u otras entidades del sector público.

La Recuperación de Plusvalías (entendida como una política impositiva) es una herramienta de autofinanciamiento de los GAD's, así, estos tienen la potestad administrativa de la herramienta, más no la potestad de control, seguimiento o corrección ya que estas atribuciones son únicas del Estado, entonces ¿cómo puede ser controlada la Recuperación de Plusvalías cuando es administrada por los GAD's?

En cuanto al control de la administración de la Recuperación de Plusvalías, la entidad gubernamental encargada sería la Contraloría General del Estado, institución que por ley – Constitución del Ecuador de 2008– tiene como obligación el control de la utilización de los recursos estatales, así como determinar responsabilidades administrativas, relacionadas con

gestiones sujetas a control estatal¹⁰, de esta forma se evitaría que los montos recaudados no sean mal empleados en proyectos no dedicados a el mejoramiento económico, social o urbanístico de la zona donde tenga funciones el GAD administrador de la Recuperación de Plusvalías.

El seguimiento de la política es directamente relacionado con la evaluación de la misma, estas acciones bajo orden constitucional –Art. 141– están a cargo de la Función Ejecutiva, es decir la Presidencia y Vicepresidencia de la República, claro está que estos dos representantes de la función no podrían elaborar el seguimiento de las políticas, por lo cual, la evaluación y seguimiento puede ser transmitido a otras entidades, la más acorde a esta sería la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, debido a que tiene por objetivos el asesoramiento de leyes a los GADS, así como el relacionamiento entre el Gobierno Nacional y los GADS, con lo que se podría incluir en una transferencia se información de ambos sectores, tanto de los GAD's que administran la herramienta como de la Secretaria, consiguiendo indicadores que determinen, de ser necesario una reforma o nueva adecuación de la Recuperación de Plusvalías para un correcto y eficiente funcionamiento como herramienta de autofinanciamiento de los GAD's.

3.3. ¿Es posible el funcionamiento de la Recuperación de Plusvalías en Ecuador?

La Recuperación de Plusvalías, como se ha revisado en varios parámetros de esta investigación, ha sido considerada en primera instancia como una herramienta de autofinanciamiento para los GAD's de una localidad o de un país, sin embargo no se debe dejar de lado la naturaleza de esta herramienta, la cual consiste en una medida impositiva y una ley, formando parte de los marcos legales de un estado, mismos que son administrados por un gobierno en turno; de esta forma se puede dar una conjetura inicial que, mientras más confianza existe en un gobierno por parte de la población, más sencilla será la aprobación y administración de una ley, hecho debido a que los estándares de satisfacción de un gobierno en la población se debe a su “correcta” ejecución u operación de actividades en busca de la mayor aprobación, cuando un gobierno logra concentrar una mayor atención positiva por parte de sus pobladores el plantear o modificar acciones políticas es interpretado por los pobladores como un acto o decisión que puede llegar a incrementar su satisfacción, determinando así un lapso de manejo sencillo a los gobiernos en las decisiones políticas o económicas.

¹⁰ Las obligaciones de la Contraloría General de Estado corresponden a los artículos 211 y 212 del capítulo quinto “Función de Transparencia y Control Social”, sección tercera “Contraloría General del Estado” de la Constitución del Ecuador de 2008.

La confianza que puede ganar un Gobierno Nacional como un Gobierno Autónomo Municipal (GAD) se debe principalmente a las líneas de interacción políticas, económicas, sociales o de participación ciudadana que tenga con la población, así también con el cumplimiento y satisfacción de necesidades básicas que esta pueda demandar, es así que hablando en el plano Latinoamericano, Love et al. (2015), explican que la confianza de un pueblo a un Gobierno Nacional se debe a aspectos ya mencionados anteriormente, los cuales en Latinoamérica en los últimos años han definido largos periodos de gobernabilidad con índices de satisfacción media de los pobladores para con sus gobiernos de turno, pero al mismo tiempo revelan el cambio cultural que ha existido con el paso de generaciones, especialmente en la forma de interactuar con los gobiernos – este punto hace referencia a que en la última década las peticiones de creación, reforma o anulación de leyes son más formales, sólidas y medianamente frecuentes a cómo eran una década atrás – lo que ha generado un periodo de “estima” a los gobiernos en la última década (Love, Carlin, & Singer, 2015). Así en el gráfico 3 se presenta el porcentaje de confianza de los Gobiernos Municipales en Latinoamérica.

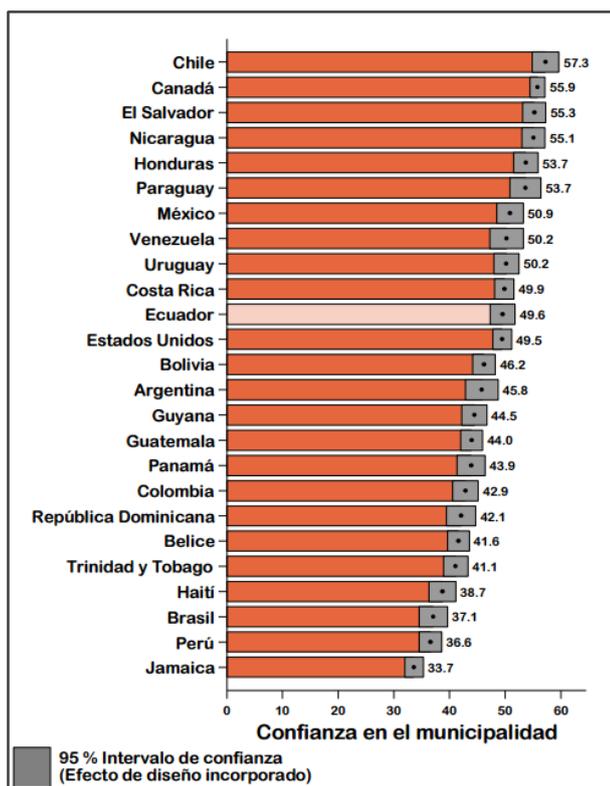


Gráfico 3. Confianza en el gobierno local en los países de las Américas, 2014

Fuente: (Love, Carlin, & Singer, 2015)
Elaboración: El autor

Independientemente de los países de la región Latinoamericana –que en su mayoría cuentan con tasas moderadas y representativas de confianza municipal por parte de los pobladores–, Ecuador en el año 2014 contó con el 49,5 % de confianza municipal, lo que puede traducirse

en una administración de la postulación, reconsideración o anulación de leyes que son dirigidas exclusivamente a los pobladores, en este caso, llegaría a ser la Recuperación de Plusvalías.

Con esta información primaria se podría generalizar que es posible la definición de la Recuperación de Plusvalías en el escenario nacional, pero, como se ha mencionado es sólo una información primaria, y la cual está en conjunto a Latinoamérica, por lo que se necesita de mayor información centrada en la confianza del Gobierno Nacional, por lo cual se debe enfocar en el gráfico 4.

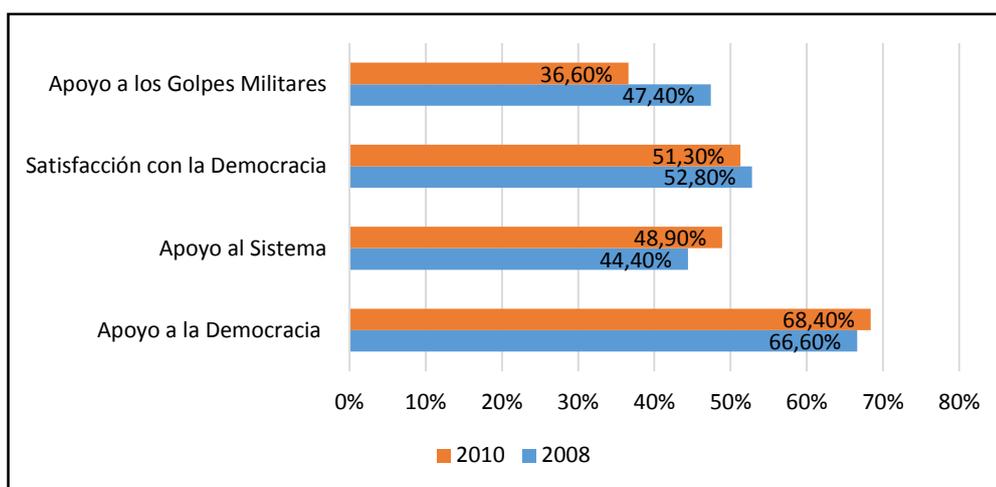


Gráfico 4. Medición Democrática de Ecuador, 2010

Fuente: (Donoso, Montalvo, & Orcés, 2010)

Elaboración: El autor

En el gráfico 4, se muestra un conjunto de indicadores de la Democracia en una comparativa de 2008 y 2010, donde se corrobora que existe un cambio cultural hacia el apoyo democrático, dejando de lado la tendencia a golpes de estado militares apoyados por el propio pueblo (hecho que se mencionó anterior al gráfico 3); de esta forma se verifica que existe un mayor apoyo del sistema de gobierno (con un 48.90% de la población), de la misma forma existe un valor significativo en la satisfacción de la democracia (con un 51.30%), valores que conjeturan la suposición realizada anteriormente – mientras más confianza existe en un gobierno por parte de la población, más sencilla será la aprobación y administración de una ley– (Donoso, Montalvo, & Orcés, 2010).

Pero, aunque los valores porcentuales de la Medición Democrática de Ecuador en 2010 o la Confianza de los Gobiernos Municipales en 2014, muestran un escenario “llamativo” para la proposición o instauración de la Recuperación de Plusvalías, se debe tener presente que la reacción social no siempre será igual a un mismo aspecto en diferentes periodos de tiempo, lo cual es un tema del razonamiento social y de las circunstancias presentadas en ese

momento; respecto al último punto se debe destacar que estos valores porcentuales son recolectados en un momento democrático optimista y sólido con una respuesta económica por parte de los gobernantes, pero a la altura actual, existen problemas exógenos al gobierno nacional que han desencadenado una “micro-crisis” nacional la cual aunque sea denominada micro, no está lejos de desencadenar problemas mayores en aspectos macroeconómicos, y lo que en el peor de los casos cause una retroceso cultural-político –en derrocamientos militares, asfixia política, contradicciones entre poderes del estado– que lleven a un escenario el cual no sea el apto para el planteamiento y funcionamiento de la Recuperación de Plusvalías. Aun así, se debe aportar que la actualidad democrática del país es sólida, con una similitud de ideología política en el gobierno nacional, gobiernos autónomos descentralizados e inclusive en la Asamblea General, circunstancia que forma un escenario político fuerte en el cual puede plantearse la Recuperación de Plusvalías por parte del poder ejecutivo y ser modificada o considerada participativamente por la Asamblea General, estableciendo un proceso transparente, sólido y democrático en el que puede desarrollarse la propuesta de la Recuperación de Plusvalías.

CONCLUSIONES

- La Recuperación de Plusvalías a lo largo de la presente investigación ha sido considerada como una herramienta eficiente del autofinanciamiento para los Gobiernos Autónomos, dado que se centra en la recaudación del plusvalor; pero también se ha mencionado que, por sus variaciones metodológicas, esta ha logrado generar beneficios económicos –como la reactivación e impulso del comercio del suelo en la región norteamericana, consistiendo en una relación silenciosa de continua inversión, incremento del plusvalor y valor recaudado, entre gobiernos locales y comerciantes del suelo–, sociales –entre los que se puede citar el caso argentino, el cual al legalizar y urbanizar las ocupaciones ilegales del suelo, ha logrado elevar los niveles de vida de los sectores alejados a la urbe, obviamente incluyendo a la Contribución por Mejoras para que así los gobiernos locales recauden parcialmente el costo del beneficio social–, culturales –refiriéndose al caso chileno, específicamente de la Comuna de Santiago en la cual mediante una reforma legislativa se logra aplicación de impuesto al plusvalor a los dueños de suelos, estableciendo una cultura “obligada” a la declaración de impuestos por el plusvalor que generan los suelos urbanos– y financieros –ubicando el caso argentino, en dónde no únicamente se legalizo la ocupación ilegal de suelos, sino que también empleo un modelo de parcelación en la frontera urbana de las ciudades, estableciendo un negociado de prestación por parte de la banca pública y privada mediante fideicomiso para la compra y derecho de uso del suelo parcelado, creando así retribuciones a la Contribución por Mejoras y ganancias en interés a la banca pública y banca privada internas en el fideicomiso–.
- La Recuperación de Plusvalías en la implementación, más allá de haber representado un costo económico, social o político –entendiéndose como la inestabilidad democrática de una localidad o país que puede desencadenar efectos endógenos, causantes de alteraciones macroeconómicas y especulativas que finalmente terminan afectando ámbitos sociales como posiblemente, los niveles de vida–; en la mayoría de casos revisados, genera un efecto totalmente contrario, porque al incorporar esta herramienta en los gobiernos autónomos logra incrementar las arcas gubernamentales con la recaudación porcentual del plusvalor, también crea un escenario de solides democrática y de participación ciudadana, que, en conjunto ayudan a una tendencia social equi-distributiva.

- La Recuperación de Plusvalías no es un tema de temprana índole en América Latina, ya que como se ha evidenciado en algunos países como Perú y Colombia, esta herramienta data de comienzos de 1960, aunque se debe tener en cuenta que en la mayoría de estos se ha empleado una alteración metodológica, limitando así a la herramienta impositiva a una Contribución por Mejoras –que se entiende por la recaudación por los servicios del sector públicos como alcantarillado, alumbrado públicos, agua potable, aceras, calles, etc.–, que cumple igualmente con el objetivo principal de la herramienta –el recuperar total o parcialmente el plusvalor generado por la intervención pública–.
- Con la revisión de los países latinoamericanos seleccionados para el estudio de la aplicación de la Recuperación de Plusvalías, se define que estos han seguido una serie de pasos sin mucha variación entre la diferenciación legislativa y metodológica que ha aplicado cada país, lo que ha establecido un proceso de apoyo-ejemplo simultáneo entre estos, ya que el proceso de elaboración y aplicación de la Recuperación de Plusvalías ha integrado una fuerte participación activa de entidades gubernamentales, orientándolos al beneficio común, creación de cultura tributaria y social con base en la equidad y distribución de ingresos, como los casos de Cuzco – Perú (que integro participación de gobiernos autónomos y del ministerio de hacienda para lograr un beneficio común entre sector público y pueblo) y Bogotá – Colombia (en el que el gobierno local, la secretaria de hacienda distrital y el departamento administrativo de catastro distrital definieron la herramienta para el máximo provecho tributario con base en la equidad de ingresos logrando la satisfacción social).
- Los países latinoamericanos comparten herencias culturales, lo que de cierta forma generaliza los escenarios políticos, económicos y sociales, por lo cual es preciso mencionar que comparten una similitud significativa dentro de los marcos legislativos, estableciendo así una medida comparativa inicial, en la cual se establece que la Recuperación de Plusvalías ha enfrentado cambios metodológicos fuertes, producto de la rigidez legislativa (como Brasil o Chile), pero también han existido escenarios donde pese a haber optado por la Contribución de Mejoras –una Recuperación de Plusvalías limitada– en países como Colombia, Argentina, Perú y Venezuela ha hecho que se acepten modificaciones legislativas dando como resultado escenarios idóneos de gran confianza democrática, optimismo económico y social lo que han marcado la factibilidad en la aplicación de la herramienta de autofinanciamiento para los gobiernos autónomos de dichos países.

- El marco legal ecuatoriano pese a incluir obligaciones tributarias a las personas acerca de los beneficios que obtienen de los servicios públicos, únicamente integra un bosquejo de la Contribución por Mejoras, pero con un margen de modificación en la cual puede realizarse una especificación retrograda (en aspecto positivo) para convertirla en una Recuperación de Plusvalías íntegra, que ayude a combatir el arraigado modelo rosquilla que beneficia únicamente a las zonas más urbanas.
- Respecto al escenario nacional, Ecuador, es un país candidato con un escenario optimista en el que se puede aplicar la Recuperación de Plusvalías como una herramienta de autofinanciamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, debido a que en seguimientos retrospectivos el país cuenta con un gran apoyo a la democracia –66,60% en 2008 y un 68,40% en 2010–, definiendo así que existe un cambio cultural con cada generación el cual se encuentra direccionado al apoyo de decisiones democráticas para el bien común; pero no sólo el cambio cultural se centra en el apoyo democrático, sino también en un cambio de la cultura tributaria con visión a la equi-distribución social del país.
- La Recuperación de Plusvalías en Ecuador llegaría a generar un efecto similar a la región norteamericana, es decir que si la herramienta de autofinanciamiento es aplicada de forma íntegra, esta tendría las funciones de parcelación, control de comercio, regulación de catastros, regulación precios de compra-venta y control especulativo con afección inflacionaria, lo que llevaría a los GAD's a ser socios silenciosos del sistema privado, estableciendo un efecto positivo de continua reinversión pública en zonas urbanas y rurales, generando un aumento del plusvalor por el comercio del sector privado y así incrementando el valor porcentual rescatado de la base imponible de la Recuperación de Plusvalías.

RECOMENDACIONES

- En el ámbito nacional, Ecuador, únicamente se conoce de forma parcial a la Contribución por Mejoras que como se ha dicho es una modificación metodológica que limita a la Recuperación de Plusvalías, razón por la cual, en la pre-etapa de implementación de la herramienta de autofinanciamiento es necesario establecer una modificación legislativa en el artículo 166 del COOTAD, para que este acepte a la Recuperación de Plusvalías como como medida de recuperación total o parcial del plusvalor generado por la intervención pública en zonas urbanas en las cuales operan los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales..
- Para la proposición de la Recuperación de Plusvalías en el escenario nacional, se debería de tomar el cuadro de actores, puntualizando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales como entes activos en la elaboración y en la cesión de control, adaptación y recaudación del valor impositario, ya que estos son entidades que cumplen funciones administrativas y operacionales de las zonas urbanas –zonas en donde se prevé debería funcionar inicialmente la Recuperación de Plusvalías–.
- Para un posterior trabajo investigativo en el cual se evalúe la factibilidad de la Recuperación de Plusvalías en una ciudad específica, es preciso indagar acerca de los resultados específicos –cuantitativos y cualitativos– actuales de la recuperación de plusvalías –o la contribución por mejoras– en los países latinoamericanos, así como la elaboración de una base de datos actualizada de catastros municipales y precios comerciales del suelo y bienes privados.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Ramos, B., & Roca Cladera, J. (Septiembre de 2014). Plusvalías y regeneración urbana: el caso de estudio del Centro Histórico de Guadalajara. 1083-1097. Università degli Studi Roma Tre. Obtenido de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/16407/1083_1097%20PAIS%20CAMBIO%20CONT%20VIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador. Obtenido de <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/Constitucion-2008.pdf>
- Berges, Á., & Ontiveros, E. (2007). La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica. Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo». En *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, nº 152-153 (págs. 259-265).
- Bonilla López, I. (29 de Octubre de 2002). "Sistema Tributario Mexicano 1990 - 2000. Políticas necesarias para lograr la equidad. (La reforma hacendaria de la presente administración)". 1 - 2. México D.F., México: UNAM. Obtenido de <http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/BonillaLI/cap1.pdf>
- Boríssov, Zhamin, & Makárova. (1965). *Diccionario de economía política*. Obtenido de <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/p/plusvalia.htm>
- Cetrángolo, O., & Gómez Sabaini, J. (2006). Evolución y Situación Tributaria Actual en América Latina: Una Serie de Temas para Discusión . Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cuadrado, J., Mancha, T., Villena, J., Casares, J., González, M., Marín, J., & Peinado, L. (2010). *Política Económica: Elaboración, objetivos e instrumentos*. Madrid: McGRAW-HILL.
- Dillon, B., Cossio, B., & Pombo, D. (Agosto de 2010). Valor del suelo urbano en una ciudad intermedia: La volatilidad del capital y sus resultados efímeros. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-34.htm>
- Donoso, J., Montalvo, D., & Orcés, D. (2010). *Cultura política de la democracia en Ecuador, 2010: Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Quito: LAPOP.
- Duarte, J., & Baer, L. (2013). Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires - Argentina. Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2417_1760_Duarte_WP14JD1SP.pdf
- Furtado, F. (1999). *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy.
- Furtado, F., Vera, F. R., Olivera, T. C., & Jorgensen, P. (2010). Sale of bulding rights: Overview and evaluation of municipal experiences. Lincoln Institute of Land Policy.
- Gamarra Huayapa, M. (2001). Experiencias de contribución de mejoras en el Perú. Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/679_258_Gamarra%20Huayapa%20Spanish.pdf

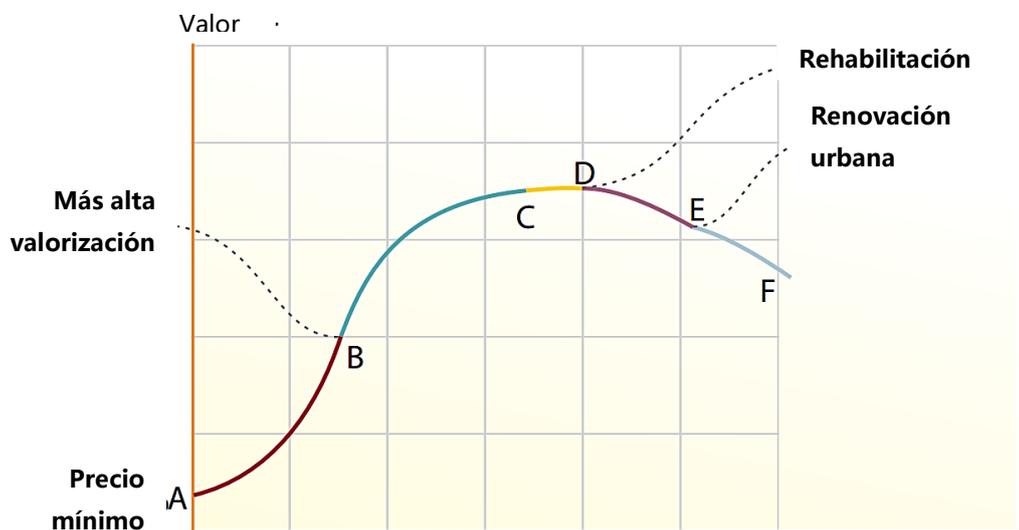
- Garza, N. (2009). Dilema Económico - Ambiental del Urbanismo en Ciudad Latinoamericanas. *Investigación y Desarrollo*, 288 - 327. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-32612009000200004&script=sci_arttext&lng=pt
- González Arencibia, M. (2006). *Trabajo, Capital y Plusvalía ¿Una triada de categorías en desaparición?* Euded.
- Harnecker, M. (13 de Julio de 2012). El origen de la explotación capitalista. 28 - 29. La Habana, Cuba: Centro de Investigaciones "Memoria Popular Latinoamericana" [MEPLA].
- Love, G., Carlin, R., & Singer, M. (2015). Democracia, desempeño y gobierno local de las Américas. En J. Donoso, D. Montalvo, D. Orcés, & E. Zechmeister, *Cultura política de la democracia en Ecuador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas* (págs. 75-108). Quito, Ecuador: LAPOP. Obtenido de http://www.vanderbilt.edu/lapop/ecuador/AB2014_Ecuador_Country_Report_VFinal_Print_W_072815.pdf
- Maldonado, M. M. (2007). Recuperación de Plusvalías. En M. O. Smolka, & L. Mullahy, *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina* (págs. 195-258). Obtenido de http://www.lincolnst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas
- Maldonado, M. M. (s.f.). Elementos Básicos para la Aplicación de la Participación en Plusvalías en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Maletti, M., & Albornoz, J. (2009). Captación de plusvalías en el planeamiento urbano. *ÁDA Ciudad*, 279 - 292.
- Mankiw, G. (2004). Principios de Economía. En G. Mankiw, *Principios de Economía* (Tercera ed., pág. 41). Mc Graw Hill.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (Febrero de 2011). COOTAD. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito, Pichincha, Ecuador: V&M Gráficas.
- Morales-Schechinger, C. (2005). Políticas del suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. México D.F., México. Recuperado el 12 de Enero de 2016, de <http://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/morales-schechinger-2005.PDF>
- Moura, L. (2000). Mecanismos de Recuperación de Plusvalía urbana derivada de acciones públicas (Mecanismos de Recuperação de Mais-Valia Urbana Decorrente de Ações Públicas). Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/684_Moura.pdf
- Ochoa, O. B. (2013). Plusvalías urbanas: generación y administración. En D. A. Erba, *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría y Práctica* (págs. 119-131). Obtenido de https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/2415_1773_Definicion_de_politicas_urbanas.pdf
- Quiero, G. C., & Downey, F. S. (2002). Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. *Urbano*, 5(6), 56-61. Obtenido de <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/602/564>

- Saavedra Sáez, M., & Contreras Carvajal, C. (2007). Recuperación de plusvalías... una intención pendiente: evaluación de la propuesta de desarrollo para la Avenida Santa Isabel, área centro-sur de la Comuna de Santiago en la ciudad de Santiago, Región Metropolitana (1995). En M. Vejarano Alvarado, *Movilización Social de la Valorización de la tierra* (págs. 261-281). Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1301_1132_10%20-%20Chile%20-%20Santiago.pdf
- Secretaría Nacional de Gestión de la Política. (2016). *Objetivos*. Obtenido de <http://www.politica.gob.ec/objetivos/>
- Slack, E. (2001). Régimen Tributario a la Propiedad. En M. Freire, & R. Stren, *Los retos del Gobierno Urbano* (pág. 255). Mexico D.F.: Alfaomega Colombiana S.A.
- Smolka, M. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina - Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado el 12 de Enero de 2016, de https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2349_1860_LILP1-44008_VC_Spanish_web.pdf
- Smolka, M., & Amborski, D. (Diciembre de 2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. 55 - 77. Santiago, Chile. Recuperado el 12 de Enero de 2016, de http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612003008800003&script=sci_arttext
- Smolka, M., & Mullahy, L. (Septiembre de 2000). *La política del suelo en América Latina*. Recuperado el Noviembre de 2015, de http://www.lincolninst.edu/pubs/284_La-pol%C3%ADtica-del-suelo-en-Am%C3%A9rica-Latina
- Solà-Morales, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Cataluña: Ediciones UPC.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.
- Torres, M. (Noviembre de 2006). Recuperación de la renta urbana: Una tarea ética pendiente. *Revista INVI*, 21(58), 42 - 70. Obtenido de <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/INVI/article/viewFile/8830/8637>
- Vejarano, M. (2007). Bogotá, D.C. primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la Ley de Desarrollo Territorial. *ACE, Architecture, City and Environment*(3), 79 - 106. Obtenido de http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/5636/5_mariacravejarano.pdf
- Vilaboy, M., & Ornés, S. (2007). La contribución especial por plusvalía en materia de urbanismo. Caso de estudio: Municipio Baruta, Caracas-Venezuela. En M. Vejarano Alvarado, *Movilización social de la valorización de la tierra* (págs. 322-352). Lincoln Institute of Land Policy. Obtenido de https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1301_1135_13-%20Venezuela%20-%20Baruta%20Caracas.pdf

ANEXOS

Anexo 1: El efecto plusvalía

Gráfico 5. Plusvalía estructural del suelo



Tomado de Erba, Diego Alfonso (2013), "Definición de políticas de suelo urbano en América Latina, Teoría y práctica"

La explicación del gráfico 5 es tomada de Erba, Diego Alfonso (2013) en el libro "Definición de políticas de suelo urbano en América Latina, Teoría y Práctica":

"La línea asciende a partir del punto A cuya localización tiene el precio mínimo rural o agrícola del suelo. Allí comienza la ciudad y los valores se elevan hasta el punto B donde se dan procesos de urbanización y construcción porque se encuentran los servicios públicos, la extensión de las redes, avenidas o vías. En la franja de A a B es donde las ciudades de América Latina presionan a las periferias, es donde se da el mayor crecimiento del valor del suelo o matos plusvalía, En el punto B cambia la tendencia de la curva, es decir hay un punto de inflexión. Entre A y B el suelo se está formando de rural a urbano, se están haciendo las vías, se están produciendo lotes se están obteniendo permisos de edificación. La edificabilidad dada por la norma y la ubicación generan un gran crecimiento del valor, Se pasa luego a una zona (entre B y C) donde hay lotes libres que se transforman en edificados, la ciudad ya está urbanizada, quedan lotes útiles para construir y el valor es creciente pero la tasa de aumento es decreciente.

Luego, a partir de C, el suelo está totalmente edificado con casas y edificios, se da la consolidación del barrio o del sector, En algunos sitios de muy buena ubicación aparece el fenómeno de la necesaria reutilización del suelo denominado "rehabilitación" o

redesarrollo. A partir de ese punto C, la curva de valor del suelo crece nuevamente pues se pasan a producir apartamentos de muy buena calidad o se transforman las casonas en comercios o en oficinas, se tumban y se hacen edificios.

En los casos en que la normativa permita la rehabilitación, o que esta no sea interesante para la ciudad, el valor del suelo comienza a deprimirse, son los momentos de deterioro económico y posteriormente físico. Allí el Estado tiene que actuar para “renovar”.

Anexo 2: Artículos de la Constitución de 2008 incluidos en la tabla 1

Los artículos incluidos en el Anexo 2 son tomados de Asamblea Constituyente (2008), en la publicación “Constitución del Ecuador de 2008”:

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la presentación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el bien vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 62).

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 117).

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.

7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 128).

Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.

13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expandirán ordenanzas cantonales (Asamblea Constituyente, 2008, págs. 130-131).

Art. 270.- Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 133).

Art. 287.- Toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente. Solamente las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 141).

Art. 300.- El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 145).

Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley (Asamblea Constituyente, 2008, pág. 145).

Anexo 3: Artículos del COOTAD incluidos en la tabla 2

Los artículos incluidos en el Anexo 3 son tomados de Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2011), en la publicación “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”:

Art. 54.- Funciones. - Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;
- d) Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal;
- e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad;
- g) Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo especialmente la creación y funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo;
- h) Promover los procesos de desarrollo económico local en su jurisdicción, poniendo una atención especial en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de gobierno;

- i) Implementar el derecho al hábitat y a la vivienda y desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el territorio cantonal;
 - j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales;
 - k) Regular, prevenir y controlar la contaminación ambiental en el territorio cantonal de manera articulada con las políticas ambientales nacionales;
 - l) Prestar servicios que satisfagan necesidades colectivas respecto de los que no exista una explícita reserva legal a favor de otros niveles de gobierno, así como la elaboración, manejo y expendio de víveres; servicios de faenamiento, plazas de mercado y cementerios;
 - m) Regular y controlar el uso del espacio público cantonal y, de manera particular, el ejercicio de todo tipo de actividad que se desarrolle en él, la colocación de publicidad, redes o señalización;
 - n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;
 - o) Regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal, con especial atención a las normas de control y prevención de riesgos y desastres;
 - p) Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad;
 - q) q) Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad del cantón;
 - r) Crear las condiciones materiales para la aplicación de políticas integrales y participativas en torno a la regulación del manejo responsable de la fauna urbana; y,
 - s) Las demás establecidas en la ley
- (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, págs. 39-41).

Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;
- d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley;
- e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;
- f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal;
- g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;
- h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines;
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;
- j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley;
- k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;
- l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras;
- m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y,
- n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias
(Asamblea Constituyente, 2008, pág. 41).

Artículo 163.- Recursos propios y rentas del Estado. - De conformidad con lo previsto en la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los

principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad interterritorial (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 92).

Artículo 166.- Financiamiento de obligaciones. - Toda norma que expida un gobierno autónomo descentralizado que genere una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente.

Las tasas y contribuciones especiales de mejoras, generales o específicas, establecidas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados ingresarán necesariamente a su presupuesto o cuando corresponda, al de sus empresas o al de otras entidades de derecho público, creadas según el modelo de gestión definido por sus autoridades, sin perjuicio de la utilización que se dé a estos recursos de conformidad con la ley (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, págs. 92-93).

Artículo 172.- Ingresos propios de la gestión. - Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas.

Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos.

Las tasas que por un concepto determinado creen los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de sus competencias, no podrán duplicarse en los respectivos territorios.

La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales se beneficiarán de ingresos propios y de ingresos delegados de los otros niveles de gobiernos.

Sólo los gobiernos autónomos regionales podrán organizar loterías para generarse ingresos propios (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 94).

Artículo 182.- Contribuciones especiales de mejoras. - El propietario no responderá por concepto de contribución especial de mejoras, sino hasta el valor de su propiedad, establecido antes de iniciarse la obra.

Las contribuciones especiales de mejoras determinadas en esta sección serán recaudadas por el gobierno autónomo descentralizado provincial hasta en diez anualidades contadas desde la terminación de la respectiva obra, para lo cual se expedirán los títulos correspondientes.

Al concluirse una obra realizada por el gobierno provincial, que aumente el valor de las propiedades de particulares, este gobierno determinará, por medio del departamento respectivo, el valor que adquirirán los predios ubicados en las diferentes zonas de influencia y la cantidad que deben pagar los particulares beneficiados por concepto de contribución especial de mejoras (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 97).

Artículo 185.- Impuestos municipales. - Los gobiernos municipales y distritos autónomos metropolitanos, además de los ingresos propios que puedan generar, serán beneficiarios de los impuestos establecidos en la ley (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 98).

Artículo 577.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.

- Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por:

- a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b) Repavimentación urbana;
- c) Aceras y cercas;
- d) Obras de alcantarillado;
- e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f) Desección de pantanos y relleno de quebradas;
- g) Plazas, parques y jardines; y,
- h) Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente

(Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, págs. 213-214).

Artículo 578.- Base del tributo. - La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas (Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011, pág. 214).