

Escuela de Gobierno

Tipo de documento: Tesis de maestría



Maestría en Economía Urbana

Capacidad de recaudación municipal de la plusvalía en el marco de la descentralización y autonomía financiera municipal en Ecuador y las economías de aglomeración

Autoría: Guaman Guaman, Victor

Año: 2025

¿Cómo citar este trabajo?

Guaman Guaman, V. (2025) "*Capacidad de recaudación municipal de la plusvalía en el marco de la descentralización y autonomía financiera municipal en Ecuador y las economías de aglomeración*".

[Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13618>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

MAESTRIA DE ECONOMÍA URBANA

Trabajo Final MEU 2022

**CAPACIDAD DE RECAUDACIÓN MUNICIPAL DE LA PLUSVALÍA
EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA
FINANCIERA MUNICIPAL EN ECUADOR Y LAS ECONOMÍAS DE
AGLOMERACIÓN**

Autor: Victor Guaman Guaman

Tutor: Cynthia Goytia (Ph.D)

Febrero de 2025

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

1. Problema de investigación
2. Objetivo
3. Hipótesis

II. MARCO TEÓRICO

1. Premisa
2. Factores de aglomeración en las ciudades de América Latina y Ecuador
Mediciones de la productividad en las ciudades de América Latina
Valoración teórica
3. Estado de la financiación municipal en el marco de la descentralización en la región y el Ecuador
Descentralización: ¿escenario para fortalecer la recaudación local y el financiamiento municipal?
4. Participación en la plusvalía urbana en la concepción de la incidencia del Estado
El panorama en Ecuador
5. Reflexiones

III. METODOLOGÍA

1. Unidad de análisis
2. Representatividad de los Datos
4. Estructura de la investigación
Instrumentos de captura de plusvalía de análisis
PRIMERA PARTE: Incidencia de implementación de instrumentos de captura de plusvalía en la normativa municipal
SEGUNDA PARTE: Capacidad de recaudación municipal en torno a los factores de las economías de aglomeración

IV. RESULTADOS

PRIMERA PARTE: Incidencia de implementación de instrumentos de captura de plusvalía en la normativa municipal

Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos

Contribución especial de mejoras

Impuesto predial urbano

Concesión onerosa de derechos

Comparativo del impacto de las iniciativas nacionales sobre la recaudación municipal de la plusvalía según el instrumento

Comparativo de la recaudación municipal global de la plusvalía

SEGUNDA PARTE: Capacidad de recaudación municipal en torno a los factores de las economías de aglomeración

V. CONCLUSIONES

I

INTRODUCCIÓN

1. Problema de la investigación

La Constitución de la República del Ecuador del 2008, establece un nuevo sistema competencial para cada nivel de gobierno que compone la estructura del sistema ecuatoriano, enfocado en promover la autonomía y descentralización fundamentalmente de los gobiernos municipales. En este sentido, regula en ley una serie de instrumentos de recaudación fiscal y tributaria municipal a través de Códigos y Leyes que desagregan la Constitución, entre ellos, algunos orientados a la captura de plusvalías. Sin embargo, la incorporación de dichos instrumentos en el marco nacional no es una tarea nueva, ya que la mayoría existen desde 1971 con la denominada Ley de Régimen Municipal, no obstante, estos instrumentos desarrollados en la ley nacional tenían una categoría de “facultativos”, es decir, que los gobiernos municipales podían hacer uso de ellos de manera voluntaria o simplemente desistir.

La nueva Constitución y los cuerpos normativos que se reforman, modifican y crean para aterrizar la política constitucional, establecen un marco de descentralización de cada nivel de gobierno acompañado de autonomía presupuestaria, y para el efecto se modifica la condición de facultativo a obligatorio de algunos instrumentos, de manera que se pueda fortalecer la recaudación fiscal y tributaria municipal. Sin embargo, no existe evidencia empírica que pueda dar luces de que las reformas normativas nacionales hayan tenido incidencia en la capacidad municipal desde los recursos propios (BID, 2016). Esta disyuntiva plantea un problema para los gobiernos municipales, puesto que territorios heterogéneos sociales culturales y económicamente, acogen nuevas competencias e instrumentos previstos en una legislación nacional homogénea, sin la certeza de que los instrumentos previstos para la autonomía (captura de plusvalía), sostengan la capacidad presupuestaria para la ejecución de las competencias.

Ecuador tiene una histórica dependencia de los gobiernos municipales hacia el Estado central, que se exagera en las ciudades pequeñas, por su parte, las ciudades más grandes desarrollan mayores capacidades de generación de recursos propios, como por ejemplo los instrumentos de captura de plusvalía (BID, 2016). Esta diferencia de capacidades, según Llop y Vivanco (2017) radica en los factores endógenos de las ciudades intermedias y metropolitanas, que generan escenarios de desarrollo económico, márgenes de productividad significativos y posibilidad de adaptación al cambio climático. Esto condiciona que, por otra parte, los municipios pequeños naturalicen su elevada dependencia del Estado central, puesto que sus capacidades productivas endógenas limitan su autonomía, más aún si se pretenden sustentar en instrumentos municipales de base suelo, puesto que poseerían mercados inmobiliarios poco desarrollados, instrumentos limitados y capacidades técnicas reducidas.

Si bien la descentralización pretendida por la Constitución del 2008, establece modificaciones y creación de nuevos cuerpos normativos que desarrollan la carta magna, que fortalecerían los instrumentos fiscales y tributarios para la ejecución de las nuevas competencias de los gobiernos municipales, entre ellos los instrumentos de captura de plusvalías; los gobiernos municipales enfrentan diversas limitantes para constituir su autonomía, pues la capacidades locales se limitan en

dimensiones institucionales, presupuestarias y una deficiente gestión y cultura tributaria (Batallas, 2013). Sin embargo, en mayor y menor medida se ha logrado la implementación de un instrumento de base en la captura de plusvalía, de modo que la contribución especial de mejoras ha constituido en algunos casos un rubro relativamente significativo en los recursos propios de los municipios.

2. Objetivo

El nuevo régimen de descentralización y autonomía financiera municipal pretendido en la Constitución de República del Ecuador a partir de 2008 y las leyes que se desagregan, establecen: un mecanismo de transferencia programado y automáticos de recursos a los gobiernos locales; implementan mejoras a los mecanismos de recaudación municipal en torno a la plusvalía; y amplían el hecho generador de la participación en plusvalía hacia la generación de valor por las decisiones administrativas. En este sentido, el presente trabajo tiene por objetivo:

Identificar el impacto de las iniciativas del gobierno central en cuanto a emisión de leyes y proyectos de fortalecimiento sobre la capacidad de recaudación de plusvalía de los gobiernos municipales en el Ecuador, teniendo en consideración que cada entorno urbano tiene sus características propias basadas en los beneficios de las economías de aglomeración y la productividad.

3. Hipótesis

La estructura de gobierno unitaria de Ecuador, plantea dos niveles de gobiernos competentes y relevantes para la implementación de la dimensión normativa de la política pública - el nacional y el local-, esto implica que el Estado central, determina el sistema y régimen de gestión de suelo y la recaudación fiscal y tributaria de todos los gobiernos locales del país, por tanto, contiene una visión heterogénea del territorio ecuatoriano, sin discriminar las capacidades endógenas de cada municipio (técnicas, culturales, urbano económicas). Este sistema nacional - local, que faculta a los gobiernos municipales la utilización de los instrumentos de captura de plusvalía desde 1971, como mecanismo de generación de recursos propios, determina que estos se han implementado en distintos municipios a lo largo del tiempo, en algunos periodos que coincide con reformas a la estructura normativa nacional se habría observado un mayor número de municipios que acogen algunos instrumentos. En este contexto, se puede suponer que el fortalecimiento de la capacidad fiscal y tributaria de los gobiernos municipales en base a los instrumentos de captura de plusvalías encuentra asidero en una coyuntura normativa de carácter nacional, sin embargo, esta condición únicamente constituye un asidero, puesto que ello implica únicamente la implementación de los instrumentos, sin embargo, la recaudación de recursos propios y su capacidad se debería en mayor medida a las condiciones de productividad urbana, el nivel de desarrollo inmobiliario, en el marco de los beneficios de las economías de aglomeración, que configura la naturaleza productiva de un municipio. Por lo cual, su impacto en cada uno sería diferenciado en correspondencia con sus capacidades endógenas, capacidades que se plantean identificar en esta investigación.

En este contexto, la presente investigación pone como elemento importante para la autonomía de los gobiernos municipales de Ecuador, la generación de recursos propios en aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías. Para los cuales, el análisis se desagrega sobre la premisa de

que existen una serie de fenómenos propios de las relaciones de proximidad que se desarrollan en los entornos urbanos, que se engloban en la estructura de las economías de aglomeración. Ello debido a que las condiciones de productividad, crecimiento económico y empleo que se generan, se derivan en demanda de suelo y espacio edificado para el desarrollo de actividades de comercio, servicios, industrias y vivienda. Aspecto trascendental, puesto que como se revisa en las experiencias de aplicación de los instrumentos de captura de plusvalía, estos se utilizan: sobre los movimientos de los desarrolladores inmobiliarios para intensificar el aprovechamiento del suelo urbano para el mayor y mejor uso, que se complementa con la intensificación de los índices de edificación, que permiten suplir las demandas de las economías de aglomeración; y las inversiones del estado para atender la demanda de servicios e infraestructura de conectividad de una población crecimiento.

Sobre la base del nivel de impacto de las economías de aglomeración diferenciado en cada entorno urbano, que tendría incidencia sobre la permeación del proceso de descentralización y autonomía local previsto en la estructura del estado y los procesos de deseconomías de escala, esta investigación se desarrolla sobre dos hipótesis fundamentales que determinan su estructura: 1) la estructura de estado unitario de Ecuador genera que las modificaciones normativas y los procesos de fortalecimiento dirigido desde el Estado central, impulsan la implementación de los instrumentos de captura de plusvalías en el marco normativo local; y, 2) la escala de las ciudades no es determinante en la capacidad de recaudación de recursos o especies generados por la aplicación de los instrumentos de captura de plusvalía, sino que se fundamenta en otros efectos de las economías de aglomeración.

4. Contenido

Para la discusión en torno a las hipótesis planteadas, la investigación desarrolla el análisis en dos partes. La primera, se construye sobre un elemento propio de las externalidades de las economías de aglomeración, que son producidas por las deseconomías de escala, que promueven el desarrollo de las ciudades contiguas a los conurbados, generando la aceleración de cambios en estas ciudades y la creación de ciudades intermedias o de servicios complementarios para las metropolitanas. En este contexto, se evalúa un grupo de 18 ciudades que incluyen a los conurbados de las ciudades metropolitanas de Guayaquil y Quito, sobre los que se identifica el periodo de implementación de cada uno de los instrumentos de captura de plusvalía, en contraste con los procesos de fortalecimiento y modificación normativa del marco normativo nacional, en el umbral de la descentralización y la autonomía.

La segunda parte, corresponde al análisis de la hipotética incidencia de diversos factores que matizan las economías de aglomeración en 5 ciudades del Ecuador, de manera que se identifican aquellos de mayor incidencia sobre la capacidad de recaudación que tienen los gobiernos locales a través de los instrumentos de captura de plusvalías.

II

MARCO TEÓRICO

1. Premisa

La teoría evidencia que en el marco de la aglomeración en las ciudades se gestan procesos de desarrollo económico y entornos de innovación, que se reflejan en el nivel de los salarios nominales como medida proxy de la productividad, donde el equilibrio entre las deseconomías de escala, las amenidades y los beneficios de la aglomeración determinan su intensidad. La productividad

constituye hecho generador del crecimiento de las ciudades, para lo cual, el mercado inmobiliario y las condiciones de urbanización y de las redes de transporte inciden sobre las decisiones de localización de las familias y las empresas en la ciudad, así como en el sistema de ciudades, condicionando el costo de la vida y las operaciones empresariales. Esto implica que el buen desempeño del mercado inmobiliario y la provisión de infraestructura de servicios y transporte acorde a la demanda de crecimiento de la ciudad incide positivamente sobre la productividad.

Para ello, repercute en gran medida las regulaciones de uso de suelo, la carga fiscal, la planificación física de las ciudades (generación de centralidades y redes de transporte) y la financiación del desarrollo urbano. En este marco de desarrollo económico y proceso de innovación, se gestan factores de: indivisibilidades que permiten el desarrollo de grandes proyectos públicos y privados; deseconomías de escala y costos de congestión, que requieren la aplicación de normativa de uso y ocupación de suelo y financiamiento de infraestructura; y población en incremento que demanda de vivienda y empleo y justifica el volumen de colocación la oferta; constituyen procesos de inversión económica que demandan provisión de infraestructura para vivienda, industria, servicios y adecuación normativa para su óptima localización en la estructura de la ciudad que le permita alcanzar un mayor nivel de eficiencia en la relación entre los insumos utilizados y su producción. Procesos sobre los que la intensidad de las inversiones viabiliza la participación del Estado a través de mecanismos de captura de plusvalía, puesto que requieren ampliar su aprovechamiento para alcanzar el mayor y mejor uso. Entonces, en los factores positivos de la aglomeración se sustenta la viabilidad y capacidad de recaudación de los instrumentos de captura de plusvalías, razón por la cual, para objeto de esta investigación se consideran fundamental en el marco de analizar los factores que inciden sobre el desempeño de la capacidad de recaudación de los gobiernos locales, analizar los factores que constituyen la productividad.

Gráfico 01. Incidencia de las economías de aglomeración



Elaboración propia

2. Factores de aglomeración en las ciudades de América Latina y Ecuador

La urbanización es uno de los cambios estructurales más importantes que supone el crecimiento económico, alrededor de las tres cuartas partes de la población de América Latina y el Caribe residen en las cerca de 7.200 ciudades que forma parte de la región, y que constituyen plataformas en las que prosperan economías de aglomeración y resultan positivas para la productividad de sus ciudades. Se considera productividad a una medida de la eficiencia como las empresas producen servicios y bienes, de manera fundamental, el nivel de eficiencia en la relación entre los insumos utilizados y su producción (Alvez y Lopez, 2021). En cada ciudad se gesta un entorno de productividad diferenciado, y se relaciona con el tamaño y las economías de aglomeración, las condiciones normativas como la zonificación, carga fiscal y tiempos y costos para la inversión inmobiliaria. Las ciudades de América Latina presentan un nivel de productividad que alcanza el promedio mundial (Ferreira & Roberts, 2018). Según Vargas (2017), las ganancias generadas en la aglomeración refieren a que en la medida en que incrementa el tamaño de la ciudad, aumenta también su productividad, por ende, los salarios promedio, de manera que, en los estudios de la productividad de las ciudades, esta se mide por el salario promedio que ofrece la ciudad.

La proximidad de empresas y personas en las ciudades genera diversos efectos de aglomeración que permiten mejorar la productividad, por ejemplo; la generación de mercados laborales densos en los que los empleadores y empleados acceden a diversas alternativas generando mayor correspondencia entre los perfiles de los trabajadores y los puestos laborales; la concentración de mano de obra de los trabajadores más calificados, facilita el intercambio de conocimiento e ideas impulsando la innovación (Alves y López, 2021); la proximidad entre las empresas genera el privilegio de acceder a grandes mercados locales, que pueden también estar conectados a los mercados de las ciudades cercanas, promoviendo el acceso a un mercado con mayor variedad de servicios y productos, que constituyen insumos para la cadena de producción de las empresas; la proximidad entre empresas y personas permite prorratear los costos de inversión a gran escala de la infraestructura de servicios básicos, telecomunicaciones y del transporte (Ferreira & Roberts, 2018), estadios, aeropuertos, terminales y puertos (Vargas, 2017).

Sin embargo, la aglomeración no solo produce efectos positivos, sino que, el crecimiento de personas y empresas dentro del entorno urbano aumenta la demanda de suelo, vivienda y mano de obra, que deriva en el incremento del costo de vida y de las operaciones empresariales. Ello se debe a la congestión del transporte, la contaminación ambiental y la delincuencia entre otros aspectos conocidos como costos de congestión, los cuales afectan la productividad de las ciudades (Ferreira & Roberts, 2018). Entonces, la productividad dentro de la estructura de la aglomeración se valora en términos del balance de los costos de congestión con las amenidades que ofrece una ciudad, que se constituyen de tres tipos: 1) de espacio público (malecones, parques y zonas peatonales); 2) culturales (teatros, cines y escenarios para espectáculos); y, 3) ambientales (cuerpos de agua o reservas ecológicas (Vargas, 2017).

En la medida en que las ciudades son más productivas, los salarios que ofrecen se incrementan, y mientras estas mejoras no se enfrenten a la agudización de los costos de congestión, y se provea de manera adecuadas las amenidades, esta dinámica genera la atracción de trabajadores nuevos que incrementarán la demanda de vivienda. (Brassiolo y Fajardo, 2017). El buen desempeño del mercado inmobiliario se vuelve un eje fundamental, puesto que, si la oferta se expande lo suficiente la ciudad

podrá absorber a los residentes nuevos, y una mayor productividad se derivará en expansión del empleo generado en la ciudad y su crecimiento poblacional. En el caso de que no responda al aumento de la demanda, la presión sobre la oferta existente incrementará el precio. Como resultado de ello, se producen distorsiones del mercado generando por ejemplo que exista una excesiva brecha entre el costo y el precio de la vivienda como en el caso de Uruguay (Glaeser y Gyourko, 2003). Según Brassiolo y Fajardo (2017), al no existir sitio para los trabajadores adicionales, el empleo total en la ciudad no crecerá, como consecuencia la productividad redundará en viviendas caras.

Los efectos de las economías de aglomeración, los costos de congestión y la presencia de amenidades de vocación urbana, determinan la distribución poblacional en la estructura de la ciudad, así como en el sistema de ciudades; y son factores que condicionan significativamente la oferta y demanda de vivienda (Brassiolo y Fajardo, 2017). La regulación del uso del suelo tiene la capacidad de mitigar los costos de congestión a través de determinar las áreas residenciales y sus características, entre otros aspectos (Goytia y Sanguinetti, 2017), así también las regulaciones y las inversiones sobre la infraestructura del transporte tienen la capacidad de incentivar a que las familias vivan en zonas mejor conectadas (Alvares y Estrada, 2017). Entonces, el inventario inmobiliario y sus características no son consecuencia pasiva de los efectos de la aglomeración, por el contrario, repercute significativamente sobre el funcionamiento y estructura de las ciudades, incidiendo en el equilibrio entre los efectos de la aglomeración, amenidades y los costos de congestión.

La elevada densidad de actividades productivas en los centros de negocios, producen degradaciones ambientales, congestión de tránsito y contaminación sonora, factores que constituyen más razones en las decisiones de las familias con capacidad adquisitiva para asentarse en zonas distantes del centro. Por el contrario, la baja calidad de vida y los costos de congestión facilitarán a las familias de bajo ingreso su acceso a estas zonas debido a que tiene un impacto negativo sobre el precio de la vivienda, a cambio de una reducción en los costos de transportes a los servicios y sus lugares de empleo. En este contexto, el mercado de vivienda tiene impactos significativos sobre el empleo y la productividad de las ciudades, el mercado inmobiliario se encuentra en la capacidad de proporcionar viviendas que satisfagan el aumento de la demanda, y contribuir a la accesibilidad de las familias a mercados laborales más productivos (mejores niveles de empleo y salario). Por el contrario, una oferta de vivienda contraída genera un cuello de botella en los objetivos de la productividad y la eficiente asignación geográfica del talento humano del país (Brassiolo y Fajardo, 2017).

Mediciones de la productividad en las ciudades de América Latina

En el espacio de las ciudades, la proximidad de las empresas y los trabajadores refiere a una serie de costos y ventajas para la productividad, que se materializa en los términos de beneficios de aglomeración y costos de congestión. La brecha del PIB per cápita en los países de América Latina con economías más avanzadas se explica de manera importante por la brecha de eficiencia de la combinación entre el capital físico y el capital humano, para producir determinada cantidad de bienes y servicios finales, y en menor relevancia por diferencias en la educación del capital humano (RED, 2018). Para Vargas (2017) existe una relación positiva entre el tamaño de la ciudad y el salario promedio, así también, del tamaño de la ciudad con los costos de congestión, asociándose en mayor medida a la productividad con la escala.

Las mediciones para las ciudades de América latina sobre su productividad se han visto limitadas debido a la falta de información sistematizada que permita elaborar análisis comparados, por ejemplo: información georreferenciada sobre la ubicación de las firmas en la ciudad y del empleo que demanda

(Goytia y Sanguinetti, 2017); análisis comparados sobre los instrumentos regulatorios de usos de suelo; trayectorias laborales y de vida en los asentamientos informales de la región, información de la gestión metropolitana, entre otros aspectos. Sin embargo, algunos esfuerzos de estimación ponen en evidencia que las medidas tomadas en cuanto a regulaciones de uso de suelo y la provisión de infraestructura de transporte, tienen significativa incidencia sobre la productividad, medidas que habrían permitido a las ciudades de América Latina colocarse en el promedio de la productividad mundial.

El escenario de la productividad de estas ciudades se constituye de: 16% de los asentamientos formales que no tienen acceso al transporte público a menos de 10 minutos de su residencia, en tanto que, para los sectores informales la tasa asciende a un 23%; por cada 100.000 habitantes existen únicamente 2 kilómetros de aceras en tanto que los países desarrollados cuentan con 240 kilómetros; una correlación que expresa que mientras menor es el PIB per cápita mayor es el número de fallecidos por accidentes de tránsito por cada 100 mil habitantes, donde el promedio de los países de América Latina se redujo desde una tasa de 17 muertes en 2004 (Álvarez y Estrada, 2017); 1 de cada 3 hogares residen en viviendas con déficit cualitativo; a mayor número de hogares en la ciudad menor es el porcentaje de déficit cualitativo de vivienda.

Esta serie de factores pone en evidencia la diferencia de impacto de los efectos de los costos de congestión en las ciudades de América Latina, por ejemplo, la ciudad de México es una de las menos asequibles en términos de vivienda debido a que para adquirir un metro cuadrado de construcción promedio se requiere de cinco meses del ingreso promedio, en otras ciudades de dos y tres meses de ingreso promedio, en tanto que en Quito se requiere únicamente de un mes. Esto se explica también debido a que las ciudades con mayores restricciones al desarrollo inmobiliario son las que mayor diferencia en el costo y precio de las viviendas expresan, y donde persisten los asentamientos informales caracterizados por la dificultad de acceso a redes de transporte público hacia los servicios de la ciudad con reducida presencia de población formada.

Si bien los indicadores revisados, constituyen costos de congestión que afectan la productividad, los beneficios de la aglomeración inciden favorablemente en ciudades como las de Colombia, Panamá, Perú y Brasil donde el aumento del 10% del tamaño de la ciudad se asocia desde un 0.5 hasta un 0.9% de incremento en los salarios. En otros países como Argentina, Ecuador, Chile, Paraguay, Costa Rica y Uruguay, quienes tienden al incrementar el 10% el tamaño de la ciudad se relaciona a un incremento de 0.02 a 0.04% de los salarios (Alves, 2021), denotando una menor productividad en término del tamaño de la ciudad.

En el trabajo de Alves (2021) se utilizan datos de los salarios como proxy de los niveles de productividad, donde identifica que la diferencia de productividad entre cada ciudad se sustenta sobre sus características y determinantes, entendiéndose a estos como el nivel de educación de los trabajadores y las economías de aglomeración respectivamente. Si bien el mayor nivel de formación educativa de un trabajador implica un mayor reconocimiento salarial (Goytia, 2022); y, los trabajadores y empresas de mejores condiciones se localizan en las ciudades más productivas; se evidencia que el nivel de educación de los trabajadores explica menos de la mitad de las brechas de productividad entre las ciudades capitales o centro económicos con el resto de las ciudades de un país. Por ejemplo, la brecha existente entre la capital argentina y sus ciudades del norte se reduce aproximadamente del 60 a 35% debido al nivel de educación de sus trabajadores.

Por su parte, Ferreyra y Roberts (2018) plantea que los efectos de la aglomeración están vinculados con la habilidad (como las personas calificadas contribuyen a la productividad de las demás), la forma (tamaño y configuración de la ciudad -medido en términos de densidad-) y el acceso (conexión con el resto de las ciudades por redes de transporte). Donde las mediciones de productividad en las que la habilidad y el acceso son constantes, un aumento en la densidad se asocia con casi ningún aumento en la productividad de la ciudad. Son significativamente positivos únicamente para Ecuador, Brasil, República Dominicana y Perú, en tanto que, para Nicaragua y Chile, el efecto de la densidad sobre la productividad es negativo. Esta incidencia de la forma en la baja productividad se debería a la tradicional forma irregular y alargada de las ciudades Latinoamericanas, donde se generan estructuras viales deficientes debido al trazado irregular, secciones insuficientes y calles sin retorno.

En la productividad de las ciudades de América Latina, la habilidad se perfila como la de mayor incidencia sobre la productividad puesto que manteniendo el acceso y la densidad constantes, un incremento del 1% en la habilidad (medida en promedio de años de escolaridad) se asocia con un incremento del 0,57 de la productividad, muy por encima del efecto de la densidad, en la que un aumento del 1% se asocia con un incremento del 0,049 de la productividad. Por otra parte, las ciudades de más rápido crecimiento presentan menos informalidad debido a que tienen menos restricciones (Goytia, 2022); en este sentido, al considerar la relación inversamente proporcional entre la informalidad y la productividad, se considera también un factor relevante para la productividad la velocidad de crecimiento de una ciudad.

Valoración teórica

Conforme se han analizado las diversas experiencias que evalúan la productividad en las ciudades de América Latina, los factores de escala, el capital humano, o factores de aglomeración, no son prevalecientes en todos los casos sobre la productividad. En el estudio realizado por Ferreyra y Roberts (2018) para las ciudades de América Latina y el Caribe, el elemento fundamental para la productividad es el capital humano, puesto que las personas mejor calificadas se concentran fuertemente en las ciudades más grandes. Así también, para Ferreyra y Mark (2018), dentro de los tres elementos que inciden sobre la productividad de las ciudades de América Latina, la habilidad constituye el elemento de mayor impacto sobre la productividad. Por su parte, Alves (2021) expone diversos casos en los que el nivel de educación de los trabajadores contribuye de manera diferenciada, pues permite explicar las diferencias de productividad en las ciudades de Argentina y Paraguay, mientras que en las ciudades de México su efecto tiene menor relevancia. Así también, expone el efecto diferenciado que tiene el tamaño de la población sobre los salarios.

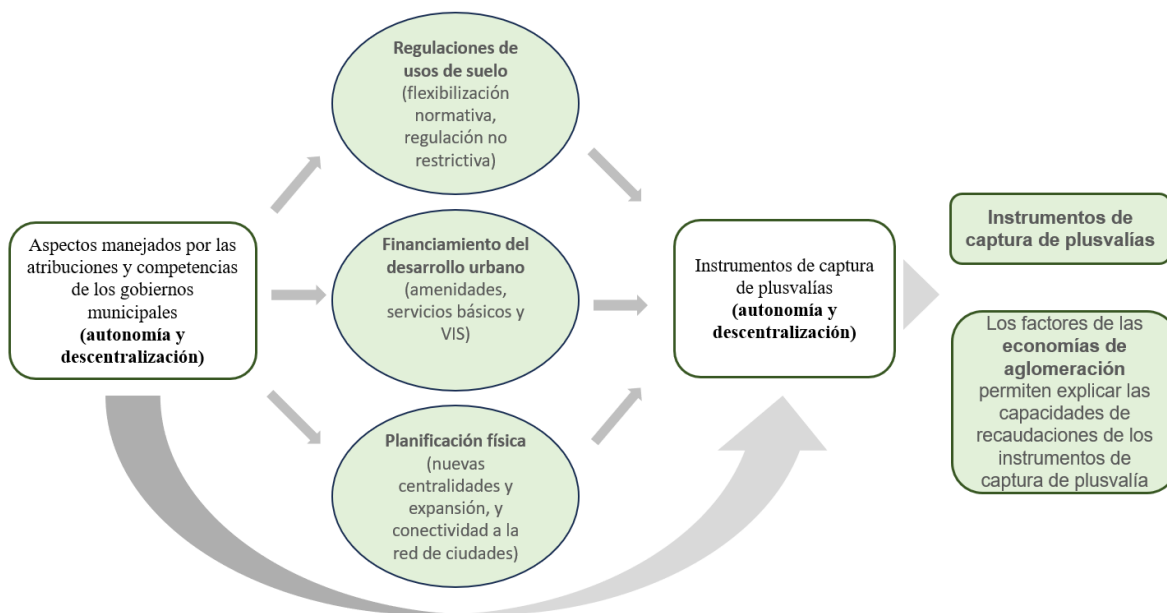
En este sentido, los resultados observados para los estudios de los Países de América Latina sugieren que otros tipos de efectos de la aglomeración que están asociados a la densidad están ausentes en gran medida en las ciudades, donde pueda que no exista el entorno propicio para que se produzcan. Por ejemplo, que las densidades relativamente altas de las ciudades de América Latina no sean solventadas adecuadamente en términos de capacidad y cobertura infraestructura de servicios, recaudación fiscal local, prácticas de gestión de suelo para el financiamiento del desarrollo urbano (infraestructura, espacios públicos, vivienda asequible) y políticas de transporte; que no permitan mitigar los costos de congestión y suponer el equilibrio con las amenidades. Es posible también, que la dispersión de la productividad no permita a las ciudades contribuir a la productividad nacional, debido a una débil conexión inter urbana. (Ferreyra y Mark, 2018). De tal manera que, sobre la base

de la condición y estructura vigente de las ciudades de América Latina, el crecimiento poblacional agudiza los costos de congestión.

En base al efecto sobre la productividad observado ante el crecimiento de estas ciudades, es importante no reducir el debate a la simple idea de la compactación versus la expansión, puesto que esta concepción ha contribuido a generalizar al proceso expansión como un factor negativo. Esta reducción teórica limita la accesibilidad al suelo, incrementa el tiempo y los desplazamientos, y genera deterioro ambiental, con lo cual, reduce las ventajas de la aglomeración y la productividad (Goytia y Sanguinetti, 2017). La política que se ha instaurado en las regulaciones de uso de suelo de las ciudades de América Latina ha limitado su expansión, a través de establecer restricciones urbanísticas en términos de lote mínimo demasiado extensos, retiros e índice de edificación que reducen el aprovechamiento del suelo y asignaciones a viviendas unifamiliares en áreas periféricas; restricciones de usos que reducen la oferta de suelo y genera encarecimiento del precio. Ello contribuye a dejar fuera del mercado formal a las familias de bajos recursos económicos (Brassiolo y Fajardo, 2017) y agudizar los costos de congestión, por ende, reduce la productividad.

Por el contrario, la adecuación de la política pública que se oriente por establecer un marco de regulación de usos de suelo que contribuya a la habilitación de nuevas zonas de negocios y residenciales en espacios periféricos y suburbanos, la provisión de infraestructura en términos transporte, vialidad, servicios básicos; facilitan el acceso a las familias a vivienda en espacios de calidad, sin comprometer el acceso al empleo y los servicios que proporciona la ciudad. Ello debido a que no solo se mejora la infraestructura de transporte que facilitaría los traslados, sino que también la descentralización es susceptible de impulsar el surgimiento de centros secundarios de servicios y negocios en zonas periféricas. Según Brassiolo y Fajardo (2017), la política pública requiere complementar las regulaciones de uso de suelo con aquellas acciones que permitan superar las restricciones a la oferta inmobiliaria formal, con la generación de mercados hipotecarios para familias de bajos ingresos, y la deficiente cobertura de infraestructura de transporte para comunicar a las periferias, que permite mejorar la productividad a través de reducir la informalidad en la vivienda y el empleo. De manera concreta las políticas pueden atender a flexibilizar el avance del límite urbano y la colocación de infraestructura de transporte que mejore la conectividad; aumentar el índice de edificación al interior de las áreas urbanas; la regularización de la propiedad.

Gráfico 02. Relación entre las economías de aglomeración y los instrumentos de captura de plusvalías



Elaboración propia

3. Estado de la financiación municipal en el marco de la descentralización en la región y el Ecuador

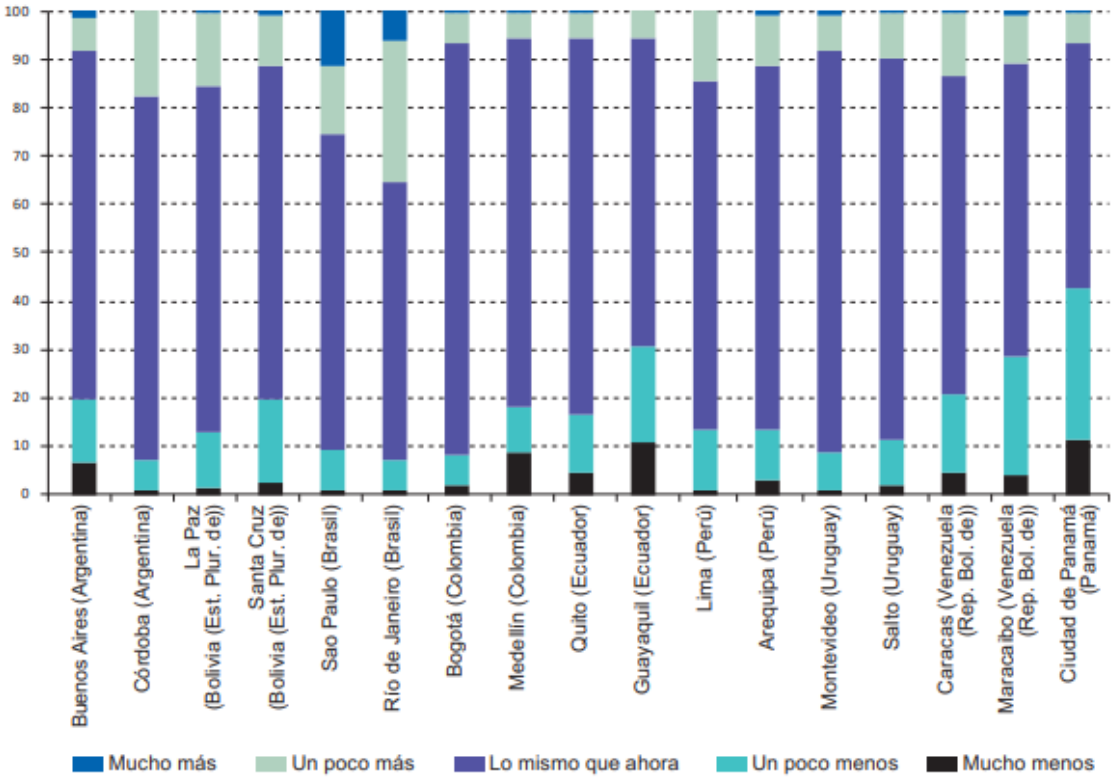
La diversidad de actividades económicas que estructuran las ciudades y la generación de ingresos más altos por sobre los espacios rurales establecen un escenario de factibilidad para una mayor recaudación de ingresos locales (Montero y García, 2017). Sin embargo, nos referimos a una concepción de factibilidad en la medida en que la práctica regional de América latina pone en evidencia que existe una estrecha relación entre la proporción del gasto público de los gobiernos seccionales y su baja capacidad para recaudar ingresos fiscales. En general, en los estados unitarios los gastos de los gobiernos seccionales son inferiores al 15% del gasto del estado central. De la misma manera en que sus gastos en relación al gasto nacional son superiores a los ingresos fiscales propios en relación al ingreso nacional. Lo cual pone en evidencia la imprescindible necesidad por contar con transferencias desde el estado central para la ejecución de sus competencias (Montero y García, 2017).

Según Montero y García (2017) la autogeneración de recursos atraviesa la dificultad de que los gobiernos centrales reniegan de delegar facultades a los gobiernos locales, quienes tienen limitadas capacidades administrativas y logísticas para llevar a cabo la recaudación. A ello se suma que los gobiernos locales consideran los impuestos como medidas perjudiciales para su capital político. La recaudación del impuesto predial en América Latina y el Caribe para el año 2015 alcanzó únicamente el 0.4% del PIB en promedio, apenas un tercio de lo recaudado en los gobiernos municipales de los países pertenecientes a la OCDE (Eguino y Chona, 2021). Así también, existe una baja recuperación de costos de los servicios, débil gestión de las empresas de servicios y activos de los gobiernos subnacionales (BID, 2020). No obstante, existen municipios en los que se ha logrado aumentar la recaudación local, como Bogotá que triplicó su recaudación en 20 años. En el caso latino americano, los gobiernos locales suplen el deficiente autofinanciamiento con una diversa matriz de

financiamiento: préstamos, transferencias intergubernamentales, alianzas público-privadas y la cooperación internacional.

Sobre lo anterior, existe un tercer elemento que condiciona negativamente la generación de recursos propios, y es el hecho de que en América Latina la población es renuente a incrementar el pago de impuestos más allá del pago actual. Conforme se observa el gráfico siguiente, la población pagaría en mayor medida el mismo monto actual aun si tuviera la capacidad de incidir sobre el presupuesto participativo. En el gráfico a continuación, se destacan las ciudades de Panamá, Maracaibo y Guayaquil, quienes indican que pagarían “un poco menos” y “mucho menos”. Del otro extremo se ubican las ciudades de Brasil donde significativamente estarían dispuestos a pagar un poco más, evidenciando la cultura tributaria que incentivaría la experiencia que tiene el país sobre el presupuesto participativo. En otra variable, la CAF identifica algunas ciudades como La Paz, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santa Cruz, Guayaquil, donde cerca del 50% de la población menciona haber evadido de manera consciente el pago del IVA. Estos hechos plantean la existencia de una cultura tributaria que incide sobre los resultados de la recaudación local.

Gráfico 03. Respuesta a la pregunta “Si el gobierno gastara dinero a través del presupuesto participativo, ¿usted estaría dispuesto a pagar más o menos impuestos que actualmente?”



Fuente: Elaboración en base a Encuesta de hogares 2013. Principales resultados, CAF, 2014.

Fuente: Montero y García (2017)

Para Cesare (2008) diversos factores afectan a la capacidad de la recaudación local sobre los impuestos a la propiedad, resumidos en: la disponibilidad de propiedades, el ingreso promedio de las

habitantes de la jurisdicción, la condición del mercado inmobiliario, la distribución del ingreso, los niveles de pobreza y de urbanización, la situación económica de la jurisdicción, y la situación de tenencia de la tierra y los derechos de propiedad. En correspondencia, en México la recaudación del impuesto predial resulta ser más débil en jurisdicciones rurales que en las metropolitanas, debido a la débil capacidad recaudatoria de los municipios, las exenciones fiscales a los ejidos y al bajo valor de las propiedades (Unda y Moreno, 2015).

Las ciudades capitales de América Latina y el Caribe no están exentas de la problemática de la gestión fiscal, pues, lidian con cuatro desafíos relevantes: 1) una limitada capacidad para intervenir en infraestructura, servicios municipales y capital humano; 2) baja capacidad para generar recursos propios; 3) arreglos sostenibles de gobernanza fiscal inexistentes; y 4), reducido acceso a financiamiento a largo plazo (Eguino y Chona, 2021). Sin embargo, el escenario es más alentador que las ciudades pequeñas ya que en las de mayor tamaño, el valor de la propiedad es mayor y la existencia de economías de escala son beneficiosas para incorporar mejoras en la valuación de las propiedades, el registro catastral y la recaudación tributaria.

La escala de la ciudad y la economía de la jurisdicción administrativa no resulta ser determinante, pues, en el trabajo de Espinosa et al (2018) se evidencia que no existe conexión significativa entre la recaudación per cápita del impuesto predial y la economía de la jurisdicción. Así, por ejemplo, las jurisdicciones fronterizas en México con un alto dinamismo económico no han logrado producir ingresos fiscales relacionados a sus industrias significativas; o la ciudad de Esmeraldas en Ecuador, que concentra la actividad petrolera del norte del país, no parece generar efectos positivos en el resto de la estructura económica local (Barrera, 2016). Sobre esto Espinoza et al (2018) pone en consideración la necesidad de direccionar desde la instancia nacional las funciones recaudatorias.

Pese a la valorización de la tierra que genera la inversión pública y las actividades económicas que se desarrollan, en las ciudades capitales y áreas metropolitanas, la plusvalía tienen una capitalización mayormente privada, debido a que existe una concepción prevaleciente de que los ciudadanos y las firmas al pagar sus impuestos, financian el costo de la infraestructura pública, a pesar de que en la mayoría de países de la región, se lo financia con los ingresos las prestaciones de los productos primarios (Eguino y Chona, 2021).

En este sentido, para autores como Blanco et al (2016) la plusvalía ha generado beneficios significativos a la ciudades en términos de: 1. incidir en los patrones de crecimiento urbano, promoviendo la densificación y compactación de importantes sectores y generando usos de suelo mixtos; 2. generar oportunidades de integración social, en base a estrategias de retención de población vulnerable en las zonas de intervención o financiamiento de VIS en otras zonas; y 3. impulsar la recaudación de recursos alternativos y recuperar los costos de las intervenciones urbanas de infraestructura emblemática.

Descentralización: ¿Escenario para fortalecer la recaudación local y el financiamiento municipal?

La descentralización del Estado ecuatoriano comienza en primer momento como el efecto de la lógica modernizadora en la segunda ola del ajuste estructural implementado en la región en la década de los noventa. Corresponde a la reducción del Estado central promoviendo a los gobiernos locales como promotores de desarrollo económico, para lo cual, la descentralización se definió como la transferencia de manera definitiva de atribuciones, funciones, responsabilidades y recursos, financieros, tecnológicos y materiales, con el objeto de marcar la distribución de recursos y servicios de conformidad con las necesidades de las circunscripciones territoriales (García y Montalvo, 2020).

El segundo momento, parte de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, que según Guerra, (2015) se concibe a la descentralización como la forma de organización y administración del Estado que tiene como fin acercar la administración pública a la ciudadanía a través de incrementar la participación social en la toma de decisiones y satisfacer sus necesidades de mejor manera.

Si bien las nociones de la descentralización provienen desde su Constitución del año 1977, en la que existía una descentralización administrativa, éstas retoman un impulso mayor en la Constitución Política de 1998, a través de un esquema político seccional, donde se avanza de la descentralización administrativa hacia la transferencia de competencias, mediante el Artículo 226 donde establece que las competencias del Estado central podían descentralizarse, a excepción de algunas de carácter estratégico que se reserva el estado central, competencias que eran obligatorias cuando la entidad seccional lo solicitase y tenga la capacidad operativa para asumirla (Batallas, 2013). En la Constitución de (2008) pasa de ser un proceso opcional con la capacidad operativa, a uno obligatorio y paulatino, por cuanto, se pasa de una descentralización de antojos y voluntades a una fundamentada en competencias exclusivas y obligatorias sobre los gobiernos seccionales que según la Constitución ahora son autónomos.

El proceso de descentralización está normado además de la Constitución vigente, por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (octubre de 2010) según su Artículo 105 que establece que la descentralización consiste en *“la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”*. Estos cuerpos jurídicos desagregan el régimen de competencias de cada nivel de gobierno, además de los principios rectores de la descentralización y su institucionalidad. El modelo de descentralización inició su implementación a partir de 2010, donde se emitieron las resoluciones para la transferencia de las competencias de cooperación internacional, riego y drenaje, transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; y se complementa entre 2014 y 2015, donde se establece la fase administrativa de la descentralización mediante la transferencia de la competencia de áridos y pétreos, gestión ambiental, gestión de riesgos, fomento productivo, vialidad, y patrimonio cultural y arquitectónico (Muñoz, 2015). Durante el histórico del proceso de descentralización la competencia del uso y la ocupación de suelo ha sido siempre exclusiva de los gobiernos municipales, aspecto ratificado en el marco normativo vigente.

Respecto de los recursos requeridos para la aplicación de las competencias municipales, de los nueve impuestos estipulados en el Artículo 491, únicamente el impuesto al 1.5 por mil sobre activos totales no requiere ser normado mediante una ordenanza municipal. Esto implica que la aplicación de los restantes se vuelve hasta cierto punto discrecionales, debido a las repercusiones al capital político de las autoridades que deriva la determinación y aplicación de la tarifa de cada uno de los impuestos municipales. Por ende, su aplicación y la capacidad de sus ingresos propios están condicionados a criterios de cálculo político para su regulación (Batallas, 2013).

Según el Artículo 5 del COOTAD la autonomía comprende la capacidad efectiva de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, así también que *“La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.”* Para entonces, los gobiernos seccionales adolecen un problema común en cuanto a los ingresos que permitan labrar el camino a la autonomía financiera, pues para el periodo 2007 a 2009, la capacidad de producción de los ingresos

tributarios para los municipios de menos de 50.000 habitantes los ingresos propios representan entre el 6 y 8% de los ingresos totales, en tanto que los municipios de mayor población, los ingresos propios representan un valor que fluctúa sobre el 60% de las transferencias corrientes (Oyervide, 2012).

Conforme se observa en la experiencia regional, entre uno de los factores que condicionan las deficiencias en la generación de los recursos propios, tales como las reducidas capacidades institucionales, las deficientes metodologías de valoración y los cálculos políticos; constituyen también parte del problema la posición de los contribuyentes, que se refleja en una escasa cultura tributaria. Esta se refiere al conjunto de creencias, valores y actitudes que son compartidas por la sociedad respecto de la tributación y observancia del marco legal que lo rige, lo cual se deriva en un comportamiento manifestado en el cumplimiento permanente de sus deberes tributarios, teniendo como base la confianza, a razón y afirmación de valores de responsabilidad y solidaridad ciudadanas (Corredor y Díaz, 2007). En Ecuador, únicamente el 20% de la población está de acuerdo con la recaudación y la gestión del impuesto predial en términos de distribución de los recursos de los gobiernos locales (Silverio y Tigua, 2023). Ello implica que, cualquier intención de fortalecer la generación de recursos propios a través del impuesto predial requiere incidir sobre la cultura tributaria (Pedrozo y Trujillo, 2019).

El ordenamiento jurídico establece que para el ejercicio de la autonomía de los gobiernos seccionales, según el Artículo 192 del COOTAD *“Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado.”*, así también, mediante el artículo 163 establece que generarán sus recursos propios, que en parte corresponden a los impuestos para la financiación municipal, que según el Artículo 491 son los siguientes: *“a) El impuesto sobre la propiedad urbana; b) El impuesto sobre la propiedad rural; c) El impuesto de alcabalas; d) El impuesto sobre los vehículos; e) El impuesto de matrículas y patentes; f) El impuesto a los espectáculos públicos; g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos; h) El impuesto al juego; e, i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.”*

Sin embargo, estos impuestos no son exclusivos del COOTAD, tampoco de la Constitución del 2008, puesto que este Código deroga a la Ley de Régimen Municipal de 1971, y recoge la gran mayoría de su ordenamiento Jurídico incluyendo los impuestos municipales, que constituían según su artículo 313: *“1o.- El impuesto sobre la propiedad urbana; 2o.- El impuesto sobre la propiedad rural; 3o.- El impuesto de alcabala; 4o.- El impuesto de registro e inscripción; 5o.- El impuesto sobre los vehículos; 6o.- El impuesto de matrículas y patentes; 7o.- El impuesto a los espectáculos públicos; 8o.- El impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos; y, 9o.- El impuesto al juego.”*; donde los impuestos de base suelo fueron acogidos también ratificados en la Codificación de la Ley de Régimen Municipal en 2005, mediante el artículo 303.

Estos no son los únicos mecanismos previstos para la financiación municipal que establecen las Leyes que parten de la Constitución del 2008, sino que en correspondencia con la concepción de que la capacidad de desarrollo urbano implica un mayor descentralización, y de que los gobiernos locales tienen capacidades de acceder a fuentes externas o de autogeneración (Montero y García, 2017), en el 2016 se emiten dos cuerpos normativos orientados a mejorar los instrumentos de captura de plusvalía: la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo* y la *Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras*; estos cuerpos normativos mejoran dos mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano. Nos referimos a mejoras puesto que la primera Ley, establece la utilización de la concesión onerosa de derechos por incrementos en el valor de los bienes derivado por modificaciones normativas que permite un mayor aprovechamiento del suelo en

términos de actividades y usos urbanos (incremento de densidades edificatorias, cambios de uso, cambios de clasificación del suelo), que antes a su vigencia eran utilizadas a través de la Contribución Especial por Mejoras.

En tanto que la segunda Ley, constituye una mejora al impuesto *a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*, puesto que el mecanismo de aplicación permite ampliar el hecho generador, contribuir a transparentar la información de la base impositiva, ampliar la banda impositiva, entre otros aspectos. Si bien, en ninguna de estas leyes, existe la palabra plusvalía, el mismo mecanismo de cada una induce la participación de los gobiernos municipales en las ganancias extraordinarias por la intervención pública y los procesos de urbanización desde la iniciativa privada. Así, la LOOTUGS tiene como fin el financiamiento del desarrollo urbano en tanto que la denominada Ley de Plusvalía, tenía como objeto desincentivar la especulación del mercado inmobiliario (derogada en 2018).

5. Participación en la plusvalía urbana en la concepción de la incidencia del Estado

Para la mayoría de la literatura explorada la captura de plusvalía, en un concepto de institucionalización de los excedentes, se basa en la premisa de que la intervención pública induce incrementos en el valor de las propiedades, producto de la intervención en infraestructura o la modificación de las regulaciones del uso de suelo que permiten un mayor aprovechamiento edificado, que por tanto, son incrementos legítimos de capitalizar en favor del Estado (OECD et al, 2022; Smolka, 2013). Esta concepción no desconoce la participación privada en el proceso de urbanización, los elementos exógenos a los bienes inmuebles y el esfuerzo de terceros para promover incremento en el precio. En este sentido, en correspondencia con las responsabilidades del Estado y de manera particular de los gobiernos municipales, que son los que en la generalidad de los casos participan en la plusvalía, la literatura es reiterada sobre la concepción de que la captura de plusvalía puede contribuir a la distribución de los costos y beneficios de la urbanización y el desarrollo (OECD et al, 2022), y permite avanzar los procesos de descentralización (Smolka, 2013).

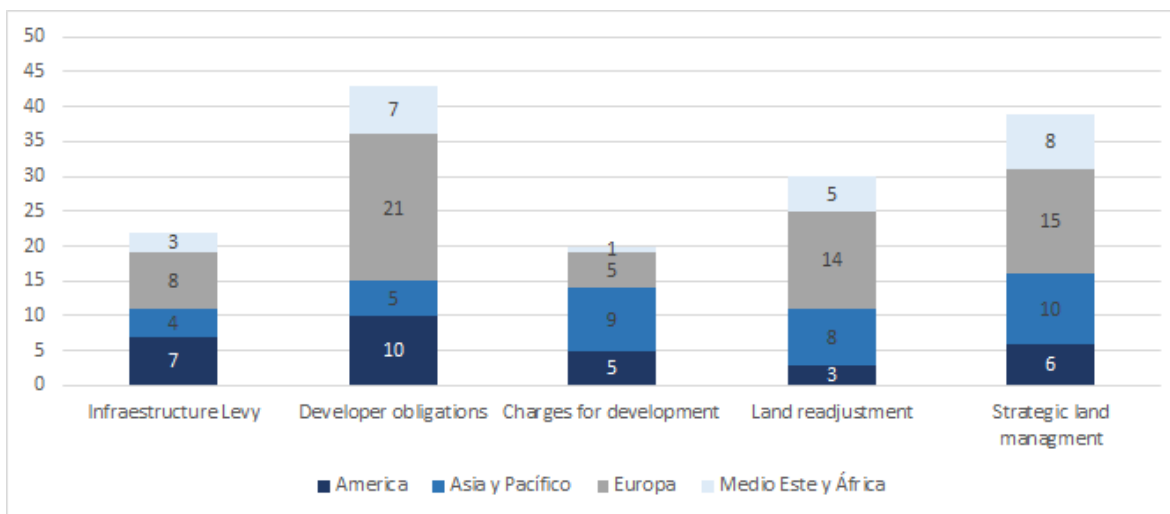
Los instrumentos de captura de plusvalía pueden ser clasificados de acuerdo a su naturaleza en tres tipos: contribuciones, impuestos y regulaciones, y presentan al menos tres objetivos de aplicación relacionados con la oportunidad de mejorar los ingresos locales, financiar la implementación de infraestructura e incidir de manera positiva en el desarrollo urbano. Todos los países utilizan alguna forma de captura de plusvalía al menos de vez en cuando. Los países de bajos y medio bajos ingresos utilizan un promedio de 2 instrumentos de captura de plusvalías al menos de manera ocasional, en comparación con los 2,5 instrumentos de los países de ingresos altos y medianos altos. Países como Chile, Egipto, India y Turquía utilizan cinco instrumentos de manera regular (OECD et al, 2022). En la América Latina, los ejemplos más sistemáticos de legislación acerca de la recuperación de plusvalía, se encuentra en la Ley 10.257 de 2001 - Estatuto de la Ciudad en Brasil, y en la Ley 388 de 1997 - Ley de Desarrollo Territorial de Colombia (Smolka, 2013). El trabajo Blanco et al (2016a), que analiza la aplicación de 6 instrumentos de captura de plusvalía en 17 proyectos de 9 ciudades de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay, expone que la región tiene ya 100 años de haber iniciado el camino de aplicación de los instrumentos, con casos aislados en Colombia en 1921 y Argentina en 1960, como los ejemplos más antiguos.

En este trabajo se expone la diversidad de aplicaciones que existen para cada uno de los instrumentos, donde su naturaleza y la estrategia requerida para capturar la plusvalía dependerá de las dinámicas de mercado y políticas, la problemática urbana y de la capacidad institucional local en cada ciudad. Pone

en evidencia por tanto que no existe un esquema exacto y único que determine cómo escoger, negociar y ejecutar las acciones de la captura de plusvalía, por ejemplo, en Argentina y Ecuador, los instrumentos significativos para la provisión de infraestructura como la contribución por valorización y convenios urbanísticos “ad-hoc” que otorgan excedentes de edificabilidad y captura de la valorización por cambio de uso de suelo para mayor aprovechamiento edificado; en Colombia y Uruguay con aplicación de instrumentos fiscales de valor, contribución de valorización y la aplicación de planes parciales con cesiones obligatorias de suelo, dotación de infraestructura básica y construcción de VIS. En el caso de los países europeos tienden a confiar más en los instrumentos de *developer obligations* y en los *strategic land management* mientras que los de *charges for development rights* son relativamente raros.

La gran mayoría de los países de África, Oriente Medio y Asia-Pacífico utilizan la *strategic land management*, que en el marco local se entiende como la utilización de bancos de suelo y derecho de superficie. En Asia-Pacífico los *charges for development rights* (compensación a cambio de un mayor aprovechamiento edificado) son comunes, mientras que el *land readjustment* en los países de América es particularmente raro. De manera general, los países de bajos y medio bajos ingresos dependen más de la *strategic land management* y el *land readjustment*, en tanto que los países de ingresos altos y medianos frecuentemente utilizan las *developer obligations*. Como se observa en el gráfico No. 04, los instrumentos que en mayor medida se usan en América son *infrastructure levy* (contribución por mejoras) y *developer obligations* conocido también como proyectos urbano-arquitectónico especiales con 17 países.

Gráfico 04. Número de países que usa cada instrumento de captura de plusvalías



Fuente: OECD et al, 2022

La mayoría de los países encargan a los gobiernos locales la implementación de *charges for development rights*, *developer obligations* y *infrastructure levy*. En tanto que, la ejecución del *land readjustment* y la *strategic land management* son generalmente compartidas con el gobierno nacional y otras entidades públicas, como las empresas estatales. Sin embargo, los países con los ingresos más bajos dan menos discreción a los funcionarios de los gobiernos locales para implementar instrumentos de captura de plusvalía en relación con los de ingresos más altos. Debido a la falta de confianza en los gobiernos locales y el miedo a la corrupción es una razón común para hacerlo (OECD et al, 2022).

El panorama en Ecuador

En Ecuador, al igual que la situación de las ciudades del resto de la región, el financiamiento de la obra pública ha sido uno de los problemas centrales que enfrenta el desarrollo urbano, enraizado en la incapacidad de generar recursos propios, como se ha expuesto anteriormente. En el proceso de urbanización del país a partir de mediados del siglo XX, se instauró en el marco legislativo nacional los instrumentos de gestión a los gobiernos seccionales (Carrión, 2016), en 1971 se implementó la Ley Orgánica de Régimen Municipal que reguló alrededor de 4 décadas el desarrollo de los gobiernos locales y la actividades urbanas, detallando de manera más clara los impuestos atribuibles a los gobiernos municipales referidos a la propiedad, la transferencia de bienes inmuebles y la plusvalía. Instrumentos que han sido recogidos por el cuerpo normativo que rige la estructura administrativa del Estado y establece el marco de autonomía y descentralización para todos los niveles de gobierno, el COOTAD. Así, algunos instrumentos de captura de plusvalía existen de manera reconocida a nivel del ordenamiento jurídico nacional desde el año 1971.

Desde el inicio de la institucionalización de los mecanismos de captura de plusvalía en 1966 a cargo de los municipios con la Ley de Régimen Municipal y su posterior reforma en 1971 (López, 2016), y con la sustitución del nuevo instrumentos de descentralización en 2010 con el COOTAD, las posibilidades de los gobiernos locales sobre la captura de plusvalías se resumen a la recuperación de los costos de inversión en la provisión de infraestructura y la incipiente participación de la valorización que la inversión pública y los procesos de urbanización generan a través del impuesto predial urbano y rural, el impuesto sobre la plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles, y el impuesto a las alcabalas. Si bien, no existía una prescripción normativa que facultara a los gobiernos municipales a participar de la plusvalía generada por la modificación normativa para un mayor aprovechamiento, las ciudades de Cuenca y Quito usaron una extensión a la *contribución especial de mejoras* para recibir contraprestaciones por el incremento de número de pisos.

Para el año 2016, se instaura en el marco normativo nacional la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, con una suerte de estandarización del ordenamiento territorial de competencia municipal. Este cuerpo normativo implementa algunos instrumentos orientados a regular el mercado inmobiliario y la participación municipal de la plusvalía derivada de los actos administrativos que modifican la normativa de uso de suelo, para ello se establecen diferentes mecanismos e instrumentos que permiten sentar el hecho generador sobre las decisiones administrativas. Para ello, se establece la obligación a todos los Gobiernos Municipales de formular un *instrumento de ordenamiento territorial* conforme lo define la Ley, denominado *Plan de Uso y Gestión de Suelo*, donde: a) se ratifica la diferencia del aprovechamiento del suelo urbano y rural a través de la delimitación de las áreas urbanas con parámetros base, que se puede cambiar con la dotación del 10% de VIS y otras contraprestaciones económicas o en especie; b) se establecen alturas básicas y específicas de construcción que se alcanzan con contraprestaciones económicas o en especie; c) se establece un sistema de usos de suelo en base a una subclasificación de suelo según la vocacionalidad, que se puede cambiar para permitir un mayor aprovechamiento a través de contraprestaciones económicas o en especie; d) se establece la facultad de delimitar de unidades de actuación urbanística que requieren la aplicación de instrumentos de gestión de suelo o financiamiento para la habilitación del suelo; e) se establece la facultad de aplicar planes parciales con la utilización de instrumentos de gestión de suelo, según el objetivo donde se puede modificar el aprovechamiento del suelo o la aplicación de reajustes de suelo considerando contraprestaciones económicas o en especie como mecanismos de financiamiento.

Para estos mecanismos de participación de la plusvalía generada por actos administrativos la Ley incorpora algunos instrumentos: Reajuste de terrenos (Art. 55); Ejercicio del derecho preferente (Art.

62); Declaración de desarrollo y construcción prioritaria (Art. 64); Anuncio del proyecto (Art. 66); Concesión onerosa de derechos (Art. 72). Sobre esta modalidad de participación de la plusvalía, los Municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato, entre otros municipios, ya han adaptado su marco normativo local para la aplicación de estos instrumentos. Al menos en las tres ciudades grandes de Ecuador, ya se ha hecho uso de la *concesión onerosa de derechos* para la venta de edificabilidad, ratificando la práctica que se venía haciendo a través de la contribución especial por mejoras.

Como en la mayoría de los casos de la experiencia regional, según OECD et al (2022, b), la contribución por mejoras es el único instrumento de captura de plusvalías utilizado sistemáticamente, donde las tres principales ciudades de Ecuador incluyendo la capital (Quito, Guayaquil y Cuenca) tienen una experiencia relevante. El estudio efectuado por Carrión (2016), describe la revisión de algunos proyectos en los que se han utilizado los instrumentos de captura de plusvalía, en Quito, en el proyecto Plan Ciudad Quitumbe que consiste en la transformación de suelo rural a urbano para la aplicación de un programa de desarrollo urbano con provisión de vivienda para estratos medios y bajos, se evidenció el incremento en la recaudación municipal a través de los impuestos que son facultad de los gobiernos municipales: CEM; impuesto a la plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles; Alcabalas; e, impuesto predial, mismo que reflejó el incremento más sustancioso que pasó de \$14.791,39 a \$84.630,36 entre 2001 y 2010. En el caso de Cuenca, en dos procesos de mejoramiento de la infraestructura de servicios básicos en dos sectores de la ciudad se analizan los incrementos en: CEM; impuesto a la transferencia de bienes inmuebles; y la recaudación del impuesto predial. Ambos casos tienen un efecto diferenciado, puesto que en el caso de Quito, conforme el cuadro siguiente, la plusvalía se habría recaudado a través del impuesto predial que tuvo una variación muy superior en la zona por sobre el incremento de todo el espacio urbano; en tanto que en el caso de Cuenca, en el impuesto predial la recaudación mediante el impuesto predial no se hizo notoria, al menos en el caso de la Calle Rafael María Arizaga se habría recaudado a través del impuesto a la plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles.

Cuadro 01. Recaudación de plusvalía de los casos estudiados en Cuenca y Quito

Ciudad	Proyecto	Periodo de análisis	Variación en la recaudación en la zona del proyecto (%)			
			CEM	Impuesto a la plusvalía en transferencias	Alcabalas	Impuesto predial
Quito	Plan Ciudad Quitumbe	2001 - 2010		31.97	20.63	375.68
Todo Quito Urbano		2001 - 2010	-90.57	203.76	27.39	43.61
Cuenca	Barrio Latinoamérica	2008-2012	-47.20	50.38	.	32.32
	Calle Rafael María Arizaga	2010-2012	27.36	65.71	-	43.23
Todo Cuenca Urbano		2010-2012	7.54	58.54	.	42.38

Fuente: Elaboración propia a partir de Carrión, 2016.

A modo de cierre, se observa que la mayoría de los casos de captura de plusvalía revisados, no dan cuenta de haber generado la integración de los grupos poblaciones con bajos ingresos, sin embargo, se identifican reducidos casos (3 de 17) donde los recursos captados en la operaciones inmobiliarias como en el proyecto Parque Náutico San Fernando en Argentina, El Plan Parcial “La Felicidad” y el UPZ Chicó-Lago y Refugio en Bogotá, han servido para ser utilizados en otras zonas de familias de escasos recursos económicos en construcción de vivienda social, recuperación de espacios públicos y equipamiento, provisión de vivienda de interés social y de infraestructura básica. Según Blanco et al (2016b), existe evidencia que sugiere que la aplicación de los instrumentos permite diseñar estrategias para reducir el desplazamiento de estas familias producto de la valorización del suelo y las rentas de las operaciones inmobiliarias, constituyendo un elemento relevante para el cumplimiento de la competencia municipal de regulación de uso y ocupación de suelo.

Las experiencias de aplicación de instrumentos de captura de plusvalías revisadas dejan cuatro conclusiones: 1) su efectividad radica en su uso para el financiamiento de grandes operaciones urbanas y solo donde el mercado inmobiliario quiere invertir, debido a que permite el apalancamiento en distintos agentes económicos; 2) su aplicación genera recursos parciales o suficientemente satisfactorios para la recuperación de los costos de inversión de los proyectos de infraestructura urbana, si bien, los instrumentos no tienen como fin el fortalecimiento de la recaudación fiscal municipal, este parece ser un fin implícito relevante; 3) su aplicación en cada caso es específica al contexto urbano dependiendo de la dinámica inmobiliaria, la configuración urbana, el marco constitucional, el contexto político local y la capacidad vigente entre otros factores, y no corresponde a una estrategia similar en cada caso, sino que, para cada uno se requirió una estrategia y metodología particular adaptada localmente, no necesariamente ligadas a las experiencias internacionales o las teorías académicas, esta diversidad requiere considerar la flexibilización del marco normativo y complementaria a las necesidades particulares; y, 4) su aplicación permite financiar de manera sostenible la infraestructura urbana e incidir en un desarrollo ordenado de las ciudades, para lo cual, requiere fortalecer la gestión del impuesto predial, atender los fenómenos de desplazamiento de la población vulnerable por las operaciones urbanas y simplificar el lenguaje de la legislación de la captura de plusvalía para mejorar la comunicación con los actores de la vida urbana y reducir su resistencia (Blanco et al, 2016b).

6. Reflexiones

Primera

Existen elementos comunes asociados a las economías de aglomeración que caracterizan a las ciudades intermedias y áreas metropolitanas, beneficiosos para las capacidades y producción de recursos propios, debido a la concentración de la mano de obra calificada, costos reducidos de transporte; mayor generación de conocimiento y aprendizaje, y el impacto que genera sobre la recaudación fiscal las mejoras al catastro. Sin embargo, este factor no es un hecho determinante, puesto que se identifican en los estudios regionales que no en todas las ciudades su desempeño económico favorable se deriva en una capacidad de recaudación significativa.

Cerraremos con un elemento relevante, sobre la premisa que el desarrollo económico de una ciudad supone una demanda de infraestructura de servicios, edificación y regulación normativa que amplía

la capacidad de aprovechamiento del suelo en términos de edificación y usos de suelo, variables que naturalmente inciden sobre el valor comercial de los bienes inmueble y que se reflejan en el valor catastral de las propiedades. Este valor, el elemento determinante sobre el volumen el cálculo de los instrumentos de captura de plusvalías considerando que el hecho generador se constituye de las inversiones inmobiliarias públicas y privadas y la dotación de infraestructura de servicios.

Para el efecto se consideran premisas las siguientes reflexiones:

1. Las desescalas y externalidades negativas que producen la aglomeración en las ciudades grandes y metropolitanas, genera el resurgimiento y potenciación de las ciudades medias en las periferias de las áreas metropolitanas y los conurbados.
2. Las áreas metropolitanas y las capitales municipales tienen mejores condiciones para una mayor recaudación local: mayores valores de suelo, economías de escala, mejores capacidades institucionales, mejores catastros.
3. En las ciudades medias se asientan los trabajadores de mejores características, con mejores pagos, constituyéndose con sujetos con mejores capacidades adquisitivas y de crédito en relación con las ciudades pequeñas.
4. Las ciudades medias son las de mayor crecimiento, y aquellas con dinamismo económico son demandantes de suelo, servicios y modificación normativa que mejora el aprovechamiento y se refleja en los valores catastrales.
5. La aplicación de instrumentos de gestión de suelo para reducir la informalidad tiene mayor incidencia en ciudades medias que en ciudades grandes o pequeñas, debido a lo cual, existe más suelo regular con tenencia definida y objetos de gravamen.
6. La aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías tiene como hecho generador la variación del valor de las propiedad por la inversión en infraestructura o la modificación de normativa referidos a uso y edificación en favor del mejor aprovechamiento de las actividades propias de entornos urbanos, en este sentido, se considera importante que las ciudades se constituya notablemente de agentes con capacidades adquisitiva suficientes para derivar en una demanda significativa por bienes inmuebles para fines comerciales, actividades profesionales que se ven reflejas en el sector de la construcción.
7. Las regulaciones e impuestos locales son proclives a volver inviables determinadas actividades productivas que podrían tener mayor ventaja en las ciudades. Así, la zonificación del uso de suelo y los costos y tiempos de obtención de los permisos de construcción inciden sobre el entorno empresarial urbano. Aspectos comunes en las ciudades pequeñas.
8. Pese a que la escala no es un factor determinante sobre la capacidad de recaudación local, la reducida demanda de suelo y restricciones normativas que generalmente poseen las ciudades pequeñas implica que no son plataformas para la aplicación de los instrumentos de plusvalía.
9. Las ciudades con industrias significativas no logran establecer gravámenes sobre los sectores comerciales que caracterizan su economía, en el caso de Ecuador, se especula que los ingresos petroleros no son capitalizables en la recaudación local.
10. Existe una relación directa entre el tamaño de la ciudad y el salario promedio y el tamaño de la ciudad con los costos de congestión. De tal manera que las ciudades de más rápido crecimiento son las de menor informalidad, y la informalidad tiene una relación inversamente proporcional con la productividad, por cuanto las de mayor crecimiento son las de mayor productividad.

11. Un incremento de un año en el capital humano implica un incremento en el salario de 0.063% el ingreso per cápita ecuatoriano a nivel nacional (Campoverde, Sánchez, Alvarado, 2019).
12. Las economías de aglomeración no son significativas en la productividad de las ciudades de Ecuador, es decir, la escala de sus ciudades no es determinante sobre la eficiencia de la producción de sus bienes y el nivel de salarios.
13. En Ecuador y Colombia la ubicación geográfica de las ciudades guarda relación con su nivel de productividad en términos de salarios. Así también, en Ecuador las ciudades de la región sierra son las de mayor Valor Agregado Bruto por sobre las de la región costa y oriental.

Segunda

El planteamiento de la estructura de descentralización en Ecuador deja cinco cuestiones fundamentales por resaltar: 1) La Constitución del 2008 permite avanzar el proceso a través de un mandato que establece la participación fija de los gobiernos seccionales del presupuesto general del Estado, que no requiere de voluntades ni bagajes políticos, sino que les permite formular su planificación presupuestaria de manera programada puesto que cuentan con recursos relativamente predecibles; 2) La transferencia de competencias hacia los gobiernos seccionales, no necesariamente se han visto fortalecidas en la transferencia plena de los recursos necesarios para ejecutarlos, generando la indelegable necesidad por apalancar recursos externos o la generación de recursos propios; 3) La Constitución del año 2008 y los instrumentos de ley que la desagregan, ratifican los impuestos locales existentes de 1971 que se destinan para el financiamiento municipal, conservando a cuatro impuestos que tienen base suelo, sobre los cuales algunos municipios han efectuado capturas de plusvalía; 4) En un avance por potenciar los instrumentos para el financiamiento municipal en el marco del desarrollo urbano, en 2016 la ley establece un marco normativo de base para plena aplicación de los instrumentos de captura de plusvalía, a través de la definición de los alcances de la clasificación en suelo urbano y rural, la definición de una edificabilidad básica, máxima y específica, la correspondencia entre los usos de suelo con la subclasificación de suelo; 5) la capacidad de recaudación de los instrumentos e impuestos de base suelo, depende de manera imperante de las metodologías de valuación y la incidencia del factor política sobre la valuación catastral.

Sin embargo, la descentralización y la autonomía financiera municipal es un asunto que empieza a construirse de forma teórica, pero sin la certeza de que empieza a materializarse, debido a que, las ciudades de Ecuador forman parte de ese conjunto de municipios latinoamericanos que: únicamente alcanza un tercio de lo recaudado por los países de la OECD; que cuentan con un reducido acceso al financiamiento y un marco normativo que permite la intervención de cálculos políticos en los instrumentos base de la recaudación municipal; escasa legitimidad social sobre las obligaciones tributarias y una marcada brecha de desequilibrios poblacionales y de desarrollo económico en los entornos urbanos entre las ciudades de Ecuador. Esto deriva en diferencias significativas en la capacidad de recaudación local entre uno y otro municipio, puesto que las ciudades pequeñas que constituyen el 90.9% del total nacional, adolecen de un reducido ingreso promedio y bajo porcentaje de urbanización, un porcentaje elevado de predios irregulares que por su situación jurídica no tributan, catastros inmobiliarios y metodologías de valoración deficientes, escasa capacidad administrativa, entre otros factores que determina la existencia de una base imponible muy reducida. Por cuanto, la dimensión de la escala resulta un elemento trascendental puesto que la reducida capacidad administrativa y las economías de escala casi inexistentes en estas ciudades produce que los procesos y las inversiones necesarias para la mejora de la recaudación local, tengan costo-beneficio muy reducido, haciéndolos inviables.

Como se observa, existen algunos elementos que podrían constituir como diferenciadores en el proceso de descentralización y autonomía municipal entre uno y otro municipio, debido a la capacidad de construir un marco de recaudación local que les permite encaminarse hacia la autonomía financiera. Estas diferencias, en los 221 municipios existentes en Ecuador, podrían estar fundamentadas en los factores propios de cada ciudad que subyace en las economías de aglomeración y las capacidades administrativas que derivan. Sobre ello queda destacar un punto fundamental, que se refiere a la predisposición de los contribuyentes a asumir la responsabilidad del pago de la plusvalía que se reproducen en el impuesto predial, las contribuciones por mejoras, y las utilidades en las transferencia de bienes inmuebles, aspectos que se entendería como la cultura tributaria, que según algunos autores, es un elemento fundamental para fortalecer la recaudación local y encaminarse a la autonomía financiera municipal en el marco de la descentralización.

Tercera

Si bien, los recursos y especies conseguidas, por la captura de plusvalía en las operaciones urbanas tanto públicas como privadas no se equiparan a la recaudación local producida por el impuesto a la propiedad inmobiliaria, estos sí constituyen un insumo de asistencia al proceso de descentralización y autonomía fiscal municipal puesto que permite financiar el desarrollo urbano. Denotando también, su capacidad para el cumplimiento de la competencia municipal referida al ordenamiento territorial, pues tiene la posibilidad de incidir el sobre el impacto negativo producido por las rentas de las operaciones inmobiliarias en la estructura urbana y su incidencia sobre la productividad.

Sin embargo, la efectividad de aplicación de los instrumentos obedece a un objetivo, metodología, intereses de inversión, configuración urbana y dinámica inmobiliaria diferenciados, obedecen entonces a los factores particulares de cada ciudad. Esto implica que el marco constitucional y legal aplicable a los instrumentos según cada entorno deriva dos hechos diferenciadores en la recaudación de los instrumentos de captura de plusvalía: 1) las particularidades sociales, económicas y políticas contenidos en los factores que constituyen las economías de aglomeración repercute sobre la efectividad de los instrumentos de captura de plusvalía; y, 2) los procesos de descentralización son muy importantes, en la medidas que delegan más responsabilidades a los gobiernos locales y sobre todo dota de instrumentos para construir parcialmente su autonomía fiscal municipal. Por cuanto, se ratifica la relevancia por estudiar la permeación de la descentralización en la estructura normativa local, a través identificar los instrumentos que son acogidos por los gobiernos locales.

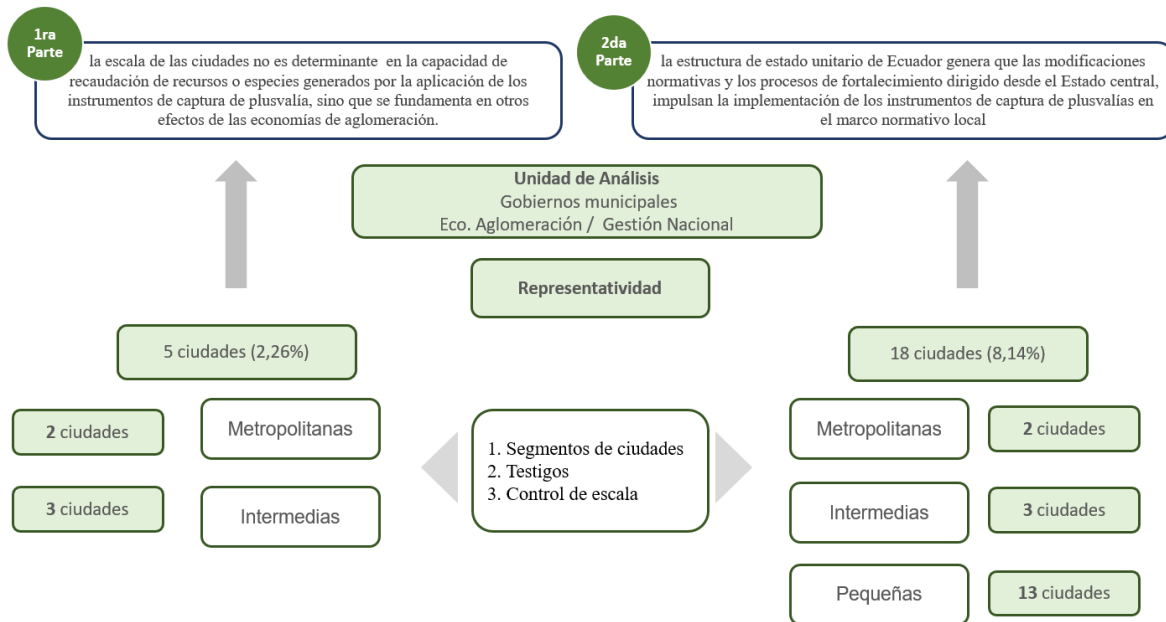
En el caso de Ecuador, los estudios realizados de captura de plusvalías la plantean como una tarea aún muy incipiente, que en parte se debe a la poca legitimidad que tienen los instrumentos. Caminar sobre lo que existe se importante, y nos referimos a los mecanismos de captura de plusvalía más básicos como el impuesto predial, la contribución especial por mejoras y el impuesto sobre las utilidades, pues permiten según Carrión (2016) fortalecer el camino hacia la innovación en otros instrumentos, esta premisa es importante considerando que para el 90.9% de los municipios de Ecuador, no son accesibles instrumentos sofisticados. Sin embargo, la legislación vigente a partir de 2016, institucionaliza la captura de plusvalía generada por las decisiones administrativas con nuevos instrumentos, que se plantea incidieron a algunos municipios a ampliar los mecanismos de participación de plusvalía. De esta manera, el marco normativo ecuatoriano pone a disposición de los gobiernos municipales algunos instrumentos que permiten la participación directa en la plusvalía a través de: la concesión onerosa de derechos, el reajuste de terrenos; el impuesto a la plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles; y la contribución especial de mejoras; y de manera indirecta a través del impuesto predial y el impuesto a las alcabalas.

III METODOLOGÍA

Esta investigación pone como elemento relevante para la autonomía de los gobiernos municipales de Ecuador, la generación de recursos propios en aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías. El análisis se desagrega sobre la premisa de que existen una serie de fenómenos propios de las relaciones de proximidad que se desarrollan en los entornos urbanos, englobados en la estructura de las economías de aglomeración. Ello debido a que las condiciones de productividad, crecimiento económico, entorno de innovación y empleo que se generan, se derivan en demanda de suelo y espacio edificado para el desarrollo de actividades de comercio, servicios, industrias y vivienda. Aspecto trascendental, puesto que como se revisa en la experiencias de aplicación de los instrumentos de captura de plusvalía, estos se utilizan sobre las inversiones del Estado y sobre gestiones y puntos de interés de los desarrolladores inmobiliarios para intensificar el aprovechamiento del suelo urbano para el mayor y mejor uso, que requiere de actos administrativos y modificación normativa en términos de asignación de usos de suelo e intensificación de los índices de edificación, que permiten justificar la colocación de las inversiones para grandes proyecto que suplen las demandas de las economías de aglomeración.

Sobre la base del nivel de impacto de las economías de aglomeración diferenciado en cada entorno urbano, que tendría incidencia en la permeación del proceso de descentralización y autonomía fiscal local previsto en la estructura del estado y los procesos de deseconomías de escala, esta investigación se desarrolla en dos partes, que corresponde a cada una de las hipótesis planteadas en esta investigación.

Gráfico 05. Estructura de la investigación



Elaboración propia

1. Unidad de Análisis

La unidad de análisis son los gobiernos municipales identificados para dar cuenta de algunos factores de las economías de aglomeración y la repercusión de la gestión legislativa nacional sobre la estructura local, para lo cual, se han seleccionado una muestra de 18 municipios en los que se analiza la incidencia de implementación de los instrumentos de captura de plusvalías; de los cuales, en 5 de ellos se analiza su capacidad de recaudación.

2. Representatividad de los Datos

El Ecuador está constituido por 221 municipios, por cuanto, para responder la segunda hipótesis el análisis requiere acotarse a la selección de algunos municipios pertenecientes a una segmentación que permita discriminar sus condiciones poblacionales, urbanas económicas y de cultura tributaria, de modo que se puedan contrastar sus resultados para visibilizar el impacto diferenciado que tendría la política nacional para los instrumentos de captura de plusvalías. Conforme se revisa en la literatura, las economías de aglomeración provocan significativa incidencia y diferenciada sobre las ciudades intermedias y las metropolitanas, donde la escala no es determinante para las ciudades de América Latina. La selección de 5 municipios representa únicamente el 2.26% del universo de municipios en Ecuador, por cuanto, los resultados corren el inevitable riesgo de ser sesgados, en atención a ello, se seleccionan 2 ciudades correspondiente a las ciudades metropolitanas de Ecuador y 3 ciudades intermedias, de manera que se puedan contar con testigos y establecer una especie de mecanismo de control sobre la escala de las ciudades.

Para la primera hipótesis, se seleccionan de manera adicional todas las ciudades que se encuentran en el conurbado de las dos ciudades metropolitanas de Ecuador, que si bien suman en total únicamente 18 ciudades (8.14% del total de ciudades), sí constituyen el 100% de las ciudades que según la teoría son los espacios urbanos que por las deseconomías de escala experimentan crecimientos acelerados y constituyen plataformas de crecimiento económico y de innovación. En esta muestra se analizan fenómenos en tres segmentos de ciudades, en las que se agregan las ciudades pequeñas, por cuanto se pueden contar también con testigos y establecer una especie de mecanismo de control sobre la escala de las ciudades.

3. Estructura de la investigación

Instrumentos de captura de plusvalía de análisis

Acogiendo la literatura que analiza los diferentes tipos de instrumentos de captura de plusvalía que reconocen como hecho generador la intervención del Estado en inversión en infraestructura o la modificación normativa para intensificar el aprovechamiento, se identifican tres tipos de instrumentos, clasificación que se utiliza para el análisis de los instrumentos existentes en el ordenamiento jurídico nacional de Ecuador, donde algunos existen desde 1979 y otros que asumen

nuevas denominaciones con dos Leyes orgánicas incorporadas en el marco jurídico en 2016. Los instrumentos de captura de plusvalías existentes en Ecuador se desagregan en el cuadro a continuación.

Cuadro 02. Instrumentos de captura de plusvalías existentes en Ecuador

Tipo	Instrumento / Impuesto	Base legal	Base imponible	Hecho generador	Banda impositiva	fundamento de base sobre la plusvalía
Impuestos	Impuestos a los predios urbanos	COOTAD Art.501 al 513	Los predios urbanos serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición.	Existencia de predios dentro del área urbana.	<i>Al valor de la propiedad urbana se aplicará un porcentaje que oscilará entre un mínimo de cero punto veinticinco por mil (0,25 ‰) y un máximo del cinco por mil (5 ‰) (...)</i>	Impuesto al valor de la propiedad inmueble, formada en parte por la acumulación de incrementos al valor del suelo, plusvalía urbana, por tanto grava la plusvalía (Furtado y Acosta, 2012)
	Impuesto a los predios rurales	COOTAD Art.514 al 521	Serán valorados mediante valor de suelo, valor de las edificaciones y valor de reposición.	Existencia de predios dentro del área rural.	<i>Al valor de la propiedad rural se aplicará un porcentaje que no será inferior a cero punto veinticinco por mil (0,25 x 1000) ni superior al tres por mil (3 x 1000) (...)</i>	
	Impuesto de alcabala	COOTAD Art.527	La base del impuesto será el valor contractual, si éste fuere inferior al avalúo de la propiedad que conste en el catastro, regirá este último	Transferencia de dominio de bienes inmuebles	<i>Sobre la base imponible se aplicará el uno por ciento (1%).</i>	
	Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos	COOTAD Art.556 al 561	Utilidad bruta o plusvalía.	Transferencia de dominio de predios urbanos.	<i>Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos.</i>	Impuesto sobre la acumulación de incrementos al valor del suelo, plusvalía urbana, por tanto grava la plusvalía.
	Impuesto sobre el valor	“Ley de Plusvalía” Art. 4	(...) <i>valor de la ganancia extraordinaria,</i>	(...) <i>transferencia de dominio de bienes inmuebles</i>	desde 0 hasta 24 SBUs la tarifa es del 0%; más de	

	especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles		<i>que corresponde a la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble y el de adquisición ajustado, de acuerdo a las reglas de los artículos precedentes.</i>	<i>rurales o urbanos, a cualquier título, que dé lugar a una ganancia extraordinaria, en los términos establecidos en la presente sección.</i>	24 SBU en adelante la tarifa es del 75% de la ganancia extraordinaria	
Regulaciones	Concesión onerosa de derechos	LOOTUGS Art. 72	No definida	cuando: 1. <i>Se transforma el suelo rural en urbano.</i> 2. <i>Se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana.</i> 3. <i>Se modifican los usos del suelo.</i> 4. <i>Se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo.</i>	<i>(...) los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos determinarán en el planeamiento urbanístico la delimitación territorial y las condiciones urbanísticas, procedimentales y financieras para su aplicación. (...)</i>	La definición de parámetros urbanísticos tiene repercusión en el precio de la tierra, y su modificación para mayor aprovechamiento del suelo están asociados a precios relativamente más altos (Furtado y Acosta, 2012).
Contribuciones	Contribución especial de mejoras	COOTAD Art.569	El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.	Ejecución de obras de: infraestructura de servicios básicos, plazas, parques y jardines, entre otras.	<i>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.</i>	Recuperación de costos de inversión de obra pública que procura la distribución de costos en aproximación al beneficio real (Furtado y Acosta, 2012).

Elaboración propia 2024; Fuente: Asamblea Nacional del Ecuador (2010), (2016), (2016b)

De estos instrumentos, la investigación hará un enfoque en cuatro, considerando que gravan la plusvalía urbana y que se han implementado efectivamente en la normativa local sobre los 5 municipios que particulariza la investigación:

- Impuestos a los predios urbanos
- Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos
- Contribución especial de mejoras
- Concesión onerosa de derechos

Sin perjuicio de que sobre el análisis de la capacidad de recaudación total de la plusvalía de los municipios se incorporen los valores recaudados por concepto de: Impuesto de alcabala e Impuesto a los predios rurales.

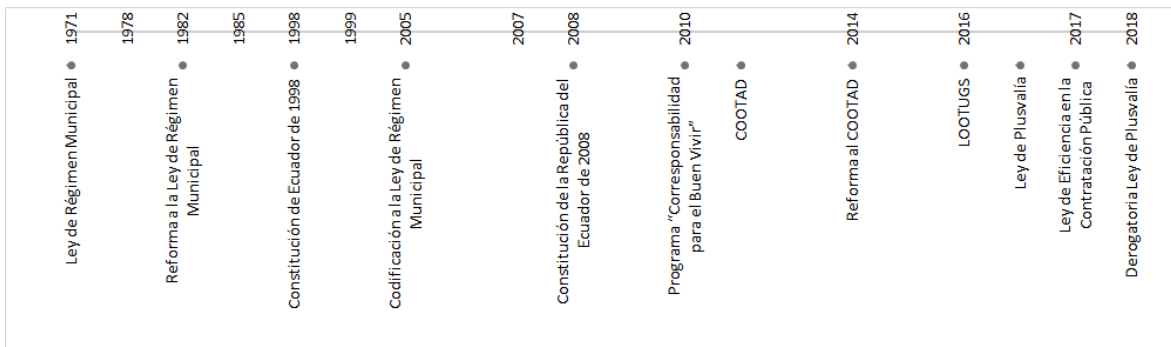
PRIMERA PARTE: Incidencia de implementación de instrumentos de captura de plusvalía en la normativa municipal

Para el análisis de la primera hipótesis, se considera como elemento central las transformaciones que producen las deseconomías de escala en las áreas metropolitanas sobre las ciudades próximas, generando la aceleración de cambios en estas ciudades y la creación de ciudades intermedias o de servicios complementarios para las metropolitanas. Donde los procesos de crecimiento, demanda de financiamiento de desarrollo urbano y entorno de innovación generarían plataformas para permear los procesos de descentralización y autonomía financiera municipal a través de la implementación de instrumentos de captura de plusvalía en su marco normativo. Para el efecto de lo requerido, se identifican un grupo de ciudades que por localización geográfica o relaciones de dependencia constituyen el conurbado de las ciudades metropolitanas de Guayaquil y Quito.

Para este grupo, el análisis se resume en la identificación de los periodos en los que se implementan cada uno de los instrumentos de captura de plusvalía señalados en apartados anteriores y sus ingresos anuales entre 2012 y 2023, en contraste con los procesos de fortalecimiento y modificación del marco normativo nacional efectuados para promover la descentralización y la autonomía fiscal municipal, de manera que se puedan evidenciar su potencial incidencia sobre las estructuras municipales, considerando que estos instrumentos, si bien algunos existen en las Leyes nacionales desde el año 1971, su implementación en la gran mayoría son de carácter facultativo, y su implementación serían el resultado de diversos factores del entorno urbano propio de cada ciudad, una voluntad política y las condiciones normativas de la instancia nacional en el proceso de la descentralización.

Conforme se revisa en la experiencia ecuatoriana, dentro del proceso, se pueden destacar dos eventos que pretenden fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos municipales, poniendo como centro el financiamiento del desarrollo urbano y los impuestos e instrumentos de base suelo, esto es, la implementación de un proyecto de fortalecimiento de la recaudación de las contribuciones especiales por mejoras; y, las actualizaciones normativas desde la escala nacional, en la que se ponen a disposición y su condición de obligatoriedad de diversos instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano, que a partir de 2016 permite al Estado participar de la plusvalía generada por acciones administrativas de modificación normativa, que presuntamente no habrían existido antes. En este sentido, se identifican los siguientes eventos importantes en el marco de la descentralización y la autonomía financiera municipal:

Gráfico 06. Actualizaciones de normativa nacional en el marco de la autonomía y descentralización



Elaboración propia de Fuente: Congreso Nacional (1971, 1982 & 2005); Asamblea Nacional Constituyente (1998 & 2008); Aulestia y Rodríguez (2013); Asamblea Nacional del Ecuador (2010, 2014, 2016, 2016b, 2017 & 2018).

El siguiente cuadro recoge los aspectos particulares de cada evento histórico de iniciativa nacional que tendría incidencia sobre la implementación y recaudación de los instrumentos de captura de plusvalía.

Cuadro 03. Aspectos de incidencia sobre la implementación y recaudación de los instrumentos de captura de plusvalía.

Reforma normativa / programa	Factores de incidencia
Ley de Régimen Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Fija algunos instrumentos de captura de plusvalía en beneficios de los gobiernos locales en base a la propiedad y la transferencia de bienes inmuebles y la inversión del Estado (Art. 313) - Establece la obligatoriedad de actualizar el catastro de manera bianual (Art. 308), registrando plusvalías
Reformas a la Ley de Régimen Municipal	En 1982 se incorpora como impuesto municipal la “El impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos (...)” que aplica únicamente para los predios urbanos (Lopez, 2016)
Constitución de Ecuador de 1998	<ul style="list-style-type: none"> - Inicia el establecimiento de un esquema político seccional, que define a la descentralización como un proceso opcional. - Faculta la descentralización en función del interés y capacidad de los gobiernos municipales (/Artículo 226)
Codificación de la Ley de Régimen Municipal	<ul style="list-style-type: none"> -Establece claridad en las aplicación de la Ley de Régimen Municipal -Ratifica algunos instrumentos de captura de plusvalía en beneficios de los gobiernos locales en base a la propiedad y la transferencia de bienes inmuebles y la inversión del Estado (Art. 313)
Constitución de la República del Ecuador de 2008	<ul style="list-style-type: none"> -La descentralización pasa de ser un proceso opcional a uno obligatorio y paulatino (Batallas, 2013) Establece la obligatoriedad de transferir competencias a los gobiernos municipales -Incorpora la función social y ambiental de la propiedad (Art. 31).
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> -Establece que la descentralización consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencia hacia los gobiernos seccionales (Art. 105 -Define las nuevas competencias municipales -Ratifica algunos instrumentos de captura de plusvalías
Reformas al COOTAD	<ul style="list-style-type: none"> - Mediante reforma al Artículo 186 Establece la facultad de los gobiernos municipales de crear contribuciones especiales por mejoras generales o específicas por procesos de planificación o administrativos que incremente el valor del suelo o la propiedad (Reforma 2014). -Amplía la facultad a los Gobiernos Municipales para construir y mantener la infraestructura física de equipamientos de salud y educación (Reforma 2016)
Programa “Corresponsabilidad para el Buen Vivir” (08/2010)	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecimiento de la capacidad de recaudación de la Contribución Especial de Mejoras de los Gobiernos Municipales. - El 79% de los municipios participantes actualizaron sus ordenanzas para la CEM. - La recaudación de los municipios participantes por CEM incrementó de 4.9 mill. a 9.7 mill entre 2010 y 2012; - La recaudación de los municipios participantes incrementó en un 18%, en tanto Guayaquil y Quito incrementaron en únicamente el 10%,y los municipios de menos de 20k habitantes redujeron su recaudación en 23% (Aulestia y Rodríguez, 2013)
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	-Desagrega la función social y ambiental de la propiedad establecida en la Constitución de 2008, como principio para legitimar la captura de plusvalía por actos administrativos de ordenamiento territorial (Art. 7).

	<ul style="list-style-type: none"> -Adiciona la facultad municipal de participar en la plusvalía generada por las decisiones administrativas de regulación de usos de suelo, para los cambios de rural a urbano, de rural a rural de expansión urbana, modificación de usos, autorización de un mayor aprovechamiento del suelo (Art. 71). -Incorpora instrumentos de captura de la plusvalía generada por la modificación normativa, a través de la concesión onerosa de derechos, que pueden ser pagados en dinero o especie como suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. (Art. 72 y Art. 73). -Establece que los gobiernos autónomos descentralizados con población de más de 50 mil habitantes deberán contar con los instrumentos de gestión de suelo para la distribución equitativa y demás instrumentos
Ley Orgánica para Evitar la especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos (Reforma al COOTAD)	<ul style="list-style-type: none"> -En la responsabilidad de remitir información sobre inmuebles a los gobierno municipales se incluyen a las entidades del sistema financiero y cualquier persona y se incluyen también a los predios urbanos, y distinguiendo valores del terreno y las edificaciones (Art. 2 - reforma al Art. 526) - Establece que la actualización bianual del valor catastral deberá comprender entre 70 y 100% del valor de venta registrado en la escritura pública o los valores de crédito otorgado por las instituciones financieras. (Art. 3 - incorpora el Art. 526.1) - Incorpora el IMPUESTO SOBRE EL VALOR ESPECULATIVO DEL SUELO EN LA TRANSFERENCIA DE BIENES INMUEBLES (Art. 4) -Se establece una responsabilidad civil pecuniaria por los valores dejados de recaudar por concepto de impuesto predial, como consecuencia de la falta de actualización del valor catastral (Art. 4 incorpora el Art. 561.18) -Amplía el objeto imponible del impuesto a la plusvalía en la transferencia de inmuebles urbanos a rurales también. -Mejora el mecanismo de transparencia de la información de las compraventas. -Incrementa la tasa de participación de plusvalía de 10% al 75%.
Ley de Eficiencia en la Contratación Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Se incluye en el objeto de contribución a las propiedades rurales (Art. 19) - Se amplía la facultad de cobrar la CEM a las entidades que conforman la Administración Pública Central e Institucional - Se establece una exoneración del CEM a la ejecución de la obra a los predios que fueron expropiados para el efecto. - Elimina la posibilidad de evitar la indemnización del 5% a cambio de exonerar el valor equivalente en la CEM.
Ley Derogatoria de la Ley para Evitar la Especulación de las Tierras	<ul style="list-style-type: none"> -Revierte las mejoras de la Ley Orgánica para Evitar la especulación Sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos.

Elaboración propia de Fuente: Congreso Nacional (1971, 1982 & 2005); Asamblea Nacional Constituyente (1998 & 2008); Aulestia y Rodríguez (2013); Asamblea Nacional del Ecuador (2010, 2014, 2016, 2016b, 2017 & 2018).

SEGUNDA PARTE: Capacidad de recaudación municipal en torno a los factores de las economías de aglomeración

Corresponde al análisis de la hipotética incidencia de diversos factores de las economías de aglomeración para potenciar la capacidad de recaudación de los instrumentos de captura de plusvalía en las ciudades de mayor representación en Ecuador, que parte de la premisa de que las condiciones de emparejamiento de las ciudades en los entornos urbanos con mayores economías de aglomeración determinan la intensidad y tamaño de la industria local con elevada productividad, demanda de espacios edificados y acondicionamiento de la normativa para la óptima localización de la industria y la vivienda para la mayor productividad. Sobre los que repercute en gran medida las regulaciones de uso de suelo, la carga fiscal, la planificación física de las ciudades (generación de centralidades y redes de transporte) y la financiación del desarrollo urbano y la capacidad de respuesta del mercado inmobiliario ante las demandas crecientes, factores

que asocian también a la productividad de las ciudades, por cuanto se considera la productividad dentro del análisis. Estos factores/variables están asociados a la naturaleza de origen y aplicación de los instrumentos de captura de plusvalías, que se describen en los apartados siguientes.

Así también, considerando que en la generalidad de los casos la base imponible de los instrumentos de captura de plusvalía parten del valor catastral, y que dentro de la productividad estos valores son afectados también por el incremento del precio del suelo y la vivienda debido a: 1) los costos de congestión por la contracción de la oferta; 2) la colocación de amenidades por iniciativa pública y privada; y, 3) la presión sobre el suelo que ejerce una demanda creciente que se constituye de personas con elevados ingresos y capacidad adquisitiva relativamente alta. Sin embargo, el reflejo de la valoración comercial de los bienes inmuebles dentro del avalúo catastral se ven afectados por cálculos políticos que interfieren la correcta actualización bianual que demanda la legislación ecuatoriana. Por cuanto, se considera como una variable de análisis relevante en la captura de plusvalía la voluntad política por mejorar la recaudación municipal a través de la adecuada actualización del avalúo catastral de los bienes inmuebles.

La variable dependiente comprende el *promedio anual de ingresos por concepto de plusvalía* que para el análisis se identifica como “plusvalía” que se constituye del promedio anual de la sumatoria de lo recaudado por concepto de: *Impuesto a los predios urbanos, impuestos a los predios rurales, impuesto de alcabala, impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismo, contribución especial de mejoras, contribución por suelo creado, concesión onerosa de derechos.*

a. Metodología de análisis

Para abordar el objetivo de este estudio, que busca identificar las variables que influyen significativamente en la capacidad de captura la plusvalía, se utilizarán métodos de análisis estadístico descriptivo, correlacional y de regresión. Estas herramientas permitirán explorar las relaciones entre las variables independientes y la variable dependiente, así como determinar cuáles factores explican mejor las variaciones en la recaudación de la plusvalía. A continuación, se describe los enfoques metodológicos que se emplearán.

Con el análisis correlacional se pretende explorar las relaciones lineales entre las variables independientes (como educación, crecimiento económico, infraestructura urbana, entre otras) y la variable dependiente (plusvalía, que se constituye del promedio anual de la sumatoria de lo recaudado por concepto de: *Impuesto a los predios urbanos, impuestos a los predios rurales, impuesto de alcabala, impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismo, contribución especial de mejoras, contribución por suelo creado, concesión onerosa de derechos*). Se calculará el coeficiente de correlación que cumpla con el supuesto de normalidad a través de una prueba de Shapiro - Wilk para medir la fuerza y dirección de estas relaciones. Este coeficiente oscila entre -1 y 1, donde valores cercanos a 1 o -1 indican una relación fuerte, positiva o negativa, respectivamente, y valores cercanos a 0 sugieren una relación débil o nula. Este análisis es esencial para identificar qué variables tienen la mayor asociación con la plusvalía, lo cual orientará las

decisiones futuras sobre intervenciones urbanas y políticas públicas. La forma de cálculo bivariada del cálculo de la correlación se detalla mediante la siguiente Fórmula 1.

$$r = \frac{S_{x_i y}}{S_{x_i} S_y} \text{ (Fórmula 1)}$$

Donde,

Es el coeficiente de correlación entre dos variables

: Corresponde a la covarianza conjunta entre la i-esima variable independiente

: Es el valor de la desviación estándar de la i-esima variable independiente

: Es el valor de la desviación estándar de la variable dependiente (plusvalía)

El análisis estadístico se llevará a cabo utilizando software especializado R, el cual ofrece herramientas para el procesamiento de datos y la ejecución de modelos estadísticos complejos. Este programa permitirá realizar los cálculos necesarios, generar gráficos para la interpretación de resultados y realizar pruebas de significancia estadística para validar las conclusiones obtenidas.

Este enfoque metodológico permitirá identificar qué variables son las más influyentes en el valor de la plusvalía en el contexto de la descentralización y autonomía financiera municipal en Ecuador. A través de los resultados del análisis correlacional, será posible obtener un entendimiento de los factores que afectan la recaudación de plusvalía en los municipios, y cómo estos factores pueden ser optimizados para mejorar la eficiencia de la recaudación.

En razón de que la investigación pretende una aproximación al fenómeno estudiado y de las limitaciones de la muestra, se utilizará también el análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés) es una técnica estadística multivariante que permite reducir la dimensionalidad de un conjunto de datos manteniendo la mayor cantidad de información posible. Al tener un conjunto de datos con muchas variables (21) y pocas observaciones (5 ciudades), puede provocar que el análisis multivariante sea ineficiente y menos fiable. En este contexto, el análisis de componentes principales (ACP) es una técnica adecuada para reducir el número de variables sin perder demasiada información. Este método se basa en encontrar combinaciones lineales de las variables originales que expliquen la mayor proporción de la varianza presente en los datos. El resultado del PCA puede representarse gráficamente mediante un biplot, que visualiza simultáneamente las observaciones y las variables en un espacio bidimensional o tridimensional.

El proceso comienza con la normalización de los datos. Para evitar que las variables con magnitudes diferentes dominen el análisis, se estandarizan, transformándolas en variables con media cero y desviación estándar uno. Esto se realiza mediante la fórmula $(x_{ij} - \bar{x}_j)/s_j$ es el valor de la j-ésima variable para la i-ésima observación, \bar{x}_j es la media de la variable j, y s_j es su desviación estándar.

Finalmente, los resultados del PCA se representan gráficamente mediante un biplot, donde se proyectan tanto las observaciones como las variables en los ejes de los dos primeros componentes principales. Las coordenadas de las variables se escalan ya que esta es la proyección de la variable j-ésima. En el biplot, las observaciones cercanas indican similitudes en términos de las variables

originales, mientras que la dirección y longitud de los vectores representan la contribución de cada variable al componente principal.

El PCA, combinado con el biplot, ofrece una herramienta para explorar y visualizar datos multivariantes. Este enfoque permite identificar patrones, relaciones y agrupamientos, facilitando la interpretación de datos complejos y la reducción de dimensionalidad con mínima pérdida de información.

Para las variables independientes, se consideran los valores relevados para las variables analizadas en el trabajo de Barrera (2016) que se centra en la medición del Índice de Prosperidad Urbana en 27 ciudades, y la bibliografía recopilada. Las variables independientes se constituyen de:

Cuadro 04. Variables independientes de las economías de aglomeración, cultura tributaria e incidencia política que se analizan

Variables	Fuente	Metodología de recolección de observación	Hipótesis sobre la aglomeración y la productividad
Educación	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. tasa de alfabetización; 2. promedio de años de escolaridad; 3. participación de menores de 6 años en programas de desarrollo de la primera infancia; 4. tasa neta de matrícula en educación superior.	La concentración de mano de obra de los trabajadores más calificados facilita el intercambio de conocimiento e ideas impulsando la innovación (Alves y López, 2021)
Crecimiento económico	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. PIB Urbano per cápita; 2. ingreso medio de los hogares.	El ingreso promedio constituye una medida proxy de la productividad, y este a su vez presenta una fuerte correlación con el PIB per cápita (Barrera, 2016)
Agglomeración económica	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. densidad económica; 2. especialización económica	La proximidad de empresas y personas en las ciudades genera diversos efectos de aglomeración que permiten mejorar la productividad, por ejemplo; la generación de mercados laborales densos en los que los empleadores y empleados acceden a diversas alternativas generando mayor correspondencia entre los perfiles de los trabajadores y los puestos laborales; la concentración de mano de obra de los trabajadores más calificados, facilita el intercambio de conocimiento e ideas impulsando la innovación (Alves y López, 2021)
Empleo	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. tasa de desempleo; 2. relación empleo/población; 3. empleo informal	Existe una relación inversa entre la informalidad laboral y la productividad. La informalidad laboral limita el intercambio de servicios, bienes e información entre empresas, entre empresas y trabajadores (Alves, Carreras, & López, 2021).
Equidad económica	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. Coeficiente de Gini; 2. tasa de pobreza extrema.	

Regulaciones urbanísticas	Planes de Uso y Gestión de Suelo de los municipios analizados (2021-2022)	Se constituye de dos variables que reflejan la ponderación porcentual de la flexibilidad normativa en: 1. zonas con asignación de más de tres pisos; 2. zonas con asignación de uso mixto, comercio e industria.	La regulación del uso del suelo tiene la capacidad de mitigar los costos de congestión a través de determinar las áreas residenciales y sus características, entre otros aspectos (Goytia y Sanguinetti, 2017). Las ciudades con mayores restricciones al desarrollo inmobiliario son las que mayor diferencia en el costo y precio de las viviendas expresan, de tal manera que el inventario inmobiliario y sus características no son consecuencia pasiva de los efectos de la aglomeración, por el contrario, repercute significativamente sobre el funcionamiento y estructura de las ciudades, incidiendo en el equilibrio entre los efectos de la aglomeración, amenidades y los costos de congestión.
Infraestructura de vivienda	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. vivienda durable; 2. acceso a agua mejorada; 3. acceso a saneamiento adecuado; 4. Acceso a la electricidad; 5. espacio vital suficiente; 6. Densidad residencial.	Los efectos de las economías de aglomeración, los costos de congestión y la presencia de amenidades de vocación urbana, determinan la distribución poblacional en la estructura de la ciudad, así como en el sistema de ciudades; y son factores que condicionan significativamente la oferta y demanda de vivienda (Brassio y Fajardo, 2017)
TICs	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. acceso a internet; 2. acceso a computadoras.	En las ciudades de América Latina la creencia en infraestructura reduce la productividad en 10 y 15%. La proximidad entre empresas y personas permite prorratear los costos de inversión a gran escala de la infraestructura de servicios básicos, telecomunicaciones y del transporte (Ferreira & Roberts, 2018), estadios, aeropuertos, terminales y puertos (Vargas, 2017).
Conectividad vial	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. densidad de las intersecciones viales; 2. densidad vial; 3. superficie destinada a vías.	Las regulaciones y las inversiones sobre la infraestructura del transporte tienen la capacidad de incentivar a que las familias vivan en zonas mejor conectadas (Alvares y Estrada, 2017)
Densidad poblacional	Censo Nacional de Población y Vivienda 2022; Plan de Uso y Gestión de Suelo de los municipios estudiados	Relación entre habitantes y kilómetros cuadrados de la ciudad al año 2022	Las ganancias generadas en la aglomeración refieren a que en la medida en que incrementa el tamaño de la ciudad, aumenta también su productividad (Vargas, 2017); la densidad permite relacionar el tamaño de la ciudad con su población.
Tasa de crecimiento poblacional	Censo Nacional de Población y Vivienda 2022	Tasa de crecimiento promedio anual entre 2010 y 2022	
Movilidad urbana	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. tiempo promedio de viaje diario; 2. fatalidad por accidentes de tránsito..	Un tiempo promedio de viaje diario más allá de 60 minutos, comienza un crecimiento decreciente de la productividad. (Barrera, 2016)

Calidad del aire	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. número de estaciones de monitoreo; 2. concentración de PM10; 3. Emisiones de CO2	La productividad dentro de la estructura de la aglomeración se valora en términos del balance de los costos de congestión con las amenidades que ofrece una ciudad, que se constituyen de tres tipos: 1) de espacio público (malecones, parques y zonas peatonales); 2) culturales (teatros, cines y escenarios para espectáculos); y, 3) ambientales (cuerpos de agua o reservas ecológicas (Vargas, 2017).
Índice de verde urbano	INEC - Censo de información ambiental económica en GADs Municipales y Provinciales, 2013.	Índice de área verde per cápita de áreas urbanas que comprende parques, plazas, jardines, parterres, riberas, estadios, canchas deportivas y otros como terrenos baldíos y cementerios (2013)	
Seguridad y protección	Barrera (2016)	Se constituye de variables que reflejan la ponderación planteada en Barrera (2016) de: 1. tasa de homicidios; 2. tasa de hurtos.	El mayor tamaño del mercado aumenta el incentivo para las actividades criminales (Alves, Carreras, & López, 2021).
Dependencia del Estado central	Cédula presupuestaria de los municipios (Ministerio de Finanzas)	Porcentaje del presupuesto municipal que proviene de Estado Central	La base imponible de los instrumentos de captura de plusvalía se definen en base valores catastrales, y que dentro de la productividad, estos valores son afectados también por el incremento del precio del suelo y la vivienda debido a: 1) los costos de congestión por la contracción de la oferta; 2) la colocación de amenidades por iniciativa pública y privada; y, 3) la presión sobre el suelo que ejerce una demanda creciente que se constituye de personas con elevados ingresos y capacidad adquisitiva relativamente alta. Existe una estrecha relación entre la proporción del gasto público de los gobiernos seccionales y su baja capacidad para recaudar ingresos fiscales (Montero y García, 2017)
Cultura tributaria	Cédula presupuestaria de los municipios (Ministerio de Finanzas)	Porcentaje de cumplimiento de todos los impuestos municipales	
Voluntad política (variación catastral)	Ordenanza de valoración catastral bianual de los Municipios disponible en el Registro Oficial y la Gacetas Municipales	Tasa de variación del valor catastral entre 2011 y 2024	La recaudación del impuesto predial en América Latina y el Caribe para el año 2015 alcanzó únicamente el 0.4% del PIB en promedio, apenas un tercio de lo recaudado en los gobiernos municipales de los países pertenecientes a la OCDE (Eguino y Chona, 2021). En gran medida se debe a que su regulación adolece de cálculos no técnico-financieros, puesto que la tributación suele ser demérito para el capital político de los tomadores de decisión.

Elaboración propia.

En razón de la diferencia de escalas y de la variada dependencia económica del estado central que presentan las ciudades, se considera además como controles los siguientes:

Cuadro 05. Controles del análisis

Controles	Fuente	Metodología de recolección de observación	Hipótesis sobre la aglomeración y la productividad
Transferencias del estado central	Cédula presupuestaria de los municipios (Ministerio de Finanzas)	Monto promedio de la transferencia permanente de recursos desde el estado central	Diversos factores afectan a la capacidad de la recaudación local sobre los impuestos a la propiedad, resumidos en: la disponibilidad de propiedades, el ingreso promedio de las habitantes de la jurisdicción, la condición del mercado inmobiliario, la distribución del ingreso, los niveles de pobreza y de urbanización, la situación económica de la jurisdicción, y la situación de tenencia de la tierra y los derechos de propiedad (Cesare, 2008). El incremento de las transferencias del Gobierno Central, tiende a desincentivar el fortalecimiento de la recaudación local.
Disponibilidad presupuestaria total	Cédula presupuestaria de los municipios (Ministerio de Finanzas)	Monto promedio total anual	
Población urbana	Censo Nacional de Población y Vivienda 2022	Población total urbana al año 2022	

Elaboración propia

IV

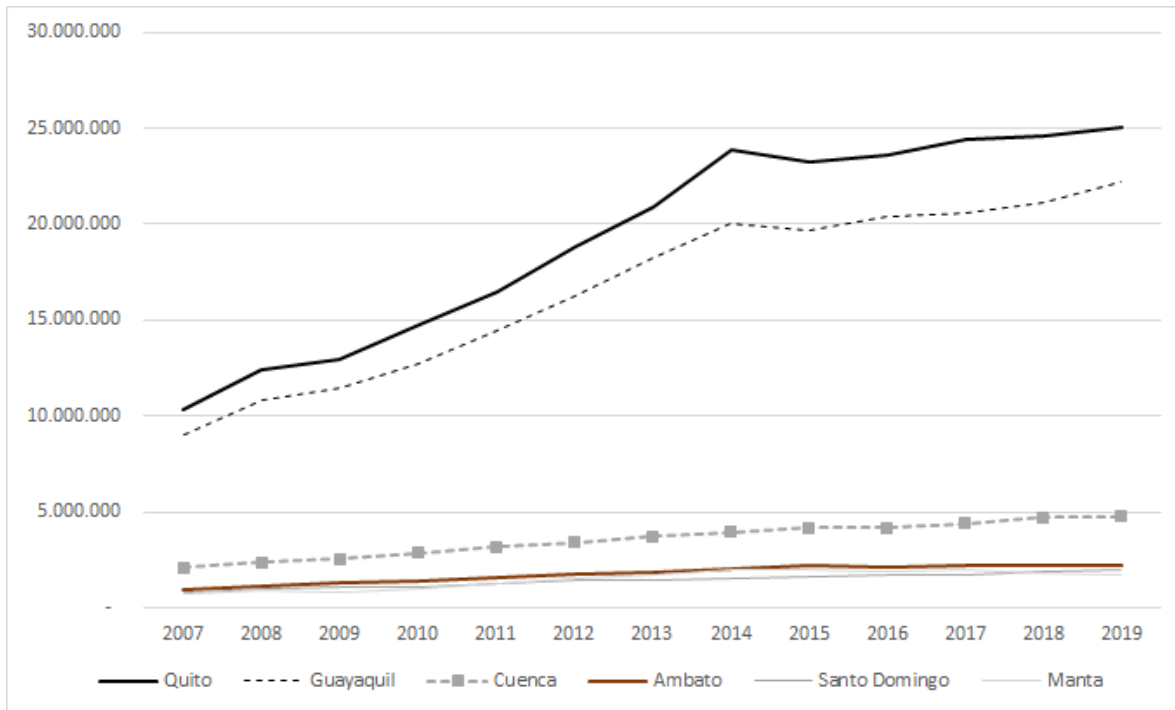
RESULTADOS

1. Definición de los entornos urbanos de análisis (ciudades)

Para la determinación de las ciudades de análisis, se desarrolla un ejercicio de selección basado en observar factores generales que dilucidan las economías de aglomeración, tomando como referente de crecimiento económico la expansión geográfica de las ciudades ecuatorianas y el Valor Agregado Bruto. Se pone en consideración de que las ciudades con mayor tamaño se concentran en la región sierra del país, con el caso excepcional de Guayaquil, la segunda del país. De manera general, el país ha experimentado en el periodo 1992-2012 un crecimiento de 785,4 km² a 2.982 km², donde las ciudades de escala intermedia son las que más se han incrementado en relación a su propia proporción. Por ejemplo, el caso de la ciudad de Machala que dentro del mismo periodo incrementó de 6 a 97 km² (Mejía, 2020). Las ciudades con mayor crecimiento en este periodo son las lideradas por Guayaquil y Quito con incrementos de superficie, con 276 y 568 km² respectivamente; seguidos de manera secuencial por las ciudades Cuenca, Azogues, Ambato y Otavalo. Por su parte, las ciudades que configuran los conurbados de Guayaquil y Quito, debido a su influencia que supera su jurisdicción político-administrativa, se han constituido en localidades con funciones de subsistemas centrales o de especialización residencial, industrial o logística (Barreta, 2016).

En cuanto al crecimiento económico medido a través del Valor Agregado Bruto, su producción se concentra en las dos ciudades más grandes. Según el gráfico a continuación, Guayaquil y Quito entre 2007 y 2014 evidencian un periodo de expansión significativo, con una desaceleración hasta 2019. Cuenca, la tercera ciudad en producción del Valor Agregado Bruto experimenta una producción del 19% de lo que produce Quito en el año 2019; seguido por Ambato que produce cerca de la mitad de lo que Cuenca. Así, la relación de conexión entre las grandes aglomeraciones del país ha consolidado dos nodos de suma relevancia en el flujo de bienes en las ciudades de Ambato y Santo Domingo (Barrera, 2016).

Gráfico 07. Valor Agregado Bruto por jurisdicción municipal



Fuente: Banco Central del Ecuador (2023)

Elaboración propia

En base a los aspectos generales considerados en los párrafos anteriores de este apartado se definen para el análisis las ciudades en el siguiente cuadro, según las cualidades expuestas.

Cuadro 06. Selección de ciudades para el análisis

Ciudad	Tamaño	Población (2020)	VAB en 2019 (Mill)	Cualidades
Quito	Metrópolis	2.781.641	25	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudades Metropolitanas: concentración de trabajadores mejor remunerados. - Quito es la capital administrativa del país. - Guayaquil es el puerto comercial del país. - 1ra y 2da ciudad en todos los indicadores del VAB.
Guayaquil	Metrópolis	2.723.665	33.2	
Cuenca	Ciudad Media	636.996	4.8	<ul style="list-style-type: none"> - 3ra ciudad en población y producción en todos los indicadores del VAB. - Centro administrativo de la zona sur del país: concentración de trabajadores mejor remunerados y actividades profesionales - Una de las ciudades con el precio del suelo más alto: tercero en VAB de la construcción y posesión de catastro con valores relativamente elevados

Ambato	Ciudad Media	387.309	2.2	- 4ta en producción del VAB general. - 5ta en población y producción del VAB por Actividades profesionales a inmobiliarias. - Una de las de mayor crecimiento (1992-2012)
Santo Domingo	Ciudad Media	458.580	2	- 4ta en población y producción del VAB del sector de la construcción.
Durán	Ciudad Media	315.724	1.8	- Ciudades medias. - Pertenecientes al área metropolitana de Guayaquil. - Samborondón es una de las ciudades con el precio del suelo más alto: posesión de catastro con valores relativamente elevados; y 4ta en producción del VAB por Actividades profesionales e inmobiliarias:
Milagro	Ciudad Media	199.835	0.5	
Daule	Ciudad Media	173.684	0.5	
Samborondón	Ciudad Media	102.404	0.9	
Rumiñahui	Ciudad Media	115.433	0.8	- Ciudades medias. - Pertenecientes al área metropolitana de Quito.
Mejía	Ciudad Media	108.167	0.4	
Cayambe	Ciudad Pequeña	85.795	0.4	- Pertenecientes al área metropolitana de Quito
Pedro Moncayo	Ciudad Pequeña	43.281	0.2	
Yaguachi	Ciudad Pequeña	78.204	0.3	- Pertenecientes al área metropolitana de Guayaquil.
Nobol	Ciudad Pequeña	26.444	0.05	
Lomas de Sargentillo	Ciudad Pequeña	24.220	0.03	
Isidro Ayora	Ciudad Pequeña	14.582	0.04	
Salitre	Ciudad Pequeña	65.765	0.05	

Nota. Se descartan las ciudades pequeñas en razón de sus factores limitantes para la recaudación local y del desempeño de actividades de los entornos urbanos demandantes de las modificaciones normativas y espacios edificados. También aquellas con economías particulares que no son gravables con los instrumentos locales, como las ciudades petroleras de la región oriente. Se consideran únicamente las ciudades pequeñas y medias en relación de dependencia con las ciudades metropolitanas.

Elaboración propia de Fuente: INEC (2023).

PRIMERA PARTE: Incidencia de implementación de instrumentos de captura de plusvalía en la normativa municipal

En el cuadro a continuación se resumen los aspectos relevantes de la normativa municipal que permite la participación en plusvalía para los 5 municipios para los que se particulariza el análisis (Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Santo Domingo), para los instrumentos planteados en esta investigación.

Cuadro 07. Instrumentos de captura de plusvalía implementados

	Impuesto a los predios urbanos y rurales	Contribución especial de mejoras	Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos	Suelo creado	Concesión onerosa de derechos
QUITO					
Ordenanza	Ordenanza No. 697	- Ordenanza No. 764 (1952); No. 1612 (1973); No. 2502 (1986); No. 2986 (1992) - No. 001 (1997); - Ordenanza No. 154 (2011); No. 198 (2017)	- Ordenanza No. 0338 (2010) - Ordenanza No. 0155 (2011-reforma)	Ordenanza Metropolitana 0106 - Captación del incremento patrimonial por suelo creado -	Ordenanza Metropolitana 0183 - Ordenanza que regula la concesión onerosa de derechos en proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales
Año (primera vez)	1948 - diciembre	1952 - junio	2010 - diciembre	2011 - Julio	2017 - Octubre
Hecho generador	Propiedad de bienes inmuebles urbanos y rurales	- Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras	Transferencia de dominio de inmuebles urbanos	Incremento de número de pisos	(dentro de la ejecución de un PUAE) - Cambio de rural a urbano - Cambio de usos y zonificación - Incremento de número de pisos - Construcción de edificios Ecoeficientes (Ord. Metr. 003 - 2019)
Superficie destinada	Suelo urbano	Suelo urbano y rural	Suelo urbano	- ZUAE - PUAE	- PUAE
Contraprestación / forma de pago	Dinero	Dinero	Dinero	1. Contribución especial para captar el incremento del valor; (resto del territorio) 2. Compensación en infraestructura (ZUAE); 3. Compensación en suelo (ZUAE);	1. Pago de contado 2. Pago en especie en VIS o cesión de suelo urbanizado, equipamientos públicos, infraestructura, aportes ambientales, áreas verdes que superen la cesión obligatoria contemplada en Ley.
% de participación en plusvalía	- (en 1948)Desde el 2 por mil hasta el 10 por mil (del 60% del avalúo catastral) - (en 2010 y en 2024) Desde el 0.25 hasta el 5 por mil - urbano-; 0.25 hasta el 3 por mil -rural-	Monto total de la obra según el administrador	10% de la diferencia entre el valor de adquisición y venta según el mayor valor declarado, con ajuste del 5% anual desde la adquisición (el 100% de lo definido en la Ley)	- Se calcula según el número de metros cuadrados que se adicionan multiplicado por el avalúo catastral. - la compensación en suelo o infraestructura se hace en un valor equivalente a la contribución calculada	- Entre el 50 y el 100% de la base imponible calculada en base al avalúo catastral y la superficie de mayor beneficio
Destino de la recaudación	- No define	-Transferencia a las entidades descentralizadas de ejecución de obra.	No define	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos y especie proveniente de la participación en plusvalía	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos y especie proveniente de la participación en plusvalía
GUAYAQUIL					
Ordenanza	Ordenanzas del bienio	- Ordenanza de Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 68 (1996) - Ordenanza de Registro Oficial No. 671 (2002) - Ordenanza de Registro Oficial No. 545 (2011)	Ordenanza de Registro Oficial No. 350	No implementa	Ordenanza de Registro Oficial No. 87

Año (primera vez)	No se identifica	1973 - noviembre (1er registro encontrado)	2010 - diciembre	No implementa	2022 - marzo
Hecho generador	Propiedad de bienes inmuebles urbanos	- Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras (1996 y 2022) - Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras e terrenos expropiados (2011)	Transferencia de dominio de inmuebles urbanos	No implementa	(dentro de la ejecución de un DUAE) - Cambio de rural a urbano - Cambio de usos y zonificación - Incremento de número de pisos
Superficie destinada	Suelo urbano	Propiedades urbanas y rurales	Suelo urbano	No implementa	Suelo urbano y rural de expansión urbano
Contraprestación / forma de pago	Dinero	Dinero	Dinero	No implementa	1. Pago monetario de contado o por cronograma 2. Pago en especie en VIS o cesión de suelo urbanizado, equipamientos públicos, aportes ambientales, áreas verdes e infraestructura básica que superen los requerimientos obligatorios contemplados en Ley.
% de participación en plusvalía	- (en 2010 y en 2024) Desde el 0.25 hasta el 5 por mil -urbano-; 0.25 hasta el 3 por mil -rural-	Monto total de la obra según el administrador	10% de la diferencia entre el valor de adquisición y venta según el mayor valor declarado	No implementa	- El 5% de la base imponible calculada en base al avalúo catastral y la superficie de mayor beneficio
Destino de la recaudación	No define	No define	No define	No implementa	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos y especie proveniente de la participación en plusvalía
CUENCA					
Ordenanza	Ordenanzas del bienio	- Ordenanza No. 47 (1985) - Ordenanza de Registro Oficial No. 252 (1999 - reforma 2033) - Ordenanza de Registro Oficial No. 402 (2014) - Ordenanza de Registro Oficial I N° 1363 (2024)	Ordenanza Municipal	No implementa	- Ordenanza que sanciona el Plan de Uso y Gestión de Suelo
Año (primera vez)	No se identifica	1985 - julio (1er registro encontrado)		No implementa	2022 - octubre
Hecho generador	Propiedad de bienes inmuebles urbanos	- Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras	Transferencia de dominio de inmuebles urbanos	No implementa	Incremento de edificabilidad
Superficie destinada	Suelo urbano	- Suelo urbano (1999, 2007, 20214) - Suelo urbano y rural (2024)	Suelo urbano	No implementa	Suelo urbano (parcial)
Contraprestación / forma de pago	Dinero	Dinero	Dinero	No implementa	Dinero
% de participación en plusvalía	- (en 2012) desde 0.25 hasta el 1.5 -urbano-; desde 0.28 hasta el 1.5 por mil -rural-. - (en 2024) Desde el 0.3 hasta el 1.5 por mil -urbano-; 0.25 hasta el 3 por mil -rural-	100% de los costos: directos; de expropiaciones; de daños y perjuicios durante la ejecución de obras; estudios, administración y fiscalización; y de intereses por préstamos para obras	10% de la diferencia entre el valor de adquisición y venta según el mayor valor declarado, con reducción del 0.5% anual hasta los 20 años	No implementa	- El 10% de la base imponible, calculada en base al avalúo catastral y la superficie de mayor beneficio
Destino de la recaudación	No define	Financiamiento de obras Cubrir los costos de las exoneraciones que nos son asumidas por Municipio	No define	No implementa	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos provenientes de la participación en plusvalía
AMBATO					
Ordenanza	-Ordenanza de Registro Oficial No. 418 (1994)	- Reglamento de cobro CEM (1986) - Ordenanza Sustitutiva de 1995	Ordenanza del Registro oficial N° 684 de 17/04/2012	Ordenanza que sanciona el PDOT y PUGS del cantón	Ordenanza que actualiza el PDOT y PUGS del cantón Ambato - Registro Oficial - Edición Especial N° 1653

		- Ordenanza sustitutiva de 2012 (Registro Oficial Segundo Suplemento N°846)		Ambato - Registro Oficial - Edición Especial N° 56	
Año (primera vez)	No se identifica	1986 - diciembre	2012 - abril	2022 - marzo	2024 - junio
Hecho generador	La propiedad de un bien inmueble	- Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras	Transferencia de bienes inmuebles urbanos	- Incremento de edificabilidad	- transformación de rural a urbano - Modificación de usos de suelo - mayor aprovechamiento de suelo - Incremento de edificabilidad
Superficie destinada	Toda la jurisdicción municipal	Suelo urbano	100% del Suelo urbano	26.8%	13.47 % del suelo urbano
Contraprestación / forma de pago	-Dinero	- Dinero	- Dinero	- No define	- Dinero - Suelo urbanizado - VIS - Equipamiento comunitario - infraestructura de sistemas públicos de soporte, mitigan ambiente, movilidad, urbanismo.
% de participación en plusvalía	- (en 2005) desde 0.60 hasta el 1 por mil -urbano-; desde 0.40 hasta el 0.70 por mil -rural-. - (en 2012) desde 0.5 hasta el 1.5 por mil -urbano-; desde 0.40 hasta el 0.70 por mil -rural-. - (en 2024) 1.10 por mil -urbano-; 0.70 por mil -rural-	- (1986) 100% de los costos directos y de los intereses generados al municipio por préstamos, y el 4% de administración y fiscalización del proyecto. - (1995 y 20102) 100% de los costos: directos; de expropiaciones; de daños y perjuicios durante la ejecución de obras; estudios, administración y fiscalización; y de intereses por préstamos para obras;	10% de la diferencia entre el valor de adquisición y venta según el mayor valor declarado, con ajuste del 5% anual desde la adquisición (el 100% de lo definido en la Ley)	- No define	- entre el 35 y el 50% de la base imponible, calculada en base al avalúo catastral, superficie adicional o de incremento de aprovechamiento, un factor de incremento y un factor de ajuste de mercado.
Destino de la recaudación	- No define	- (1986 y 1995) No define -(2012) Financiamiento para mantenimiento y construcción de nuevas obras	- No define	- No define	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos y especie proveniente de la participación en plusvalía. - Se establece una exoneración de la plusvalía cuando el 51% del proyecto se destina a VIS en el mismo proyecto.
SANTO DOMINGO					
Ordenanza	Ordenanzas del bienio	- Ordenanza de Contribución de mejoras (2006) - Ordenanza No.. M-025-VZC (2013) - Ordenanza de Registro Oficial No. 146 (2017 - sustitutiva en 2020)	Ordenanza Municipal No. M-020-VZC	No implementa	Ordenanza Especial E-027-WEA
Año (primera vez)	No se identifica	1985 - julio (1er registro encontrado)	2012 - abril	No implementa	2021 - Julio
Hecho generador	La propiedad de un bien inmueble	- Incremento real o presuntivo de valor por ejecución de obras	Transferencia de bienes inmuebles urbanos	No implementa	- transformación de rural a urbano - Modificación de usos de suelo - mayor aprovechamiento de suelo - Incremento de edificabilidad
Superficie destinada	Toda la jurisdicción municipal	Suelo urbano	Suelo urbano	No implementa	Suelo urbano (parcial)
Contraprestación / forma de pago	-Dinero	Dinero	Dinero	No implementa	- Dinero - Suelo urbanizado - VIS - Equipamiento comunitario - infraestructura de sistemas públicos de soporte, mitigan ambiente, movilidad, urbanismo, según los planes maestros o parciales.
% de participación en plusvalía	- (en 2011) desde 0.25 hasta el 0.5 por mil -urbano-;	100% de los costos: directos; de expropiaciones; de daños y perjuicios durante la ejecución de obras; estudios,	5% de la diferencia entre el valor de adquisición y venta según el mayor valor declarado	No implementa	- Entre el 10 y el 15% de la base imponible calculada en base a la superficie de beneficio y los valores presentado por los promotores

	desde 0.25 hasta el 3 por mil -rural- - (en 2024) desde el 0.7 hasta el 1.2 por mil -urbano-; desde el 0.6 hasta el 1.8 por mil -rural-	administración y fiscalización; y de intereses por préstamos para obras;			
Destino de la recaudación	- No define	No define	No define	No implementa	- Se deja abierta la localización de utilización de los recursos y especie proveniente de la participación en plusvalía.

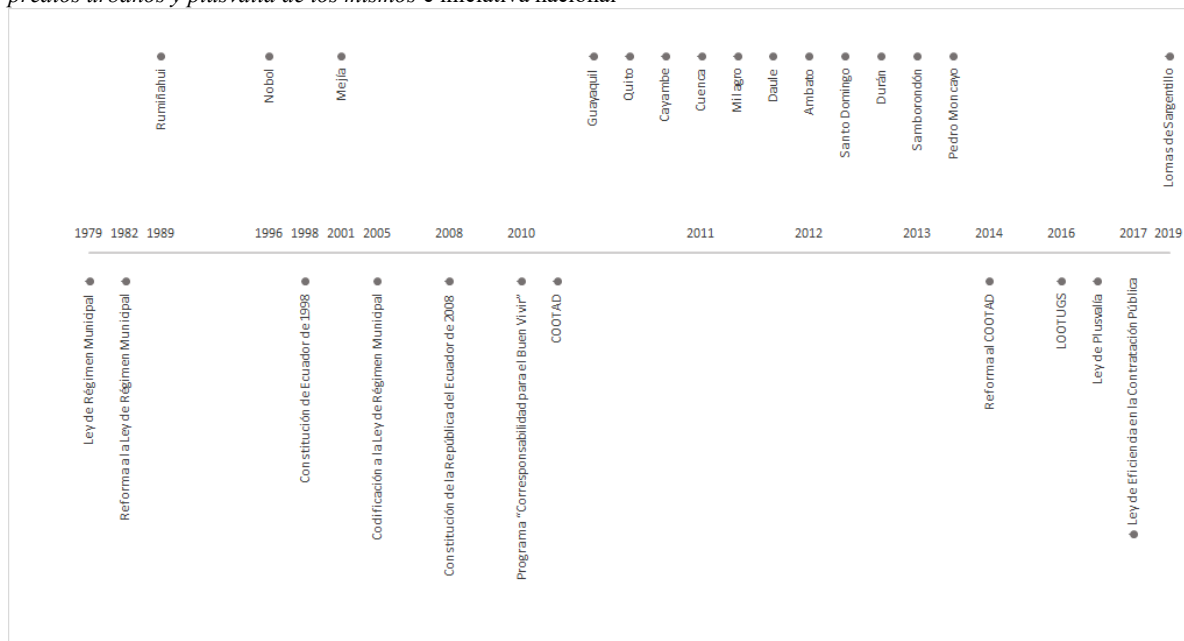
Elaboración propia.

Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos

Este es uno de los instrumentos de captura de plusvalía que mayor concurrencia ha tenido en su implementación local posterior al COOTAD en 2010. Conforme el gráfico a continuación, 11 de los 15 municipios implementaron en su normativa local entre 2010 y 2013. El Municipio de Quito y el de Guayaquil lo hacen por primera vez inmediatamente a la aprobación del COOTAD seguido por el resto de los municipios.

Es importante recalcar que su implementación en la estructura normativa municipal mediante ordenanza se hace a posterior a 2010, sin embargo, el cobro de este impuesto ya se efectuaba por efecto de disposición de la legislación nacional anterior, sin que cuente con legislación municipal de detalle.

Gráfico 08. Línea de tiempo de implementación normativa municipal del *Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos* e iniciativa nacional



Elaboración propia.

Del análisis comparado entre los 5 municipios sobre los que se particulariza la investigación, se observa que:

Del hecho generador. - El COOTAD (2010) recoge lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal (1971) respecto del hecho generador, de tal manera que las ordenanzas

municipales de todos los municipios y sus posteriores reformas acogen el mandato nacional que establece la transferencia de dominio de bienes inmuebles urbanos.

De la superficie / ámbito de aplicación: En correspondencia con la Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) que definen de manera específica el ámbito de aplicación, todos los municipios se acogen a la disposición de aplicación únicamente a los inmuebles urbanos.

De la contraprestación / forma de pago: Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) no define alternativas de pago, en este sentido, todos los municipios y sus posteriores reformas resuelven que el pago es en dinero.

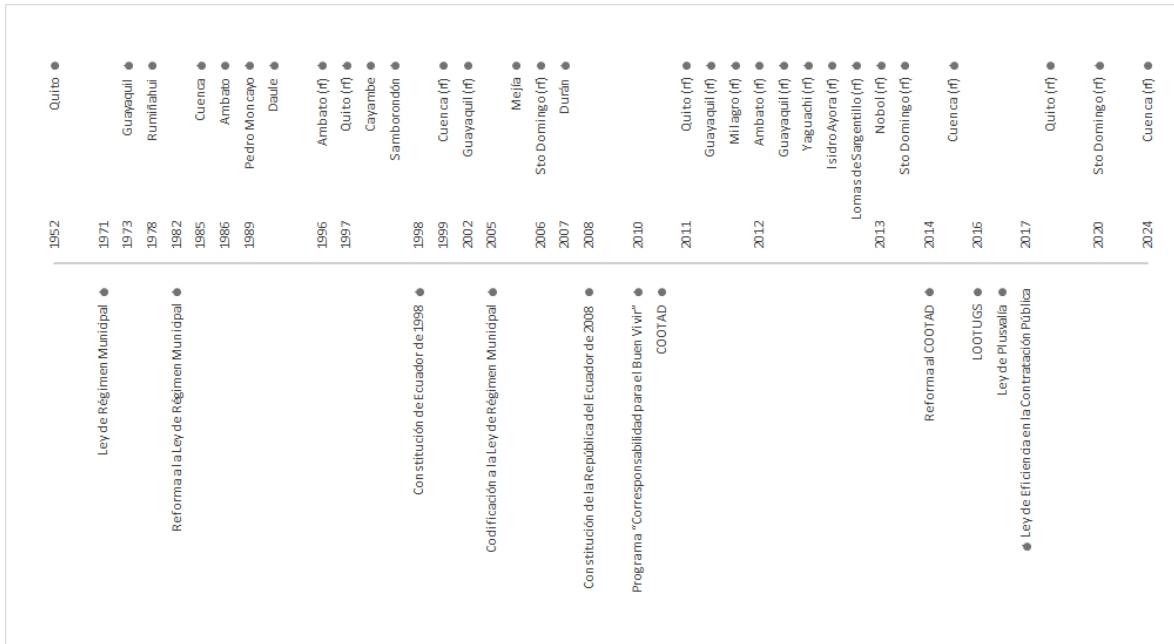
Del porcentaje de participación en plusvalía: En correspondencia con la Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) que establecen un impuesto del 10% sobre las utilidades y plusvalía de la transferencia de inmuebles urbanos, 4 de los 5 municipios acogen el 10% de la base imponible dispuesta en Ley, y cada uno define sus mecanismos de exenciones en función del tiempo entre la adquisición y venta de los bienes inmuebles en torno al 31 de diciembre de 2005. Únicamente el Municipio de Santo Domingo establece un porcentaje aplicable de 5% inobservando la Ley nacional.

Del destino de la recaudación: En ninguno de los casos se define el destino de los recursos.

Contribución Especial de Mejoras

Este es uno de los mecanismos de captura de plusvalía que más trayectoria tiene en los Gobiernos Municipales, de tal manera que se identifican implementaciones tempranas, por ejemplo, en Quito (1952) previo a la aprobación de la Ley de Régimen Municipal (1971). Conforme se observa en el gráfico a continuación, las reformas normativas posterior a la Constitución reciente se resumen a reformas parciales (ampliaciones de plazos de pago, exoneraciones), sin mayor incidencia sobre las determinantes de recaudación que en la mayoría de los casos únicamente gravan los inmuebles urbanos, salvo por el caso de Cuenca que en 2024 en la reforma normativa se amplía la recaudación a los inmuebles rurales. En el caso de Guayaquil y Quito no se hace explícita la disposición sobre los inmuebles rurales, tanto se restringen.

Gráfico 09. Línea de tiempo de implementación normativa municipal del *Contribución especial de mejoras* e iniciativa nacional



Del análisis comparado entre los 5 municipios sobre los que se particulariza la investigación, se observa que:

Del hecho generador. - El COOTAD (2010) recoge lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal (1971) respecto del hecho generador, de tal manera que las ordenanzas municipales de todos los municipios y sus posteriores reformas acogen el mandato nacional que establece que *“El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.”*

Sin embargo, Guayaquil presenta una suerte de innovación en el instrumento; mediante Ordenanza de Registro Oficial No. 545 del 29 de septiembre de 2011 se implementó una contribución especial de mejoras por las inversiones en los predios expropiados, que según la Resolución Normativa del Concejo Municipal de Guayaquil de fecha 22 de marzo de 2012, la inversión de Proyecto Habitacional Municipal Lote 2 que tuvo una inversión de 28.9 millones de dólares, generó la obligación de los predios colindantes de contribuir con el 50% de los beneficios reales o presuntivos generados según los informes técnicos asociado al proyecto habitacional.

De la superficie / ámbito de aplicación: Únicamente Quito y Guayaquil establecen en su legislación que el cobro de la contribución no se reduce a los inmuebles urbanos. El resto de municipios establecen en sus primeras ordenanzas y se ratifica en sus reformas que el cobro es exclusivo para los inmuebles urbanos, pese a que el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Eficiencia en la Contratación Pública de 2016 amplió su aplicación al suelo rural.

En el caso del Municipio de Cuenca, se reformó la ordenanza en 2014 manteniendo la exclusividad de la contribución a los inmuebles urbanos. Solamente, posterior a una observación de incumplimientos por parte de la Contraloría General del Estado, el Municipio modificó su normativa para ampliar a los inmuebles rurales en 2024. Así también, el

Municipio de Santo Domingo en el año 2017 aprueba una ordenanza sustitutiva que no amplía la contribución a los inmuebles rurales. Pese a que, por recomendación del Banco de Desarrollo, como requisito para un préstamo para el programa “Mejora tu barrio en la Comunidad “se actualiza la ordenanza en 2020, sin embargo, no amplía la contribución a los inmuebles rurales.

De la contraprestación / forma de pago: Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) no define alternativas de pago, en este sentido, todos los municipios y sus posteriores reformas resuelven que el pago es en dinero.

Del porcentaje de participación en plusvalía: En correspondencia con El COOTAD (2010) las ordenanzas municipales de todos los municipios y sus posteriores reformas hasta antes de 2010 definen que son reembolsables a través de CEM: el 100% de los costos: directos; de expropiaciones; de daños y perjuicios durante la ejecución de obras; estudios, administración y fiscalización; y de intereses por préstamos para obras.

Del destino de la recaudación: El Municipio de Quito establece que lo recaudado se remite a la empresa pública u órgano descentralizado responsable de la obra que origina la contribución, en tanto que el Municipio de Cuenca y Ambato establecen que lo recaudado servirá para el mantenimiento de la obra o el financiamiento de otras. En este sentido, los tres municipios se orientan a la distribución de la riqueza recaudada y el financiamiento del desarrollo urbano a través de la captura de plusvalía.

Impuesto predial urbano

Este instrumento de captura de plusvalía al igual que la contribución especial de mejoras, se encuentra intrínseco en la existencia de los gobiernos municipales, con implementación tempranas, incluso anteriores a la expedición de la Ley de Régimen Municipal (1971), por ejemplo, en el caso de Quito que expide la primera ordenanza en 1948. Este instrumento es recogido por el COOTAD de manera similar de la Ley de Régimen Municipal incluyendo la banda impositiva del impuesto, que refiere que los límites para el impuesto predial rural van desde el 0.25 hasta el 3 por mil (art. 517) y del urbano que va desde 0.25 hasta el 5 por mil (art. 504).

Sin embargo, la banda impositiva no es la única instancia vulnerable de cálculos políticos, sino que también el avalúo catastral mismo, cada municipio acoge de diferente manera la responsabilidad de fortalecer de la recaudación municipal a través de la captura de plusvalía, misma que debería reflejarse en la actualización catastral bianual que por Ley ejecutan los Municipios. En el siguiente gráfico, se constata que entre el periodo 2011 a 2024 el incremento en el promedio del avalúo catastral urbano de los municipios es diverso, en el que se destacan Cuenca con un incremento del 366.5%, y del otro lado Guayaquil que en todo el periodo únicamente ha incrementado el promedio en un 47.5%.

Tabla 01. Tasa de variación porcentual del avalúo catastral entre 2011 y 2024

Año	Quito	Guayaquil	Cuenca	Ambato	Santo Domingo
2011 (\$/m2)	47,9	89,9	96,5	70,0	72,8
2024 (\$/m2)	194,8	132,6	450,0	251,6	173,6
Tasa de variación (%)	306,6	47,5	366,5	259,5	138,4

Elaboración propia de fuente: ordenanzas de valor de suelo entre 2011 y 2024

Del análisis comparado entre los 5 municipios sobre los que se particulariza la investigación, se observa que:

Del hecho generador. - El COOTAD (2010) recoge lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal (1971) respecto del hecho generador, de tal manera que las ordenanzas municipales de todos los municipios y sus posteriores reformas acogen el mandato nacional que establece que la existencia de bienes inmueble constituye como sujeto pasivo del impuesto a La o El propietario.

De la superficie / ámbito de aplicación: En correspondencia con la Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) que definen de manera específica el ámbito de aplicación, todos los municipios y sus posteriores reformas disponen la aplicación sobre los inmuebles urbanos y rurales.

De la contraprestación / forma de pago: Ley de Régimen Municipal (1971) y el COOTAD (2010) no define alternativas de pago, en este sentido, todos los municipios y sus posteriores reformas resuelven que el pago es en dinero.

Del porcentaje de participación en plusvalía: En concordancia con El COOTAD (2010) establece que el impuesto predial rural va desde el 0.25 hasta el 3 por mil (art. 517) y del urbano que va desde 0.25 hasta el 5 por mil (art. 504) y que puede ser regulado por ordenanza. En este sentido, las bandas impositivas establecidas para cada municipio son muy variables, en la que únicamente Guayaquil y Quito acogen los valores máximos permitidos en la ley nacional. En el caso de Santo Domingo que en 2011 acogía los valores máximos, para el 2024 reduce significativamente, reducción al impuesto predial urbano que lo hace Ambato. Sin embargo, en todos los casos se mantienen en los valores permitidos en Ley.

Del destino de la recaudación: En ninguno de los casos se define el destino de los recursos.

Concesión onerosa de derechos

Este es el instrumento que mayores modificaciones en la normativa de los gobiernos municipales ha generado en cuanto a la participación en plusvalía, puesto que ha constituido un evento simbólico y generado expectativas para la financiación del desarrollo urbano a través de grabar los incrementos de valor que generan las decisiones administrativas para permitir mayor aprovechamiento de suelo. El siguiente cuadro expone el año en el que se implementan la concesión onerosa de derechos y el alcance.

Cuadro 08. Año y alcance de la implementación de la concesión onerosa de derechos de los 18 municipios

Municipio	Población	Mecanismo	Año
Quito	2'781.641	Suelo creado (2011) aplicable al incremento de número de pisos; COD (2017) aplica a incremento de número de pisos	2011 - 2017
Guayaquil	2'723.665	COD (establece su aplicación a determinados proyectos para el incremento de edificabilidad)	2021
Cuenca	636.996	COD (define mecanismo de cálculo de venta de edificabilidad)	2022
Ambato	387.309	Concesión onerosa de derechos (aplicable a incremento de número de	2022

		pisos y cambios de usos y clasificación de suelo)	
Santo Domingo	458.580	COD (define mecanismo para incremento de número de pisos, para cambio de uso de suelo, para ampliación de la ocupación del suelo)	2021
Durán	315.724	COD (aplicable a incremento de número de pisos)	2022
Milagro	199.835	No registra	
Daule	173.684	No registra	
Samborondón	102.404	No registra	
Rumiñahui	115.433	COD (aplicable a incremento de número de pisos)	2020
Mejía	108.167	COD (define mecanismo de cálculo de venta de edificabilidad)	2022
Cayambe	85.795	COD (define alturas aplicables a COD)	2021
Pedro Moncayo	43.281	COD (aplicable al incremento de número de pisos y al fraccionamiento rural en mayor número de lotes)	2021
Yaguachi	78.204	COD (aplicable al incremento de número de pisos y al fraccionamiento rural en mayor número de lotes)	2021
Nobol	26.444	No registra	
Lomas de Sargentillo	24.220	No registra	
Isidro Ayora	14.582	COD (aplicable a incremento de número de pisos)	2022
Salitre	65.765	No registra	

Elaboración propia de Fuente: Ordenanzas Municipales

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 incorpora la concesión onerosa de derechos y la obligatoriedad de implementar su aplicación a los municipios de más de cincuenta mil habitantes. En el cuadro se observa que 14 de los 18 municipios poseen una población municipal superior a los 50 mil habitantes; de los cuales, 10 acogen la disposición nacional. Algunos establecen mecanismos de cálculo de la plusvalía generada, y otros definen únicamente una base normativa para el incremento de número de pisos que deberá reglamentarse. La iniciativa nacional ha repercutido en al menos en el 71.4% de los municipios analizados para la participación en plusvalía.

En el caso de Quito, previo a la incorporación de la concesión onerosa el Municipio implementó en julio de 2011 mediante *Ordenanza Metropolitana 0106 - Captación del incremento patrimonial por suelo creado-*, una contribución establecida para el incremento patrimonial que producen las autorizaciones de dos pisos adicionales en zonas particulares de la ciudad denominadas ZUAE, en proyectos denominados PUAE que constituyan aportes urbanístico que mejoren la contribución de espacios públicos, áreas verdes, entre otros aplicables únicamente a predios con superficies mayores a 10.000m². En la que se permitía la redistribución del coeficiente total de ocupación sin representar incrementos; y en intervenciones prioritarias e infraestructura o equipamientos zonales o metropolitanos calificados por el Concejo Metropolitano de Quito. Según Pinto (2022), la contribución por el incremento patrimonial aplicada a los PUAE's ha sido utilizada en mayor medida en la iniciativa pública para implementación de proyectos emblemáticos que ratifiquen las

características de capital de Quito, puesto que de los 12 proyectos presentados entre 2011 y 2016 únicamente 3 provienen de inversión privada.

A partir de 2017, con la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, mediante *Ordenanza Metropolitana Nro. 0183* Quito implementa la *concesión onerosa de derechos* que amplía la posibilidad de la modificación normativa a la implementación de los PUAE en suelo rural con predios con superficies superiores a 10.000 m². En esta, se implementa la aplicación del instrumento al cambio de uso y/o clasificación de suelo (de rural a urbano) y la venta de edificabilidad. En tanto que Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo lo hacen entre 2021 y 2022 al momento de implementar por primera vez la figura del Plan de Uso y Gestión de Suelo. En el caso de Guayaquil, el municipio define el mecanismo de aplicación de la concesión onerosa de derechos mediante *Ordenanza de Registro Oficial No. 87 de marzo de 2022*, en el que se permite ampliar la altura de las edificaciones o el cambio de uso de suelo de rural a urbano para los proyectos calificados como Desarrollos Urbano Arquitectónico Especiales (DUAE) que permite ampliar hasta el 40% de la asignación original del CUS, y en los casos en los que se liberen espacios que se destinen a uso público en el que se permite ampliar el Coeficiente Uso de Suelo (CUS) en un 10%.

En Quito, a diferencia de la contribución especial por suelo creado, la concesión onerosa de derechos incentivó la participación privada, puesto que de los 10 proyectos implementados de 2016 a 2019, 6 fueron por iniciativa privada. Según Pinto (2022) se debió a que se redujo el porcentaje de participación en plusvalía del 100 al 20%, además de ampliar la posibilidad de aplicación en el suelo rural. En tanto que en Guayaquil se identifica la iniciativa privada de 3 proyectos, para una herramienta que apenas tiene 2 años de haberse aprobado. En el caso de Ambato, la primera vez que aparece el instrumento en la legislación municipal (2022) se establece mediante su Artículo 110 que *“Para su aplicación y otorgamiento se deberá elaborar la ordenanza específica”* hecho que demandaba un esfuerzo económico y administrativo adicional para su aplicación. Según Sebastián Álvarez, técnico entrevistado del Municipio de Ambato, nunca se aplicó la concesión onerosa de derechos pese a que existió la iniciativa por parte de algunos desarrolladores para hacer uso.

En Cuenca, mediante la Ordenanza que sanciona el Plan de Uso y Gestión de Suelo de octubre de 2022 se implementó un mecanismo provisional para la aplicación de la concesión onerosa de derechos, que rige únicamente para el incremento de edificabilidad que establece una base imponible sobre el avalúo catastral y el área en el que se incrementa la edificabilidad. La banda impositiva corresponde al 10% de la base imponible de lo que el mecanismo definiría como plusvalía generada por el acto administrativo. En cuanto a la utilización de los recursos que provienen de la concesión onerosa de derechos, establece la creación de un *fondo para la gestión de suelo* que se utilizaría únicamente para la adquisición de suelo y la ejecución de infraestructura, construcción de vivienda adecuada y digna de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte necesarios, en particular, servicio de agua segura, saneamiento adecuado y gestión integral de desechos, u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad. Sin embargo, deja abierta la localización de la inversión.

En Santo Domingo la concesión onerosa de derechos se implementa mediante Ordenanza Especial E-027-WEA de julio de 2021 aplicable al cambio de clasificación del suelo de rural a urbano, uso y edificabilidad en el que se fija un pago que oscila entre el 10 y el 15% de la base imponible. Este municipio presenta una particularidad en la metodología de cálculo puesto que no establece la base imponible del avalúo catastral, sino que lo hace en base a los valores presentados por los promotores y propietarios que pueden ser rechazados por el Municipio en el caso de presentar inconsistencia con los valores catastrales. Así también el Municipio de Ambato en el que su actualización normativa ha

traído aspectos interesantes, por ejemplo: su artículo 154 establece un factor de ajuste de mercado que pretende corregir la brecha entre el valor de mercado y el avalúo catastral; establece una transferencia de derecho para la conservación del patrimonio cultural y la subasta de derechos en un mecanismo similar a los CEPAC's.

El Municipio de Ambato aprueba su primer Plan de Uso y Gestión de Suelo mediante Ordenanza de Registro Oficial Edición Especial N° 56 de fecha 21 de marzo de 2022, donde se establece la aplicación de la concesión onerosa de derechos únicamente para la autorización del incremento de número de pisos. Sin embargo, el PUGS tenía un margen de beneficio muy pequeño para los desarrolladores inmobiliarios puesto que el incremento del número de pisos aplicaba en el 26.8% de los PITs donde únicamente se podía adicionar un solo piso a las zonas asignadas de 3, 4 y 5 pisos, en tanto que en la mayoría de las zonas se fijaron un máximo de 2 pisos sin la posibilidad de ampliar. Únicamente para las avenidas de 20 o más metros de ancho se permitían edificaciones de 8 y 12 pisos. Esto implica entonces que, el costo marginal por la ampliación de un solo piso no justificaba el ingreso marginal potencial, menos aún justificaba erogar esfuerzos por parte de desarrolladores inmobiliarios para presionar al Gobierno Municipal para la generación del instrumento normativo necesario para la aplicación de la concesión onerosa de derechos.

Para el año 2024, mediante la ORDENANZA QUE ACTUALIZA EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2050 Y EL PLAN DE USO Y GESTIÓN DE SUELO 2033 DEL CANTÓN AMBATO aprobada el 10 de mayo de 2024, el municipio de Ambato actualiza sus instrumentos normativos y de captura de plusvalía. A diferencia del PUGS anterior, en este se amplía como hecho generador de la captura en la plusvalía el incremento de número de pisos, el cambio de clasificación de suelo, y el cambio de usos de suelo. Si bien, se han reducido los PITs, en los que se permite el incremento del número de pisos a través de la concesión onerosa de derechos al 13.47% de los que constituyen la ciudad, se permiten incrementos de hasta cuatro pisos.

Los cuerpos normativos municipales que facultan la utilización de la concesión onerosa de derechos, en algunos casos se conjugan con el incentivo para la implementación de proyectos con principios de ecoeficiencia, tal es el caso de la *Ordenanza Metropolitana Nro. 0432* de 2013 mediante la cual el Municipio de Quito implementa como medida de compensación ante el incremento del número de pisos los proyectos que contemplen construcciones que privilegien la reutilización de aguas servidas, garanticen limitaciones de consumo de energía y agua, y de manera general que contribuyan un aporte ambiental, paisajístico y tecnológico de la ciudad. Guayaquil por su parte implementa un mecanismo similar en 2022 que permite ampliar hasta un 40% del coeficiente de uso de suelo asignado. Y Ambato implementa el mecanismo en 2024 mediante *Ordenanza de Registro Oficial 1653 de junio de 2024* que le permite una exoneración parcial del 5% de la base imponible de la concesión onerosa de derechos para estas edificaciones.

Un aspecto destacable de los casos de Guayaquil y Quito es que la aplicación del instrumento establece que no son imputables a la concesión onerosa de derecho las obras requeridas para mitigar los impactos urbanos, sociales, ambientales, de movilidad y las obras de urbanización vinculadas a la habilitación del suelo, generados por el incremento de densidad que se deriven de los proyectos. No así en el caso de Cuenca, Ambato y Santo Domingo que no se establece ninguna restricción de la especie de contraprestación, donde sería factible que la infraestructura para mitigar los impactos del incremento de densidad se contabilice dentro de la concesión, desvirtuando la naturaleza de financiamiento urbano que plantea la LOOTUGS, únicamente mejorando la inversión inmobiliaria con costos sociales.

Del análisis comparado entre los 5 municipios sobre los que se particulariza la investigación, se observa que:

Del hecho generador. - 4 de los 5 municipios acogen el hecho generador establecido en el artículo 72 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo que establece que la COD es aplicable para *“la transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo”*. La excepción es Cuenca, que establece una normativa provisional para el mayor aprovechamiento edificado, acogiendo parcialmente la Ley.

De la superficie / ámbito de aplicación: 4 de los 5 municipios establecen zonificaciones parciales de aplicación para el cambio de uso y clasificación de suelo y para el incremento de edificabilidad, además de proyectos particulares que generen aportes urbanísticos, considerando la clasificación de suelo urbano y suelo rural de expansión urbana; únicamente Cuenca asigna todo el suelo urbano como objeto de aplicación del instrumento.

De la contraprestación / forma de pago: 4 de los 5 municipios acogen la forma de pago conforme el artículo 73 de LOOTGUS que establece que el pago por concepto de concesión onerosa de derechos *“se realizarán en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.”* La excepción es Cuenca, puesto que la normativa provisional únicamente establece el pago en dinero.

Del porcentaje de participación en plusvalía: 3 de los 5 municipios (Quito, Guayaquil y Cuenca) establecen una base imponible calculada en base al avalúo catastral y la superficie de mayor beneficio, en tanto que Santo Domingo calcula sobre la base de los valores presentados por el peticionario o desarrollador y Ambato fija un factor de ajuste para reducir la brecha entre el avalúo catastral y el valor de mercado. La banda impositiva de la plusvalía generada es variada: Guayaquil (5%); Cuenca (10%); Santo Domingo (10% - 15%); en tanto que Ambato y Quito presentan los mayores valores de participación en plusvalía (35% - 50%) y (50% - 100%) respectivamente.

Del destino de la recaudación: En la mayoría de los casos se deja abierta la localización de la especie y de la inversión del dinero recaudado, en algunos se define que se aplicarán en un catálogo de proyectos que son en lugares diferentes donde se genera la plusvalía y en otros casos se admite la implementación de unidades de vivienda de interés social en el mismo proyecto que se acoge al instrumento.

Comparativo del impacto de las iniciativas nacionales sobre la recaudación municipal de la plusvalía según el instrumento

El análisis comparativo refleja que los eventos de iniciativa nacional tienen una repercusión considerable sobre la generación de política de captura de plusvalía en los gobiernos municipales. Considerando la revisión teórica de manera particular a Batallas (2013), sobre las decisiones legislativas de recaudación y carga tributaria existen instancias que evalúan consecuencias políticas y que tienden a incidir sobre la pérdida de capacidad de recaudación local, conforme se resume a continuación.

En el caso del *Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*, se observa que la implementación del COOTAD en 2010 como el instrumento que desagrega la distribución competencial y de recaudación de los niveles de gobierno dispuesta en la Constitución reciente, ha tenido repercusión significativa en la mejora de la recaudación municipal de este impuesto. Iniciativa nacional producto del marco constitucional vigente que ha tenido incidencia favorable sobre este mecanismo de captura de plusvalía y de recaudación por encima de cualquier cálculo político, en dos ámbitos:

1. Obligación normativa.- Tanto el COOTAD (2010) como la Ley que lo precede, establece una tarifa fija del 10% de las utilidades y plusvalía en la transferencia de los bienes inmuebles, 4 de los 5 municipios en los que se particulariza el análisis, acogen la tarifa establecida en Ley, y únicamente Santo Domingo resuelve definir un impuesto a la mitad de lo fijado en Ley. Esto implica que la disposición obligatoria nacional afecta de manera favorable para los fines de captura de plusvalía y recaudación en al menos el 80% de los municipios particularizados. En el gráfico a continuación evidencia que Santo Domingo, el municipio que no acoge la tarifa establecida en Ley, es el que menos incrementó su recaudación. El resto de los municipios presentan una tendencia de crecimiento que se acentúa entre 2013 y 2015 que se desacelera en 2017 en Quito, Guayaquil y Ambato, en el que tendría incidencia la Ley de Plusvalía por la incertidumbre que generó.

2. Evento Simbólico.- Este impuesto se implementó en el marco nacional mediante la Ley de Régimen Municipal (1971), sin embargo, su fortalecimiento municipal de manera significativa se hace posterior al COOTAD (2010), donde el 80% (12) de los municipios aprueban ordenanzas para su recaudación en las que si acogen las bandas impositivas establecidas desde 1971. Esto implica que la determinación nacional fortaleció la recaudación por evento simbólico más que por factibilidad legal, puesto que conforme el gráfico a continuación antes de 2010, la recaudación de los municipios de Quito y Cuenca era mucho menor, ya que no contaban con la ordenanza que lo desarrolle. Por ejemplo, en Cuenca se incrementó significativamente entre 2009 a 2011 debido a que se incrementó la tasa impositiva de 0.5 al 10% de la utilidad.

El incremento del impuesto es diferenciado, y se manifiesta en mayor medida en los municipios intermedios de Cuenca y Ambato que crecen en 1 y 1.4 veces respectivamente, en tanto que los municipios metropolitanos crecen en 0.7 (Quito) y 0.8 veces (Guayaquil). Santo Domingo, el municipio que no acoge la banda impositiva obligatoria según Ley, tiene un crecimiento que tiende a cero. Con lo cual, se infiere que el incremento en la recaudación de la plusvalía por concepto de transferencia de bienes inmuebles urbanos no obtiene una relación positiva con la escala de las ciudades.

Gráfico 10. Recaudación anual por concepto de *Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*



* Se desestima la reducción producida en 2020 producto de la emergencia sanitaria. Elaboración propia.

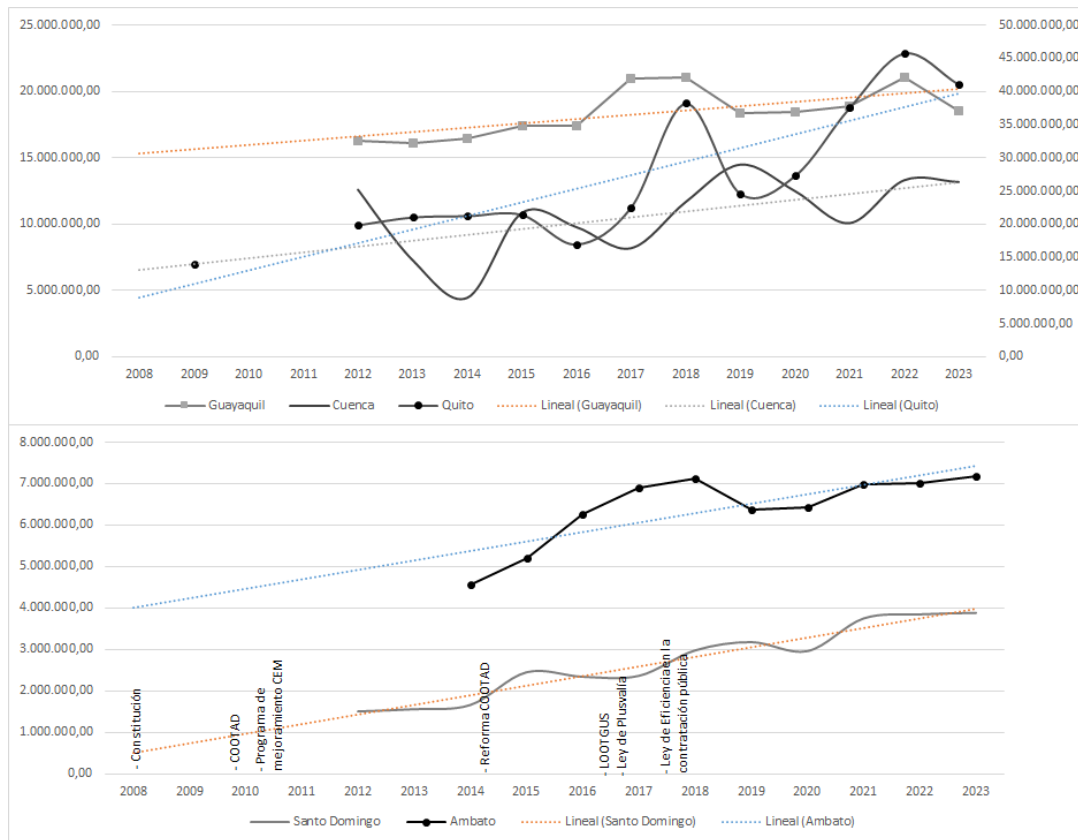
En cuanto a la **contribución especial de mejoras**, no existieron reformas significativas a las ordenanzas municipales posterior a la construcción del marco Constitucional vigente, se plantea que se debe a que la legislación reciente acoge de manera íntegra lo dispuesto por la anterior (1971) para un mecanismo de captura de plusvalía con un antecedente extenso para los Gobiernos Municipales. Entonces, se tuvo el suficiente tiempo para construir experiencia municipal y ajustar los marcos legislativos. Sin embargo, se observa la incidencia favorable del marco constitucional vigente sobre el mecanismo de esta contribución en casos aislados, según lo siguiente:

1. Obligación normativa.- 1. Se refleja una iniciativa representativa del Estado, mediante la ampliación del impuesto a los inmuebles rurales mediante Reforma al COOTAD de 2016, que da pie a observaciones en una auditoría efectuada por la Contraloría General del Estado que deriva que el Municipio de Cuenca acoja la reforma normativa nacional en 2024, ampliando hacia los inmuebles rurales como objeto de la contribución;
2. Evento simbólico.- La sustitución del COOTAD (2010) por la Ley de Régimen Municipal (1971), dio pie a la innovación en el uso del instrumento, tal es el caso del Municipio de Guayaquil y Quito que les permitió participar la plusvalía implementada por los proyectos habitacionales ejecutados por el municipio y por el incremento del número de pisos, sin embargo, no son significativos los incrementos. Conforme el gráfico a continuación se

destaca el incremento de recaudación de CEM de Quito, Ambato y Santo Domingo, en tanto que Guayaquil presenta una pendiente muy reducida.

Los municipios que mayor incremento han tenido en la recaudación de plusvalía por concepto de contribución especial de mejoras se encuentran en los extremos poblacionales, Quito presenta un incremento del 1 vez y Santo Domingo en 1.5 veces. Se destaca el caso de Cuenca, que pese a que es el que menor incremento tiene es el mejor recaudador per cápita. Con lo cual, no se observa ninguna relación positiva entre la escala de la ciudad y el incremento de la recaudación. No se puede dejar de lado, que el nivel de recaudación depende de algunos factores que pueden incidir sobre el crecimiento, por ejemplo, la pereza fiscal de los GAD para el inicio del cobro por las obras ejecutadas, reducida capacidad de inversión en obra y exenciones tributarias extranorma.

Gráfico 11. Recaudación anual por concepto de *contribución especial por mejoras*



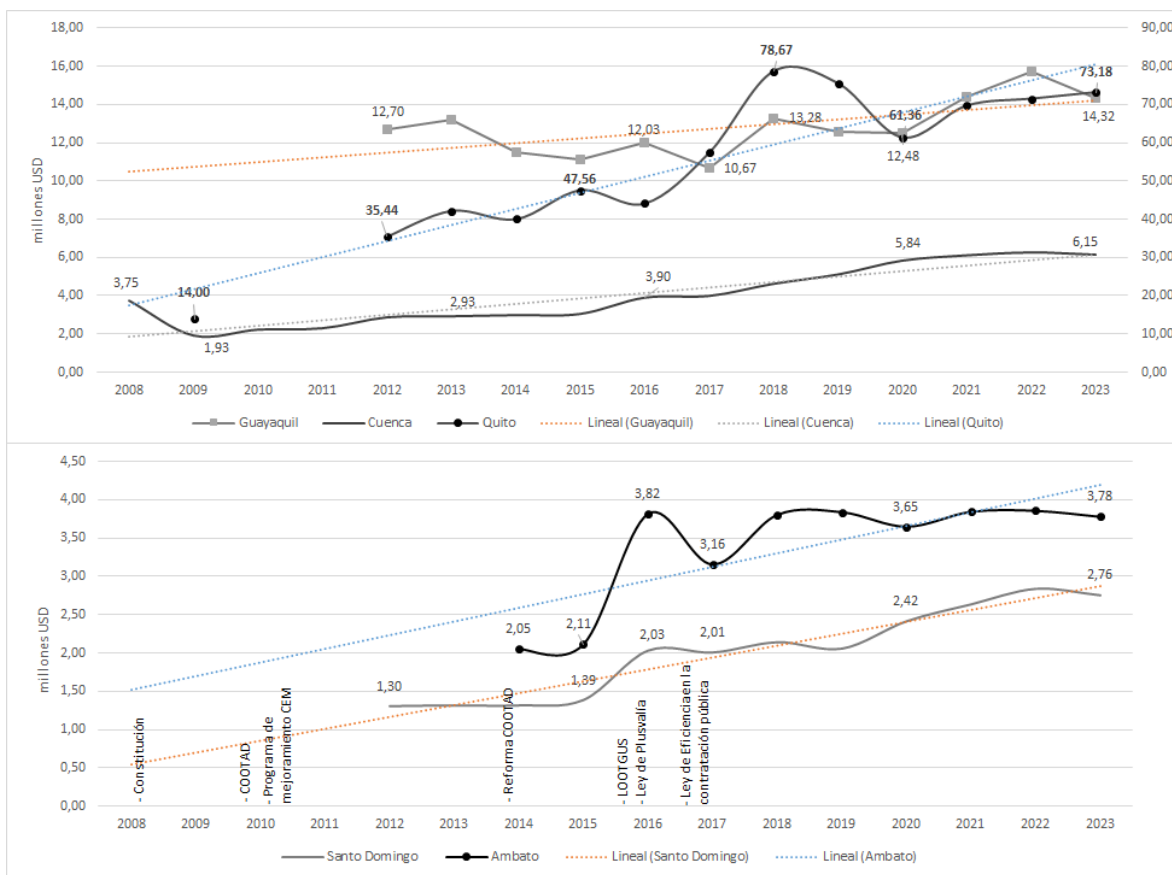
Elaboración propia.

En el caso de *impuesto predial urbano y rural*, que se encuentra intrínseco en la existencia de los gobiernos municipales, no se evidencia que la implementación del marco constitucional vigente haya tenido repercusión significativa sobre el mecanismo municipal de este impuesto, por el contrario, al establecer la Ley una banda impositiva que puede ser regulada mediante ordenanza ha hecho vulnerable a los cálculos políticos respecto de la carga impositiva. De tal manera que únicamente el 20% de los municipios sobre los que se particulariza el análisis acogen los valores máximos de la banda impositiva, en tanto que, el resto de los municipios presentan una tendencia a reducir la carga impositiva. Sin embargo, se rescata que el COOTAD fija un mínimo en la Ley, de manera que garantiza un mínimo de recaudación de plusvalía por este mecanismo.

El gráfico a continuación expone que si bien existe un crecimiento general por concepto de recaudación del impuesto predial urbano, que deriva de la obligación legal de actualizar el avalúo catastral de manera bianual desde 2009, el incremento es diferenciado puesto que la base imponible y la banda impositiva, se actualiza con la aprobación del Concejo Municipal, por tanto es vulnerable de cálculos políticos que se reflejan en: 1. La actualización del avalúo catastral (base imponible) destaca dos casos de mayor incremento entre 2011 y 2024, Cuenca (366.5%) y Quito (306.6%) y por el otro lado, Guayaquil con el menor incremento (47.5%); 2. Quito y Guayaquil establecen los valores más altos de la banda impositiva establecida en ley (5 por mil), en tanto que Ambato y Santo Domingo establecen por debajo del 1.5 por mil.

Estas regulaciones diferenciadas, laxas en algunos casos, derivan en que Quito y Cuenca sean los que han incrementado en mayor medida la recaudación de la plusvalía que se refleja en el impuesto predial urbano con la actualización catastral, 4.2 y 2.2 veces respectivamente. En tanto que Guayaquil con el menor incremento de la actualización catastral, únicamente crece en 0.1 veces, donde los municipios de Ambato y Santo Domingo, más pequeños que Guayaquil, evidencian un mayor incremento (0.8 y 1.1 veces respectivamente). Con lo cual, no se observa que exista una condición de escala que incide determinantemente sobre la recuperación en plusvalía a través de impuesto predial.

Gráfico 12. Recaudación anual en millones por concepto de *impuesto predial urbano*



Elaboración propia.

En cuanto a la *concesión onerosa de derechos*, la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (2016) como instrumento de Ley que desarrolla la

Función Social y Ambiental de la Propiedad incorporada por primera vez en el nuevo marco constitucional vigente desde 2008, en efecto determina un evento de iniciativa nacional con mucha repercusión en la estructura normativa de los municipios analizados, puesto que, establece como hecho generador de captura de plusvalía el incremento de valor del suelo producido por las decisiones administrativas. Repercusión en dos aspectos:

1. Obligación normativa. - 14 de los 18 municipios estudiados están obligados por Ley a incorporar en su marco normativo local los instrumentos que permitan la captura de plusvalía generada por decisiones administrativas, debido a que poseen una población municipal superior a los 50 mil habitantes; sin embargo, únicamente 10 acogen la disposición nacional. Algunos establecen mecanismos de cálculo de la plusvalía generada, y otros definen únicamente una base normativa para el incremento de número de pisos que deberá reglamentarse. Ello implica que la iniciativa nacional ha repercutido en al menos en el 71.4% de los municipios analizados.

2. Evento simbólico. - El caso de Quito y Guayaquil expone que la contribución especial de mejoras permitió entre 2011 y 2016 la participación municipal de la plusvalía derivada del incremento del número de pisos y el desarrollo de proyectos de vivienda. Esto implica que la incorporación de la LOOTUGS en (2016) empujó los procesos de recuperación de la plusvalía, más que por que factibilidad legal por evento simbólico, puesto que previo a su aprobación en 2016 ya se podían llevar adelante fundamentándose en la reforma de 2014 del COOTAD que establece en su artículo 186 que los gobiernos municipales y metropolitanos *“mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad”*. Así también, los procesos de reajuste de suelo y distribución equitativa de cargas y beneficios incorporados en la LOOTUGS (2016), se podía aplicar previo a su aprobación, puesto que el mismo COOTAD en su artículo 470 establece que la reestructuración de lotes tiene como fines *“a) Regularizar la configuración de los lotes; y, b) Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.”*

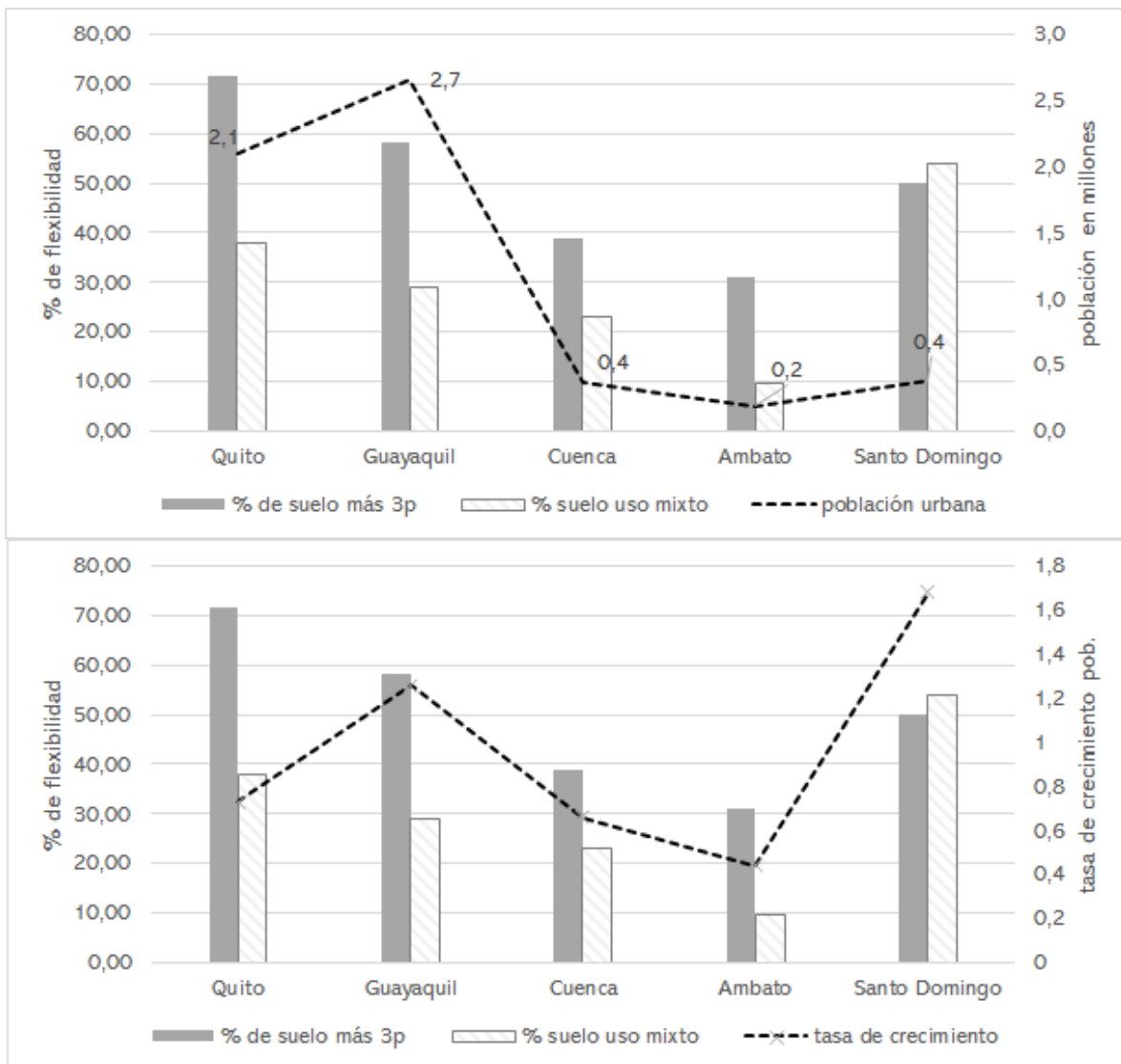
La incorporación de este instrumento en la gran mayoría de municipios del Ecuador es reciente por cuanto la información de recaudación por plusvalía para analizar su impacto es muy limitada. No obstante, la experiencia bibliográfica arroja algunas luces que se pueden observar en torno al mecanismo de aplicación de los instrumentos aprobados para cada uno de los municipios analizados. Para inferir su capacidad, será relevante observar la flexibilidad de aplicación del instrumento en cuanto a la asignación base de la normativa urbanística y la progresión que presenta la actualización del catastro, puesto que constituye el valor fundamental de la base impositiva. Estos factores tendrían incidencia en el incentivo a los desarrolladores inmobiliarios plantear proyectos que requieran la aplicación de la concesión onerosa de derechos en zonas preferidas por el mercado y que, por su puesto, tengan correspondencia con el principio de financiamiento del desarrollo urbano y el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

El gráfico a continuación expone la normativa de base para la aplicación de la concesión onerosa de derechos, se analizan dos factores que contribuyen a la flexibilidad normativa, la primera variable consiste en el porcentaje de suelo urbano que se permite una edificabilidad superior a los 3 pisos, la segunda variable consiste en el porcentaje de suelo urbano en el que se asigna el desarrollo de usos mixtos, ambos sin la aplicación de la concesión onerosa de derechos. En este se observa, que los municipios de Cuenca y Ambato, son los que mayores restricciones al desarrollo inmobiliario

presentan, en tanto que las ciudades metropolitanas y Santo Domingo son las que presentan más flexibilidad. Este aspecto será relevante puesto que Guayaquil y Santo Domingo son las que mayores tasas de crecimiento poblacional presentan, es decir que la presión sobre el suelo es proclive a ser absorbida por la oferta de infraestructura para comercio, vivienda o industria.

Del otro lado, en el escenario de Cuenca y Ambato las restricciones al desarrollo inmobiliario generarían que la oferta limitada de infraestructura se derivaría en la agudización de los costos de congestión de la aglomeración en torno al costo de la vivienda y las limitaciones de acceso a la población vulnerable a los servicios y ventajas de las ciudades.

Gráfico 13. flexibilidad de la normativa urbanística de base para la aplicación de la COD



Elaboración propia.

Es importante observar las lecciones aprendidas de las experiencias revisadas respecto de: las expectativas del mercado en torno a la venta de edificabilidad y el mayor aprovechamiento del suelo urbano; las diferencias de los factores endógenos de las ciudades; y los objetivos de los instrumentos. En este sentido, la utilidad y mediana aplicación de la *concesión onerosa de derechos* en las ciudades

ecuatorianas corresponderá a una motivación por parte de los desarrolladores inmobiliarios, que implica que se habilite su aplicación sobre zonas de interés del mercado y en estándares de participación municipal que permita la capitalización privada de la plusvalía en montos que oriente un equilibrio entre el costo marginal y el ingreso marginal de la ampliación de los índices de edificabilidad o la transformación del suelo. Sobre este fundamento teórico, Quito y Guayaquil, presentan condiciones aparentemente favorables, puesto que tienen marcos urbanísticos de base relativamente flexibles, baja participación municipal de la plusvalía, y restringe los recursos de contraprestación para no contabilizar aquella infraestructura que corresponden a mitigar el impacto de la densificación.

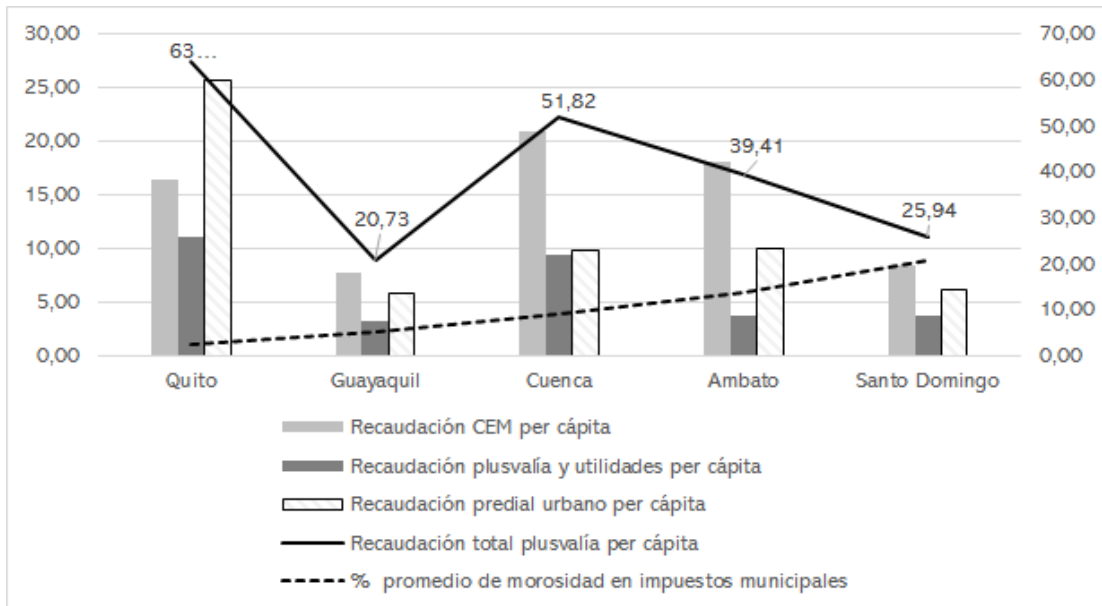
Del otro lado, Cuenca establece una normativa urbanística base con considerables restricciones para la participación en plusvalía, sin embargo, la banda impositiva máxima alcanza un 5% de una base impositiva definida sobre el valor catastral. En tanto que Ambato la participación en plusvalía va del 35 al 50% de una base impositiva definida sobre un factor que incrementa el valor catastral, y que se agudiza puesto que tiene uno de los marcos normativos con menos flexibilidad. Ello implica que en Ambato y Cuenca existe poco incentivo para la aplicación de la COD. Según Adrián Parra, técnico del Municipio de Cuenca, la demanda por la aplicación del COD para ampliación de los índices de construcción ha sido muy baja.

Si bien en todos los casos, los objetivos son: el financiamiento del desarrollo urbano, la distribución de la riqueza y la reducción de las brechas de desigualdad en cuanto al acceso al suelo urbano, únicamente Quito y Guayaquil parecen plantear mecanismos de aplicación de la COD encaminados en los objetivos. Para Cuenca, Ambato y Santo Domingo, su metodología de aplicación únicamente permitiría mitigar el impacto sobre la infraestructura que provocaría el incremento de la densidad y el mayor aprovechamiento del suelo, puesto que los mecanismos de contraprestación por el incremento patrimonial se encuentran abiertos a la propuesta del desarrollador en cuanto a especies y localización. Sobre el consentido teórico de que son las ciudades intermedias las que mayores procesos de crecimiento presentan, el planteamiento de la COD en los términos de Cuenca, Ambato y Santo Domingo, no es negativo, pues tiende a ampliar la oferta de infraestructura para vivienda, industria y comercio, para soportar el incremento en la demanda que implica el crecimiento, por tanto, tiende a apalancar el incremento de densidad en estas ciudades con mecanismos que permiten mitigar los costos de congestión, pese a no contribuir a la distribución de la riqueza o a mejorar el acceso al suelo urbano significativamente. Con la particularidad de que Ambato, requiere analizar detenidamente las restricciones que presenta sobre la base normativa urbanística ya que es una de las más restrictivas relativamente.

Comparativo de la recaudación municipal global de la plusvalía

El gráfico a continuación expone la recuperación en plusvalía per cápita al año 2022 para los cinco municipios, se destaca que en 4 de los 5 la contribución especial de mejoras es mayor que la recaudación del impuesto predial, revirtiendo la situación expuesta por Aulestia y Rodríguez (2013) en el periodo entre 1993 a 2008 donde el impuesto predial urbano promedio es mayor que la contribución especial de mejoras y el impuesto a la plusvalía y utilidades. Los casos más representativos son los de Cuenca y Ambato que tienen una mayor participación en plusvalía por concepto de contribución especial de mejoras per cápita que Quito, una ciudad que supera en 3.3 veces a Cuenca y 6.1 veces a Ambato. Por otro lado, se encuentra Guayaquil que pese a que es 4.9 veces más grande que Santo Domingo, este último tiene una mayor recaudación total de plusvalía per cápita.

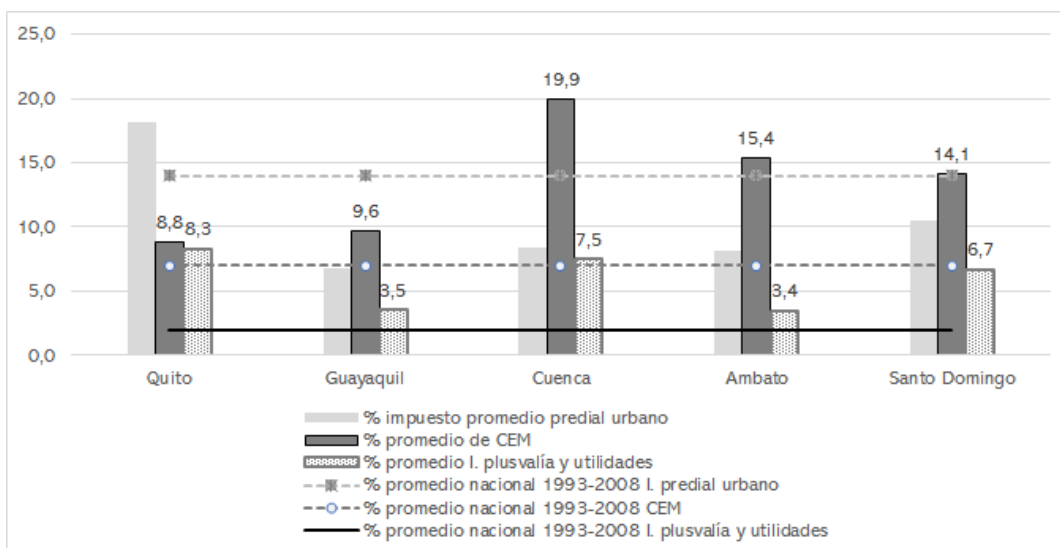
Gráfico 14. Recaudación de plusvalía per cápita en 2022



Elaboración propia.

En un análisis global, la implementación del nuevo marco constitucional tiene repercusión sobre la recaudación en dos de los impuestos de incidencia directa sobre la plusvalía, conforme se observa en el gráfico a continuación en el periodo 1993-2008 el *impuesto a la utilidad en la venta de inmuebles urbanos* participó apenas con 2% del total de los ingresos propios de los Gobiernos Municipales, y la *contribución especial de mejoras* aportó con un 7% (Aulestia y Rodríguez); en tanto que para el periodo 2012-2023 el primero supera el promedio nacional del 2% con dos casos característicos donde alcanza hasta un 6.7% en Santo Domingo y un 8.3% del total de los ingresos propios en Quito; y para la *contribución especial de mejoras* se supera el 7% anterior para todos los municipios analizados con los mayores valores en Cuenca (19.9%) y Ambato (15.4%).

Gráfico 15. Porcentaje de recaudación de plusvalía en los periodos 1993-2008 y 2012-2023 en relación a los ingresos propios



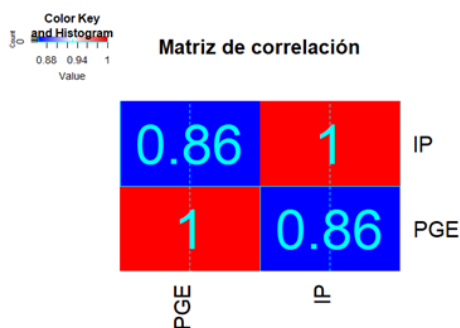
Elaboración propia.

Conforme se observa en el gráfico anterior, los municipios intermedios son los que han mejorado en mayor medida el porcentaje de participación en plusvalía en sus ingresos propios, se especula que con la implementación del régimen de descentralización y autonomía financiera municipal de la Constitución de la República del Ecuador (2008) basado en la transferencia segura y programada del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), se habría producido que las ciudades metropolitanas al garantizar una mayor participación de transferencias del gobierno central generen una pereza fiscal.

En este sentido, a continuación, se analiza la relación existente entre la asignación del Presupuesto General del Estado y la recaudación en plusvalía de los cinco municipios de estudio, mediante el coeficiente de correlación de spearman dado que el comportamiento del monto en ambas variables no corresponde a una distribución de datos paramétrica ($p < 0.05$ en test de normalidad).

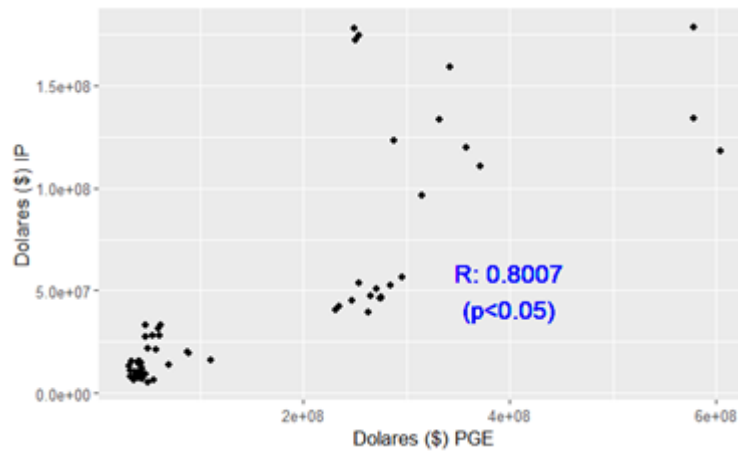
Según se observa en la matriz de correlación, el coeficiente asociado a la relación lineal entre las dos variables es de 0.86. Con lo cual, se puede sostener que las variables tienen una asociación fuerte y positiva, es decir, a medida que la variable del presupuesto general del estado incrementa, la del ingreso por plusvalía también incrementa. Un aspecto necesario para poder confirmar esta afirmación es el análisis de la relación lineal de las variables ya que una relación no lineal medida a través del coeficiente de correlación de spearman puede estar subestimando esta relación.

Gráfico 16. matriz de correlación entre el PGE y el ingreso por plusvalía 2012 -2023



En la gráfica de dispersión, se ve un comportamiento lineal entre las variables, por lo que se sostiene que el coeficiente no se encontraría subestimando los resultados de la asociación entre variables. Adicionalmente, se realiza una prueba para la correlación tomando en prueba una afirmación bilateral acerca de la asociación entre los aspectos evaluados. Tomando en cuenta la suposición inicial de no asociación entre variables ($H_0: \rho = 0$) y la asociación estadísticamente significativa ($H_a: \rho \neq 0$) se demuestra que al obtener un p valor inferior a 0.05 en esta prueba, la asociación lineal entre estas variables se considera estadísticamente significativa.

Gráfico 17. Relación entre el PGE y el total de ingreso por plusvalía 2012-2023



El análisis refleja una fuerte asociación positiva entre el incremento de las transferencias del gobierno central y el ingreso por plusvalía de los cinco gobiernos municipales. Esto implica que el sistema de descentralización y autonomía financiera promovida por la Constitución de 2008 y su normativa secundaria, lejos de promover una pereza fiscal ha contribuido a mejorar la participación en plusvalía de los gobiernos municipales. Considerando que los dos impuestos de mayor relación con la plusvalía, son los que más han incrementado su participación en los ingresos propios en 2012-2023, se plantea que son el resultado de las iniciativas del Gobierno Central en los siguientes aspectos: 1. la reducción de los periodos de actualización catastral de 5 a 2 años que permitió elevar la valuación catastral que es el punto de partida de la base imponible de todos los impuestos y contribuciones a la plusvalía; 2. El *Programa Corresponsabilidad para el Buen Vivir* (2010-2012) generó una suerte de cultura de aplicación de la Contribución Especial por mejoras en los gobiernos locales; 3. los recursos transferidos permanentemente habrían permitido ampliar la capacidad de inversión de obra por parte de los gobiernos municipales como el hecho generador de la CEM; 4. la obligatoriedad de contar con un solo avalúo catastral y la disposición obligatoria de establecer una banda impositiva fija para el impuesto a la plusvalía y las utilidades en la transferencia de bienes inmuebles urbanos incrementó su recaudación.

Si bien Quito es la ciudad que mayor recaudación total de plusvalía presenta, la escala no es determinante sobre la capacidad de recaudación puesto que Guayaquil que tiene una escala metropolitana es la que menor recaudación per cápita presenta, por debajo de las ciudades intermedias. Así también, son las intermedias las que mejoran su participación en plusvalía a través del impuesto a la plusvalía y las utilidades y la contribución por mejoras (los instrumentos de mayor participación municipal de la plusvalía) en periodo 2012-2023 en relación al periodo 1993-2008. Conforme los hallazgos, no se presume de manera clara la relación entre la capacidad de recaudación de plusvalía y la escala de las ciudades, por cuanto, se ratifica la pertinencia de identificar factores asociados a las economías de aglomeración que tendrían incidencia sobre la capacidad de recaudación.

SEGUNDA PARTE: Capacidad de recaudación municipal en torno a los factores de las economías de aglomeración

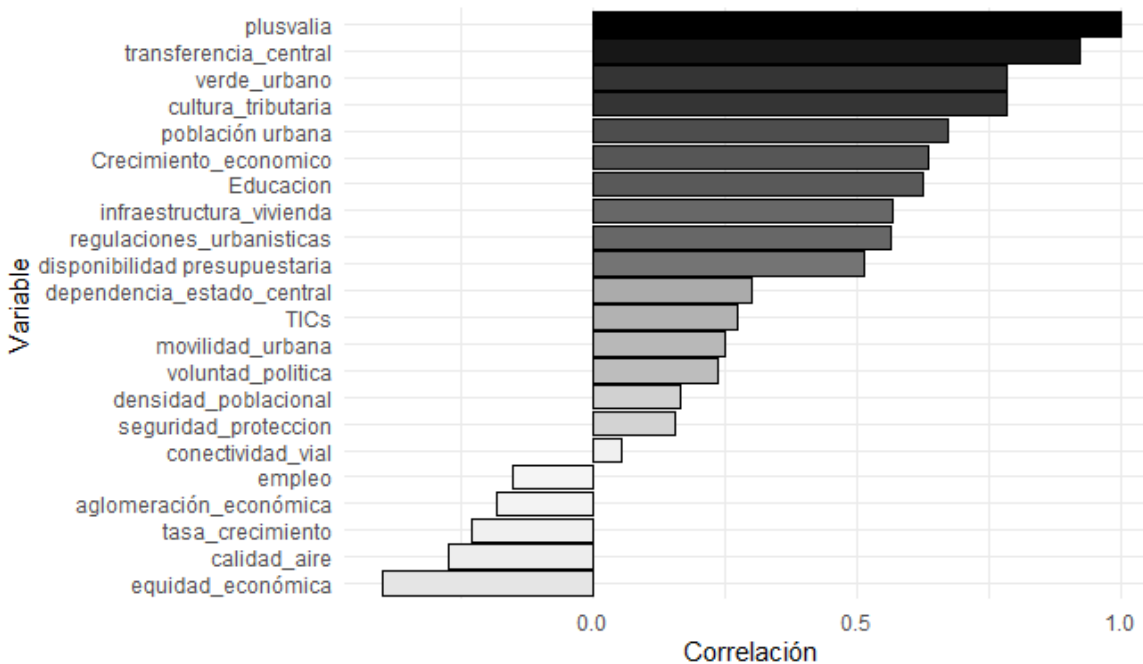
El análisis de la plusvalía con el resto de las variables evidencia que existen correlaciones significativas entre sí, y para el efecto el ACP permite identificar combinaciones lineales de las variables originales que expliquen la mayor parte de la variabilidad en los datos, lo que mejora la interpretación y modelado debido a que permite reducir las dimensiones del conjunto de datos a solo unos pocos componentes principales que se pueden visualizar y analizar más fácilmente.

Con el ACP se extrajeron los componentes principales (PC), donde los resultados mostraron que los primeros componentes principales tienen una desviación estándar alta, lo que significa que estos componentes explican una cantidad significativa de la varianza en los datos.

El gráfico a continuación expresa la medida en que se correlaciona cada variable con la plusvalía, en este se observa que las variables que muestran una correlación positiva fuerte como *transferencias del estado central* y *cultura tributaria* sugieren que cuando estas variables aumentan, la plusvalía también tiende a aumentar. Este análisis permite asociar al tamaño de la ciudad con la plusvalía puesto que se asigna un mayor presupuesto a las ciudades más grandes y existe una relación positiva entre el tamaño de la ciudad y el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Se ratifica entonces que ante un mayor monto de transferencia del estado central, mayores serían los esfuerzos de los Gobiernos Municipales por recuperar la plusvalía, se presume que: por un lado el incremento de la capacidad de inversión municipal se complementa con aplicación de la contribución especial por mejoras, que debido a las modificaciones normativas y los esfuerzos de los órganos de control se ha instaurado una especie de cultura de aplicación; por otro lado, el incremento en la inversión en obra pública y la ampliación y mejora de la infraestructura básica, se deriva en el incremento del valor de los bienes inmuebles, por ende en los impuestos y tasas que gravan la plusvalía en base al avalúo catastral.

Gráfico 18. Correlación de la plusvalía con otras variables



Elaboración propia.

Se destacan más variables en correlación positiva con la plusvalía: *población urbana, crecimiento económico y educación*, que estarían también asociadas al tamaño de las ciudades estudiadas y un desempeño PIB per cápita moderado y al hecho de que estas atraen a la población mejor calificada que encuentran mayor correspondencia salarial con sus habilidades. Así también, otras variables: *índice de verde urbano, infraestructura de vivienda y regulaciones urbanísticas* que no necesariamente están asociadas al tamaño de las ciudades sino a las condiciones regulatorias que permite ampliar la oferta de infraestructura para las actividades urbanas, una mayor provisión de vivienda y el aporte de áreas verdes como amenidades que permiten reducir los costos de congestión, mejorar la productividad y que tienen significativa correlación con la plusvalía.

Las correlaciones negativas implican que a medida que las variables aumentan en las ciudades analizadas la plusvalía tiende a disminuir, y se relacionan con: *empleo, aglomeración económica, tasa de crecimiento poblacional, calidad del aire y equidad económica*. Están asociadas a los costos de congestión frente a la aglomeración, es decir que en las ciudades analizadas las elevadas tasas de desempleo, el crecimiento poblacional, los elevados índices de emisiones de CO2 y la pobreza extrema perjudican la participación en plusvalía. Ello implica que el tamaño de las ciudades no es determinante para la capacidad de captura de plusvalía, puesto que con el incremento del tamaño también se incrementan las deseconomías de escala y los costos de congestión, conforme se observa las correlaciones negativas.

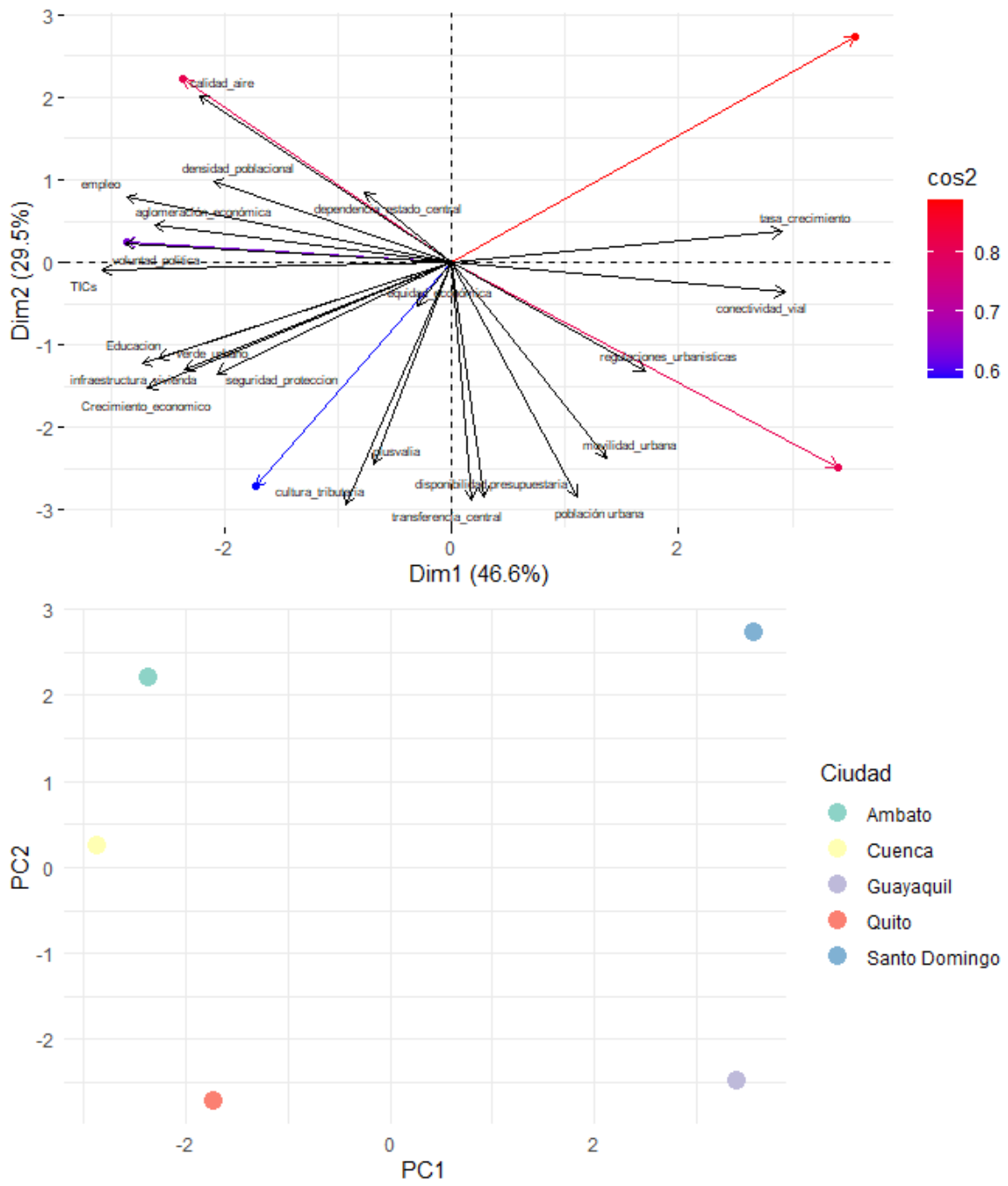
Para el análisis de ACP se trabaja sobre cinco componentes principales conforme la tabla a continuación, se destacan PC1 con la desviación estándar más alta (3.2010) que explica el 46.58% de la varianza total, y PC2 con la segunda más alta (2.5474) que explica el 20.50% de la varianza total. Entre los componentes PC1 y PC2 se explican el 76.7% de la varianza total. Entonces los dos primeros componentes principales capturan gran parte de la información de los datos con representación suficiente.

Tabla 02. Importancia de los componentes

	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5
Standard deviation	3.2010	2.5474	2.0259	1.07707	4.778e-16
Proportion of Variance	0.4658	0.2950	0.1865	0.05273	0.000e+00
Cumulative Proportion	0.4658	0.7607	0.9473	1.00000	1.000e+00

Según los dos componentes seleccionados, el gráfico a continuación refleja que cada ciudad tiene particularidades que derivan en diferente asociación con cada componente. Por ejemplo, Guayaquil tiene una fuerte asociación con PC1 con una relación positiva con *tasa de crecimiento poblacional* y como negativa *cultura tributaria*; Ambato con PC2 con una relación positiva con *calidad del aire* y como negativa *movilidad urbana*; Quito y Santo Domingo con ambos componentes; y del otro lado se encuentra Cuenca que tiene una baja asociación con ambas. Se observa que las particularidades de cada ciudad en torno a las economías de aglomeración tienen incidencia variada sobre la participación en plusvalía. Así también, que aquellas variables relacionadas con los costos de congestión: prolongados tiempos de viaje, accidentes de tránsito, elevadas tasas de homicidios y hurtos repercuten sobre la recuperación de plusvalía.

Gráfico 19. Asociación de las ciudades y variables a cada componente.



Elaboración propia.

CONCLUSIONES

En la Constitución de 2008 la descentralización pasa de ser un proceso opcional con la capacidad operativa, a uno obligatorio y paulatino, por cuanto, se pasa de una descentralización de antojos y voluntades a una fundamentada en competencias exclusivas y obligatorias sobre los gobiernos seccionales, que según la Constitución ahora son autónomos. Este comprende también la autonomía financiera municipal y para el efecto plantea el fortalecimiento de los instrumentos que permiten la recaudación municipal, entre ellos la captura de plusvalía. Sin embargo, de los 9 impuestos de competencia exclusiva de los municipios estipulados en el Artículo 491 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, únicamente el impuesto al 1.5 por mil sobre activos totales no requiere ser normado mediante una ordenanza municipal. Esto implica que la aplicación de los restantes se vuelve hasta cierto punto discrecionales, debido a las repercusiones al capital político de las autoridades que deriva la determinación y aplicación de la tarifa de cada uno de los impuestos municipales. Se rescata que la norma nacional define tasas, estándares fijos y bandas impositivas de maniobra que permite establecer mínimos de recaudación.

Estos instrumentos no son exclusivos del COOTAD, tampoco de la Constitución del 2008, puesto que este Código deroga a la Ley de Régimen Municipal de 1971, y recoge la gran mayoría de su ordenamiento jurídico incluyendo los impuestos y contribuciones municipales a través de los cuales existe participación municipal de la plusvalía: impuesto sobre la propiedad urbana y rural; impuesto de alcabala; el impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos; contribución especial de mejoras.

Estos no son los únicos mecanismos previstos para la financiación municipal que parten de la Constitución del 2008, sino que en correspondencia con la concepción de que la capacidad de desarrollo urbano implica una mayor descentralización, y de que los gobiernos locales tienen capacidades de acceder a fuentes externas o de autogeneración (Montero y García, 2017), en el 2016 se emiten dos cuerpos normativos orientados a mejorar los instrumentos de captura de plusvalía: la *LOOTUGS* y la *Ley de Plusvalía*, enfocados en el financiamiento del desarrollo urbano sostenible, donde se implementa como hecho generador al incremento de valor de los bienes derivado de decisiones administrativas que permiten mayor aprovechamiento del suelo; en tanto que la segunda Ley, constituye una mejora al impuesto *a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*, puesto que el mecanismo de aplicación permite ampliar el hecho generador, contribuir a transparentar la información de la base impositiva, ampliar la banda impositiva, entre otros aspectos.

Si bien, en ninguna de estas leyes, existe la palabra plusvalía, el mismo mecanismo de cada una induce la participación de los gobiernos municipales en las ganancias extraordinarias por la intervención pública y los procesos de urbanización desde la iniciativa privada. Así, la *LOOTUGS* tiene como fin el financiamiento del desarrollo urbano en tanto que la denominada Ley de Plusvalía, tenía como objeto desincentivar la especulación del mercado inmobiliario (derogada en 2018), pretendiendo a través de la dos el desarrollo urbano sostenible.

Entonces, desde 1971 hasta 2016 las posibilidades de los gobiernos locales sobre la captura de plusvalías se resumen sobre los hechos generadores que derivan de la valorización producida de la inversión pública, la acumulación de valor por inversión privada y la propiedad de bienes inmuebles. A partir de 2016, se incorporan como hecho generador las decisiones administrativas que modifican

las condiciones normativas para un mayor aprovechamiento de suelo relacionado a la industria, comercio y vivienda. Si bien, en 2011 no existía una prescripción normativa que facultará a los gobiernos municipales a participar de la plusvalía generada por la modificación normativa para un mayor aprovechamiento, Quito usó una extensión a la *contribución especial de mejoras* para recibir contraprestaciones por el incremento del número de pisos y Guayaquil a la valorización de los bienes inmuebles próximos a los proyectos urbanísticos de vivienda.

El análisis comparativo que se desarrolla en este trabajo de las 18 ciudades sobre el que se particulariza el ingreso promedio de recaudación de plusvalía de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Santo Domingo; refleja que los eventos de iniciativa nacional (reformas normativas y proyectos de fortalecimiento) tienen una repercusión considerable sobre la generación de política de captura de plusvalía en los gobiernos municipales y sobre su recaudación. Así también, siguiendo la revisión teórica de manera particular a Batallas (2013), se observa que las decisiones legislativas de recaudación y carga tributaria evalúan consecuencias políticas y que tienden a incidir sobre la pérdida de capacidad de recaudación local de los municipios analizados, conforme se revisa a continuación.

En el marco de que la mayoría de los instrumentos de captura de plusvalía existen desde 1971, su aplicación municipal o mejora en la recaudación se deriva de una suerte eventos simbólicos de iniciativa nacional que se refuerzan con una obligación normativa. Por ejemplo, en el *impuesto a las utilidades* a través de su ratificación en el COOTAD, a partir del 2010 las ordenanzas de aplicación se implementaron en el 66.6% (12 de 18) de los municipios y para el 80% (4 de 5) de los que acogen las bandas impositivas obligatorias que ya estaba establecidas desde 1971, pasan de recaudar el 2% de los ingresos propios antes del 2008 hasta una tasa que varía del 3.4 hasta el 8.3% de los ingresos propios, posterior a 2012. En tanto que para la *contribución especial de mejoras*, el mismo COOTAD (2010), generó una suerte de innovación en Quito y Guayaquil en la aplicación del instrumento que les permitió a los municipios a participar de la plusvalía generada por el incremento del número de pisos y la implementación de proyectos habitacionales financiados por el municipio. De manera general en los 5 municipios su recaudación pasó del 7% antes de 2008 a una tasa que varía desde el 8.8 hasta el 19% posterior a 2012.

Así también la recaudación a través de la *concesión onerosa de derechos* se deriva de un evento simbólico que se refuerza en una facultad normativa nueva, pues previo a la incorporación nacional del instrumento, el marco normativo anterior a 2016 permitía la participación en plusvalía por el incremento de número de pisos, los cambios de usos de suelo, la transformación del suelo rural en urbano, y la implementación de proyectos habitacionales que inciden sobre el valor del suelo, como lo hicieron: Quito con la CEM por suelo creado (2011), el Plan Quitumbe (2000); Guayaquil con la CEM por inversiones en terrenos expropiados (2011), el Proyecto Urbanístico Mucho Lote 2 (2012); y Cuenca con el proyecto Barrio Latinoamérica (2008), Proyecto Calle Rafael María Arizaga (2010).

El evento simbólico de iniciativa nacional que se produce a través de la implementación de este instrumento mediante la LOOTUGS (2016) como Ley que desarrolla la Función Social y Ambiental de la Propiedad incorporada por primera vez en el nuevo marco constitucional vigente desde 2008, repercute significativamente sobre la estructura normativa municipal del 71.4% de los gobiernos locales analizados que lo acogen, y se debe a que la Ley de 2016 establece como hecho generador de captura de plusvalía el incremento de valor del suelo producido por las decisiones administrativas de modificación normativa, que son facultad de los gobiernos municipales. Si bien previo a la LOOTUGS la participación en plusvalía por las decisiones administrativas era posible, la nueva estructura normativa es proclive de promover procesos de activación de políticas de captura de

plusvalía en la gran mayoría de los gobiernos municipales, puesto que este ofrece un asidero jurídico claro para lo que hacían Quito y Guayaquil y una obligatoriedad ineludible, debido a que la Ley además creó una institución de control de cumplimiento de la LOOTUGS denominada Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo con potestad sancionadora.

En cuanto al *impuesto predial urbano* la iniciativa nacional que repercute sobre la recaudación se resume en una obligación normativa, puesto que la legislación nacional que parte de la Constitución del 2008 establece que la actualización catastral ya no se hará cada cinco años, sino de manera bianual desde 2009. Entonces posterior al COOTAD (2010) existe un crecimiento general en la recaudación, sin embargo, el incremento es diferenciado puesto que la base imponible y la banda impositiva, se actualiza con la aprobación del Concejo Municipal, por cuanto es vulnerable de valoraciones políticas que se observan en: 1. La actualización del avalúo catastral (base imponible) destaca dos casos de mayor incremento en el periodo 2011 - 2024, Cuenca (366.5%) y Quito (306.6%) y por el otro lado, Guayaquil con el menor incremento (47.5%); 2. Quito y Guayaquil establecen los valores más altos de la banda impositiva establecida en ley (5 por mil), en tanto que Ambato y Santo Domingo establecen por debajo del 1.5 por mil del avalúo catastral de los bienes inmuebles. Evidenciando las diferencias en la voluntad política de cada ciudad por fortalecer la captura de plusvalías.

En cuanto a la incidencia del tamaño de la ciudad sobre la capacidad de recaudación, el análisis de la primera parte de este trabajo no devela resultados que permitan estimar una relación positiva entre sí. Por ejemplo, entre 2012 y 2023; en el *impuesto a las utilidades* el incremento es diferenciado, y se manifiesta en mayores medidas en los municipios intermedios de Cuenca y Ambato que crecen en 1 y 1.4 veces respectivamente, en tanto que los municipios metropolitanos crecen en 0.7 (Quito) y 0.8 veces (Guayaquil). Santo Domingo, el municipio que no acoge la banda impositiva obligatoria según Ley, tiene un crecimiento que tiende a cero; en la *contribución especial por mejoras* los municipios que mayor incremento han tenido se encuentran en los extremos poblacionales, Quito presenta un incremento del 1 vez y Santo Domingo en 1.5 veces; y, en el impuesto predial urbano y rural las regulaciones diferenciadas, laxas en algunos casos, derivan en que Quito y Cuenca sean los que han incrementado en mayor medida con la actualización catastral, 4.2 y 2.2 veces respectivamente. En tanto que Guayaquil con el menor incremento de la actualización catastral, únicamente crece en 0.1 veces, donde los municipios de Ambato y Santo Domingo, más pequeños que Guayaquil, evidencian un mayor incremento (0.8 y 1.1 veces respectivamente).

Si bien Quito se presenta como el de mayor recaudación total de la plusvalía, en la recaudación per cápita del impuesto predial urbano y en cada uno de los instrumentos, el caso de Guayaquil y Santo Domingo pone en evidencia que la escala no es determinante y que la incidencia política sobre los esfuerzos tiene un peso relevante. De tal manera que en estas ciudades las actualizaciones del valor catastral que pasa por los concejos municipales son muy bajas en relación a las otras ciudades y las tasas de participación en plusvalía son las más bajas, y ello se refleja en la débil recaudación de plusvalía, Guayaquil con un promedio del 33.5% de lo que recauda Quito pese a que tienen una población urbana similar, y Santo Domingo con un 70% del promedio de recaudación de Ambato, pese a tener una población mayor. Así también, las ciudades intermedias de Cuenca y Ambato tienen mejor recaudación per cápita de la plusvalía total que Guayaquil.

La poca incidencia del tamaño de la ciudad en la capacidad de recaudación de la plusvalía se refleja también en que los municipios intermedios son los que han mejorado en mayor medida la participación en plusvalía en relación a sus ingresos propios, y se plantea que con la implementación del régimen de descentralización y autonomía financiera municipal de la Constitución de la República

del Ecuador (2008) basado en la transferencia segura y programada del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del presupuesto general del Estado (PGE), lejos de promover una pereza fiscal ha contribuido a mejorar la participación en plusvalía de los gobiernos municipales.

Considerando que los dos impuestos de mayor relación con la plusvalía, son los que más han incrementado su participación en los ingresos propios en 2012-2023, se plantea que son el resultado de: 1. la reducción de los periodos de actualización catastral de 5 a 2 años que permitió elevar la valuación catastral que es el punto de partida de la base imponible de todos los impuestos y contribuciones a la plusvalía; 2. El *Programa Corresponsabilidad para el Buen Vivir* (2010-2012) generó una suerte de cultura de aplicación de la Contribución Especial por mejoras en los gobiernos locales; 3. los recursos transferidos permanentemente habrían permitido ampliar la capacidad de inversión de obra por parte de los gobiernos municipales como el hecho generador de la CEM; 4. la obligatoriedad de contar con un solo avalúo catastral y la disposición obligatoria de establecer una banda impositiva fija para el impuesto a la plusvalía y las utilidades en la transferencia de bienes inmuebles urbanos incrementó su recaudación.

Otro aspecto que la experiencia regional evidencia que es muy relevante en la deficiencia de generación de recursos propios, es la posición de los contribuyentes respecto de la legitimidad de la recaudación fiscal y que condiciona la cultura tributaria. Este comportamiento en el cumplimiento permanente de sus deberes tributarios que tiene como base la confianza, la razón y la afirmación de valores de responsabilidad y solidaridad ciudadana, en Ecuador, se manifiesta únicamente en el 20% de la población está de acuerdo con la recaudación y la gestión del impuesto predial en términos de distribución de los recursos de los gobiernos locales (Silverio y Tigua, 2023). En esta dimensión efectivamente se identifica una relación inversa entre el tamaño de las ciudades analizadas y el porcentaje de la población que incumple sus obligaciones en los impuestos municipales, de tal manera que la *cultura tributaria* es la tercera variable con más correlación positiva con la plusvalía, es decir mientras mayor es el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas con los impuestos municipales, mayor es la recaudación de la plusvalía.

En base a lo revisado en la primera parte de este trabajo, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 que a diferencia de las anteriores concibe a la descentralización como un proceso obligatorio y conlleva la autonomía financiera municipal, para el efecto ha derivado en una serie de normativa de desagregación, donde se pone como elemento importante de las finanzas municipales el fortalecimiento de los instrumentos de captura de plusvalía. Lo expuesto en este trabajo pone en evidencia que ha tenido una importante repercusión en la estructura normativa municipal y en su capacidad de recaudación a través de las actualizaciones normativas e iniciativas nacionales, que han logrado por un lado la reducción en la politización de la regulación normativa de aplicación de los instrumentos de captura de plusvalía y las condiciones de la participación municipal a través de la reducción de los plazos de actualización catastral de 5 a 2 años, la eliminación de 2 valoraciones municipales y la ampliación de objetos de gravamen. Por otro lado, han logrado la generación de eventos simbólicos que: 1. impulsaron procesos de activación de política municipal para la captura de plusvalía a través de ofrecer asideros jurídicos claros para la participación en plusvalía generada por decisiones administrativas; 2. mejorar la recaudación a través de ratificar instrumentos existentes de 1971 que son acogidas en la normativa municipal con las bandas y bases impositivas mínimas; 3. promover una cultura de recaudación de la CEM a través de la ejecución de un proyecto de fortalecimiento de capacidades.

Respecto de la concesión onerosa de derechos, el instrumento más reciente de captura de plusvalía y el de mayor incidencia para viabilizar políticas y procesos de captura de plusvalía desde los gobiernos locales, en el Ecuador la experiencia sobre la participación en plusvalía que tiene como hecho generador el valor producido por decisiones administrativas es una cuestión que recién empieza. Se observa que la utilidad y mediana aplicación de la *concesión onerosa de derechos* en las ciudades ecuatorianas tendrá el interés de los desarrolladores inmobiliarios cuando se habilite su aplicación sobre zonas de interés del mercado y en estándares de participación municipal que permita la capitalización privada de la plusvalía en montos que oriente un equilibrio entre el costo marginal y el ingreso marginal de la ampliación de los índices de edificabilidad o la transformación del suelo. Las ciudades metropolitanas Quito y Guayaquil, presentan condiciones aparentemente positivas, debido a que tienen marcos urbanísticos de base relativamente flexibles, baja participación municipal de la plusvalía, y restringen los recursos de contraprestación para no contabilizar aquella infraestructura que corresponden a mitigar el impacto del incremento de densidad.

Cuenca por su parte tiene una normativa urbanística base con restricciones considerables para la aplicación del instrumento, no obstante, la banda impositiva máxima se limita a un 10% de una base impositiva definida sobre el valor del avalúo catastral. En tanto que en Ambato la participación en plusvalía oscila entre el 35 y 50% de una base impositiva definida por un factor que incrementa el valor catastral, y que se agudiza puesto que tiene uno de los marcos normativos de base con menos flexibilidad. Ello implica que en Cuenca y Ambato existe poco incentivo para la aplicación de la COD y explica la baja demanda del instrumento. Este es un aspecto que se deberá observar puesto que las restricciones al desarrollo inmobiliario generarán limitaciones en la oferta de infraestructura que se deriva en la agudización de los costos de congestión de la aglomeración en torno al costo de la vivienda y las limitaciones de acceso a la población vulnerables a los servicios y ventajas de las ciudades. Por el contrario, Guayaquil y Santo Domingo, dos de las ciudades con mayores tasas de crecimiento poblacional, al tener marcos urbanísticos más flexibles son más proclives a absorber la presión sobre el suelo para oferta de infraestructura de comercios, vivienda o industria, amortizando los costos de congestión de la aglomeración.

Si bien en todos los casos de implementación de la COD, los objetivos confluyen en: el financiamiento del desarrollo urbano, la distribución de la riqueza y la reducción de las brechas de desigualdad en cuanto al acceso al suelo urbano; únicamente Quito y Guayaquil parecen plantear mecanismos encaminados en los objetivos. Para Cuenca, Ambato y Santo Domingo, su metodología de aplicación únicamente permitiría mitigar el impacto sobre la infraestructura que provocaría el incremento de la densidad y el mayor aprovechamiento del suelo, puesto que los mecanismos de contraprestación por el incremento patrimonial se encuentran abiertos a la propuesta del desarrollador en cuanto a especies y localización, que corresponde con la teoría revisada puesto que expone que tienen mayor viabilidad política y social aquellos instrumentos que se tienen la certeza del destino de los recursos, como la contribución especial por mejoras, o aquellos que se reflejan la inversión en la misma zona de recaudación.

Sobre el consenso teórico de que las ciudades intermedias son las que mayores procesos de crecimiento presentan, la implementación de la COD en los términos de Cuenca, Santo Domingo y Ambato, no es negativo en sí, pues tiende a ampliar la oferta de infraestructura para vivienda, industria y comercio, para soportar el incremento en la demanda que implica el crecimiento. Pese a no contribuir a la distribución de la riqueza o a mejorar el acceso al suelo urbano significativamente, tiende a apalancar el incremento de densidad en estas ciudades con mecanismos que permiten mitigar los costos de congestión, con la particularidad de que Ambato, requiere analizar detenidamente las

restricciones que presenta sobre la base normativa urbanística ya que es una de las más restrictivas relativamente y con poco incentivo para la aplicación de la COD.

En cuanto a la incidencia de las economías de aglomeración, sobre la base de que las ganancias generadas en la aglomeración refieren a que ante el incremento del tamaño de la ciudad, aumenta también su productividad, por ende, los salarios promedio, se identifica que existen beneficios de las economías de aglomeración sobre la capacidad de recaudación de plusvalía en las ciudades del Ecuador. Puesto que en efecto una de las variables que más correlación tienen con el ingreso en plusvalía están asociados al tamaño de la ciudad: *transferencia del estado central* (las ciudades más grandes tienen una mayor asignación); y *población urbana*.

Sin embargo, al igual que el análisis de la primera parte, el tamaño no es determinante, debido a que también se identifica una correlación positiva con aquellas variables relacionadas con la oferta de infraestructura para vivienda, de espacios verdes, la flexibilidad normativa para no limitar su oferta, con las características de la población y desempeño económico de la ciudad. Estas condiciones necesarias para mitigar las deseconomías de escala y admitir la presión sobre el suelo para infraestructura de industria, comercio y vivienda, habrían permitido a las ciudades analizadas acoger la demanda e incidir sobre la plusvalía de manera que a mayor infraestructura de vivienda, mayor índice de verde urbano y mejor desempeño del mercado inmobiliario a través de regulación urbanística presentan mayor capacidad de recuperación de plusvalía tienen.

Sobre ello es relevante analizar si las ciudades al menos las de Ecuador debieran limitar el debate de la expansión versus la densidad, puesto que la pretensión de incrementar la densidad sin tener la capacidad técnica, financiera y de gestión para solventar los costos de congestión respecto de escasez de infraestructura de servicios básicos, espacios verdes e infraestructura de comunicaciones, y sobre todo sin tener un mercado que absorba el costo marginal del incremento de altura de la infraestructura para servicios urbanos, derivará en escasez de suelo por ende una afectación directa sobre la productividad. De tal manera que la productividad de las ciudades de Latinoamérica se centra en la formación del capital humano, y no en los incrementos del tamaño de la ciudad, ya que se asocia con niveles muy bajos de incremento de la productividad. Así también, en las ciudades analizadas, se observa que la densidad poblacional es una de las variables con menor correlación con la capacidad en plusvalía, en la pesan más otras variables.

En cuanto a las características de la población, sobre la base teórica de que las empresas y los trabajadores de mejores condiciones se localizan en las ciudades más productivas, que un mayor nivel de formación educativa implica una mayor reconocimiento salarial, y que la concentración de mano de obra de los trabajadores más calificados facilita el intercambio de conocimiento e ideas impulsando la innovación; se observa que en las ciudades analizadas, las que albergan población con los mejores niveles de educación, con mejores salarios, con mayor compromiso de cumplimiento de los impuestos municipales y con mayor producción del PIB per cápita, los municipios tienen mayor recaudación de plusvalía.

Sobre el hipotético teórico que el *crecimiento económico* (ingreso promedio y PIB urbano per cápita) refleja la capacidad adquisitiva de las personas para afrontar las tasas e impuestos a la plusvalía, se explican los fenómenos experimentados por Guayaquil y Santo Domingo puesto que ambos presentan los valores más bajos en estas variables y también en la de empleo. Esto permite entender entonces que la baja capacidad de recaudación de estos municipios se debe en parte a que existe una relación inversa entre la informalidad laboral y la productividad, por ende, con la plusvalía. La informalidad

laboral limita el intercambio de servicios, bienes e información entre empresas, entre empresas y trabajadores, de manera que estos costos de congestión tienen incidencia sobre la participación en plusvalía.

Al igual que los estudios de la productividad de las ciudades, donde diversos ejemplos ponen en evidencia que en algunos casos tiene mayor incidencia la escala, en otros el capital humano y en otros los factores de aglomeración; en la capacidad de recaudación de plusvalía de las ciudades analizadas, cada entorno tiene su naturaleza particular y sus factores de las economías de aglomeración tiene un impacto diferenciado en el ingreso por concepto de plusvalía. Sin embargo, no se deja de lado la estructura unitaria del Estado ecuatoriano, y la incorporación de todo el ordenamiento jurídico que parte de la Constitución de 2008 que tiene como centro la descentralización y la autonomía financiera municipal, que ha tenido significativa repercusión general sobre la participación en plusvalía, que habría contribuido a la despolitización de la recaudación municipal y habría encaminado una suerte de cultura de fortalecimiento de la financiación local en algo que es central en las competencias municipales en Ecuador, que es el desarrollo urbano.

Sobre ello se desataca la importancia de que todo proceso de fortalecimiento de las finanzas municipales, participación en plusvalía y financiamiento del desarrollo urbano, tienen resultados determinantes cuando existe iniciativa desde el gobierno central, ratificando su importancia dentro del desarrollo local.

Bibliografía

Álvarez, F. & Estrada, R. (2017). Movilidad para la accesibilidad. En CAF (Ed), *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (pp. 119-170). Panamericana Formas e Impresos S.A.

Alves, G. (2021). *Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina*. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1863>

Alves, G., & López, P. (2021). *Productividad urbana. Determinantes y políticas para su mejora*. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1693>

Alves, G., Carreras, E., & López, P. (2021). *Medición de los determinantes de la productividad en Ciudades de América Latina: Propuesta de indicadores y aplicación a dos ciudades*. CAF. Recuperado de <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1841>

Álvarez, F.; Eslava, M.; Sanguinetti, P.; Toledo, M.; Alves, G.; Daude, C.; Allub, L. RED (2018). *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. CAF

Aulestia, A., & Rodríguez, R. (2013). Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador. *Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy*,

Blanco, A, Fretes, V, Muñoz, A. (2016a). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. A&S Information Specialists, LLC.

Blanco. A, Fretes. V, Muñoz. A. (2016b). Introducción. En Blanco. A, Fretes. V, Muñoz. A, (Eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (V-VI pp.). A&S Information Specialists, LLC.

Blanco. A, Fretes. V, Muñoz. A. (2016). Prólogo. En Blanco. A, Fretes. V, Muñoz. A, (Eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (V-VI pp.). A&S Information Specialists, LLC.

Banco Central del Ecuador (2023). Cuentas Nacionales Regionales. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/CuentasCantoniales/Indice.htm>

Barrera, A. (2016). La prosperidad en las ciudades de Ecuador: Primer reporte del Índice de Prosperidad urbana (CPI) para 27 ciudades ecuatorianas. <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/La%20prosperidad%20en%20las%20ciudades%20de%20ecuador-final.pdf>

Batallas, H. (2013) / *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*. Revista de Derecho, n.º 20, UASB-Ecuador / CEN • Quito, 2013

Brassiolo, P & Fajardo, G. (2017). Los mercados de vivienda y la informalidad urbana. En CAF (Ed), *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (pp. 173-229). Panamericana Formas e Impresos S.A.

BID (2018). “Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales”. <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/documentos-de-marco-sectorial>

Carrión, D. (2016). Captura de plusvalías en Ecuador. En Blanco. A, Fretes. V, Muñoz. A, (Eds.), *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (95-112 pp.). A&S Information Specialists, LLC.

Campoverde , A., Sánchez, V., & Alvarado, R. (2019). La Importancia del Capital Humano y la Especialización Sectorial Como Impulsores del Desarrollo: Enfoque Espacial para Ecuador. *Cuestiones Económicas*, 28(1), Autores: Andrés Campoverde, Verónica Sánchez, Rafael Alvarado.

Corredor, Y., & Díaz, J. (2007). LA CULTURA TRIBUTARIA MUNICIPAL. DIAGNÓSTICO EN LA PARROQUIA EL VALLE DEL MUNICIPIO BOLIARIANO DEL DISTRITO CAPITAL.

Daude, C. (2017). Hacia una mejor gobernanza metropolitana. En CAF (Ed), *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (pp. 233-263). Panamericana Formas e Impresos S.A.

DeCesare, C.M. (2008), *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Espinosa, S. Martínez, J. & Martell, C. (2018). Why Some Municipalities in Mexico are Better Property Tax Collectors than Others?. *Gestión y política pública*, 27(2), 375-395. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792018000200375&lng=es&tlng=.

Eguino, H. y Chona, G. (2021). Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina. En *Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía*. Eds Carrión, A y Cepeda, P. FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/58921.pdf>

Ferreira, M., & Mark R, editors. (2018). *Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1258-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

Furtado, F. & Acosta, C. (2012). Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación. *Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy*

Goytia, C. & Sanguinetti, P. (2017). Hay espacio para crecer: uso de suelo y estructura urbana. En CAF (Ed), *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (pp. 69-114). Panamericana Formas e Impresos S.A.

Glaeser, E. L. y Gyourko, J. (2003). The Impact of Building Restrictions on Housing Affordability. *Economic Policy Review*, 9(2), 21-39.

García, S. y Montalvo, V. (2020). Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central. En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 69-87. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/142/120>

Guerra, G. (2015). «¿En qué consiste y cómo avanza la descentralización en el Ecuador?». En Chakana, pp. 4-9.

INEC (2023). Proyección de la Población Ecuatoriana, por años calendario, según cantones 2021-2020. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/proyecciones-poblacionales/>

López, A. (2016). *Conceptualización de la plusvalía en el sistema tributario seccional ecuatoriano, como mecanismo eficiente de captura del plus valor de uso del suelo; formulación de lineamientos teórico-jurídicos para su implementación en miras de la autonomía financiera local* (Tesis de maestría, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR).

Mejía, V. (2020). Morfología urbana y proceso de urbanización en Ecuador a través de la imagen satelital nocturna de la Tierra, 1992-2012. *EURE (Santiago)*, 46(138), 191-214. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000200191>

Montero, L. Garcia, J. (2017). Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41974/1/S1700257_es.pdf

Muñoz, P. (2015). Hacia un Estado descentralizado. En Chakana, pp. 3.

OECD, Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/global-compendium-of-land-value-capture-policies_4f9559ee-en#page4

OECD, Lincoln Institute of Land Policy, PKU-Lincoln Institute Center (2022, b), “Ecuador”, in *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Publishing, Paris. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/global-compendium-of-land-value-capture-policies_e16390f2-en#page5

Oyervide, F. (2012). “La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. Gestión tributaria o pereza fiscal”, en: *Revista Retos*, Año 2, Núm. 3, pp. 95-104. Quito: Editorial Abya Yala.

Pedrozo, D., & Trujillo, M. (2019). *Cultura tributaria y su incidencia en la recaudación del impuesto predial en la municipalidad distrital de Independencia–Huaraz-periodo 2016-2017*. Universidad Nacional Santiago Antúñez. Obtenido de <http://repositorio.unasam.edu.pe/handle/UNASAM/3454>

Pinto, J. (2022). *Análisis normativo y de implementación del instrumento de recuperación de plusvalías denominado captación de valores por suelo creado en el Distrito Metropolitano de Quito* (Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito). Repositorio de la PUCE.

Silverio, N. & Tigua, S. (2023). Recaudación del impuesto predial y eficacia de los GAD ecuatorianos, en *MAGAZINE DE LAS CIENCIAS*. Vol. 8, N° 1 - 2023, pp. 101-119.

Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Inst of Land Policy. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

Unda, M. y C. Moreno J. (2015), “Property Tax Collection in Mexico: An Analysis of Its Economic Determinants in the period 1969-2010”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), pp. 45-77.

Vargas, J. (2017). ¿Urbanización sin desarrollo?. En CAF (Ed), *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina* (pp. 17-66). Panamericana Formas e Impresos S.A.

Leyes

Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 37 de 11 de agosto de 1998.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento No. 303. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/legislation/COOTAD.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial¹ No. 166 de 21 de enero de 2014.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo* (Ley No. 332). Registro Oficial Suplemento No. 790. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/legislation/Ley-Ordenamiento-Territorial.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2016b). *Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos* (Ley No. 142). Registro Oficial No. 336. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/legislation/Ley-para-evitar-la-especulacion-sobre-el-valor-de-las-tierras.pdf>

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 966 de 20 de marzo de 2017.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica Derogatoria de la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos*. Registro Oficial Suplemento No. 172 de 2 de abril de 2018.

Congreso Nacional. (1971). *Ley de Régimen Municipal*. Registro Oficial No. 274 de 2 de agosto de 1971.

Congreso Nacional. (1982). *Ley de Régimen Municipal*. Registro Oficial No. 725 de 16 de agosto de 1982.

Congreso Nacional. (2005). *Ley de Régimen Municipal (Codificación 2005-016)*. Registro Oficial Suplemento No. 159 de 5 de diciembre de 2005.