

La ciudad de La Habana: Prácticas y perspectivas de captura de plusvalía urbana

Ricardo Núñez Fernández
© 2000

Lincoln Institute of Land Policy
Research Report

The findings and conclusions of this paper are not subject to detailed review and do not necessarily reflect the official views and policies of the Lincoln Institute of Land Policy.

After printing your initial complimentary copy, please do not reproduce this paper in any form without permission of the author. Contact the author directly with all questions or requests for permission.

Los resultados y las conclusiones de este trabajo no están sujetos a una revisión detallada y no reflejan necesariamente opiniones oficiales y políticas del Lincoln Institute of Land Policy.

Después de imprimir la copia de cortesía inicial, por favor no reproducir este documento en ningún formato sin permiso del(os) autor(es). Favor de contactar directamente al(os) autor(es) para preguntas o solicitudes de permiso.

Ricardo Núñez Fernández
Oficina del Historiador Ciudad de la Habana
Dirección de Inversiones
Calle Amargura 68 e/Mercedes y San Ignacio
Habana Vieja
CUBA
Tel: 537-862-7439
desarrollo@inversiones.ohch.cu

LP00Z28

*La ciudad no es un punto en el espacio,
sino un drama en el tiempo*¹.

I- Contexto Histórico del desarrollo urbano: Tendencia segregacionista y captura de plusvalía en la etapa capitalista.

1.1- Antecedentes.

El desarrollo de la Ciudad de la Habana durante las cinco primeras décadas del presente siglo se caracterizó, en mayor o menor medida, por la presencia de mecanismos de mercado, procesos especulativos y tendencias segregacionistas. En este contexto resultó usual que las plusvalías urbanas, generadas o promovidas por la acción del Estado, nunca fueran captadas por éste, por el contrario, todo parecía estar diseñado para que los propietarios e inversionistas inmobiliarios dispusieran, de forma casi absoluta, de estos plus valores. Se arraigó, por lo tanto, la tendencia a la captura de plusvalía generada por la acción del Estado por parte de los directos beneficiarios.

En ese contexto la producción del suelo urbano siempre estuvo asociada a una demanda "efectiva" avalada por criterios mercantiles. Esta situación estimuló sensiblemente la oferta del suelo, producción que quedó concertada entre las élites política y financiera y los principales propietarios. Estos se vieron favorecidos además por las "oportunas" modificaciones en los usos de este recurso, por la categorización de nuevos suelos como urbanos y por la dirección y la forma del crecimiento, según *standards* evidentemente clasistas, que estableció el Estado a través de sus instituciones en los planes urbanos.

Este proceso posibilitó la adquisición de apreciables ganancias que, en cierta medida, y debido a los tangibles beneficios particulares o empresariales, se revirtieron en el propio desarrollo de la ciudad, cuyo proceso se caracterizaba por una alta rentabilidad.

De esta forma el crecimiento territorial y patrimonial de la ciudad de La Habana se vió favorecido. Este mostró dos etapas o momentos cumbres, asociados ambos a los grandes conflictos bélicos mundiales. En esos momentos los significativos flujos monetarios, provenientes de las ganancias generadas por los altos precios del azúcar en el mercado mundial, permitieron que la burguesía doméstica concentrase un capital relevante. Esta capacidad se reorientó hacia la inversión en suelos y bienes inmuebles, en medio de una perspectiva de indiscutible desarrollo urbano, habida cuenta de que las limitaciones del mercado azucarero no aconsejaban el incremento de sus capacidades industriales-exportadoras. Por esta causa se materializaron las aspiraciones de las clases pudientes de la sociedad cubana -presentes y evidentes desde la etapa colonial- de continuar edificando una ciudad, constructivamente sólida y socioeconómicamente diferenciada, capaz de mostrar el nivel de su riqueza.

Dentro de este proceso los fraudes, la corrupción y el interés por la retención pasiva de suelo, para ser revendido posteriormente, fueron cuestión común. Paralelamente la pobreza, y el

¹Geddes Patrick. "La révolution "rurbaine" en marche", *L'Express*, no. 2374, semaine du 2 au 8 janvier 1997, Paris, France, pag. 50-53.

surgimiento y la expansión de los barrios insalubres, se agudizó de forma preocupante. La ciudad comenzó a ser estructurada en zonas para las clases ricas, para las capas medias, para los obreros, jornaleros y trabajadores de bajos ingresos y residualmente para los marginados.

Sin embargo, resulta peculiar que el desarrollo de La Habana no haya sido acompañado de reciclaje significativo del patrimonio edificado en las zonas establecidas tradicionalmente, es decir, la ciudad no se devoró a sí misma². Los sectores dominantes de la sociedad habanera siguieron una política mucho más interesante y congruente, tanto desde el punto de vista ambiental como financiero: trasladaron sus áreas de residencia y esparcimiento en lugar de transformar las existentes, de esta forma establecían en las nuevas zonas su *status* de poder, a la vez que garantizaban, con esta estrategia, su exclusividad espacial. Algo similar ocurrió en esos años con la sede político-administrativa.

Esa tendencia a expandir la ciudad activó los procesos de compra de suelos, fundamentalmente aquellos donde se intuía o conocía que se produciría el crecimiento urbano; también estimuló el desarrollo de las urbanizaciones y del sector inmobiliario. No obstante, se denotó durante esta etapa que el interés en adquirir y poseer suelos radicaba más en la capacidad de capitalización especulativa de determinados sectores que en una forma de seguridad o inversión familiar.

Por otra parte, el modelo socio-económico capitalista estimulaba, aparentemente, que las familias o los individuos dispusieran de propiedades particulares de todo tipo. Este aspecto, sin embargo producía un enfrentamiento solapado entre el poder patrimonial altamente concentrado³ -no sólo sobre la propiedad del suelo, sino también sobre la propiedad inmobiliaria-. Evidentemente, cada vez se incrementaba más, a través de las diversas políticas económicas y urbanas de la etapa, la importancia de la propiedad como representación de la solidez financiera y de la jerarquía social.

Paralelamente, la ausencia del Estado en la ejecución de los proyectos de infraestructura, que estaban en manos de las compañías urbanizadoras privadas, así como el interés de éstas por favorecer el mejoramiento infraestructural en aquellas localizaciones de alta rentabilidad, fueron circunstancias que propiciaron el desequilibrio de los servicios en la ciudad y el incremento del papel jugado por las rentas del suelo por una parte, y que se gestara una parcializada y dirigida redistribución de la riqueza a favor de dichos grupos empresariales y propietarios, por otra.

1.2- El pragmatismo especulativo y segregacionista de la Habana: Un destino inequívoco de las plusvalías urbanas.

El proceso especulativo se hizo muy evidente en la ciudad y ha quedado reflejado en su propia estructura urbana, situación ligada con el proceso de captura de plusvalía que se le adjudicó al desarrollo de estos proyectos urbanos.

²Concepto que el Dr. Arquitecto Mario Coyula utiliza reiteradamente.

³En el último lustro de 1950, se registró que el 8% de los propietarios controlaban el 70% del suelo del país. Dentro de esta significativa concentración se destacaba la alta participación de las empresas o transnacionales de los Estados Unidos.

Zonas de la ciudad como Centro Habana, cuyo patrimonio fue esencialmente edificado en los primeros años de la década del 20, poseen una trama de ciudad totalmente tupida y de alta densidad poblacional; con pocos espacios abiertos o plazas. El diseño, el *standard* y las funciones de esta área propiciaron el surgimiento de rentas de suelo muy concretas.

Algo similar ocurrió en los años 50 en la zona más cosmopolita de la capital, donde el crecimiento vertical del suelo se impuso como filosofía constructiva, económica y de diseño. La especulación de estos espacios se evidencia por la congestión constructiva de ciertas manzanas y el predominio de los edificios altos; también se manifiesta en la combinación y disposición de las funciones que allí existen. Esta forma de desarrollo urbano resultó muy atractiva, pues la reducción del costo del suelo por metro cuadrado construido era considerable y la plusvalía que generaba apreciable.

Dentro de esta área "moderna", específicamente en la zona conocida como La Rampa, se destaca el proceso especulativo asociado al desarrollo del Hotel Habana - Hilton, hoy Hotel TRYP-Habana Libre. Esta edificación ocupa una hectárea que comprende una manzana urbana y desde mediados de la década de los cincuenta se considera como uno de los sitios de mayor rentabilidad y por ende de mayor precio del suelo de la capital. Durante la negociación efectuada para obtener la totalidad de la manzana por el grupo inversionista, ocurrió que tanto los edificios recién construidos, como las parcelas libres de la misma, cambiaron sucesivamente de dueños en un *lapsus* relativamente breve. Esta situación se acentuó en las semanas inmediatas al cierre del negocio.

En aquel entonces -años 1956 y 1957-, se registró en esa específica localización de la ciudad un precio cercano a los 200 dólares por metro cuadrado, pues la rentabilidad dejó como patrón la función residencial. Se destacaron desde entonces los usos hoteleros, administrativos, financieros y comerciales.

Otro ejemplo que se caracterizó por conllevar una carga excesiva de especulación y por posibilitar la captura de plusvalía a favor de propietarios del suelo e inversionistas inmobiliarios privados, en un negocio promovido por la acción del Estado fue, por esos años, la construcción de túneles en la ciudad de La Habana. Esta inversión, desde el momento en que fue planeada, produjo un incremento sustancial en los precios de los suelos de las zonas más inmediatas a la construcción de dichas vías.

En el desarrollo previsto se destacaba la zona que se encontraba al este del túnel de la bahía habanera -principal obra ingeniera de este tipo-; en ella debía producirse una impresionante concentración de funciones hoteleras, casinos y otros usos generadores de alta rentabilidad con una clara tendencia al exclusivismo. Los propietarios de los suelos que resultaban beneficiados incrementaron apreciablemente sus capitales e inclusive sus propiedades, pues el gobierno decidió regalar, a importantes ciudadanos, ciertas proporciones de suelo que le pertenecían. Nada quedó en manos del Estado, los beneficios se concentraron en los bolsillos de los funcionarios del gobierno de Fulgencio Batista y, por supuesto, en la de los afortunados dueños, inversionistas y promotores inmobiliarios.

1.3 La exclusión se refuerza.

Una particularidad de la época, tendiente a incrementar los procesos de exclusión, fue practicada en los nuevos suelos que se incorporaban al espacio urbano. Estos manifestaban en ciertas zonas de la ciudad usos muy similares y diferencias poco significativas en su valor por unidad, sin embargo, la subdivisión de los lotes, las exigencias urbanísticas y las regulaciones constructivas exigidas, determinaron una oferta del suelo explícitamente desagregada hacia destinos socio-económicos bien definidos.

Un caso muy elocuente demuestra cómo, a través de los estándares y regulaciones, se diferenciaba el destino espacial de la clase pudiente respecto a la clase media urbana de los años 50. Este proceso se basó en la diferencia de los tamaños mínimos de lotes y determinación del área libre, donde en zonas como Siboney y el Biltmore, por ejemplo, los lotes superaban los 2 000 metros cuadrados, y se exigía un espacio no construido del 50%, mientras que en otros lugares de características muy similares y relativamente próximos, las dimensiones de los lotes oscilaban de 600 a 800 metros cuadrados y el espacio libre se fijaba en un 30 % de la superficie total del lote. Se añade a este ejemplo el contraste con las cercanas zonas de bajos ingresos, donde la calidad estética, el hacinamiento y las condiciones ambientales eran evidentemente opuestas a la del caso anteriormente referido, estando muchos de estos barrios separados por escasos cientos de metros de las zonas más beneficiadas. Se evidenciaba una clara política de segregación socio-económica y estética en la oferta de suelo urbano.

En este período, la aparición de nuevos repartos fue un algo muy cotidiano. El desarrollo inversionista que sustentó los mismos se basó, exclusivamente, en la obtención de ganancias a favor de los propietarios y promotores. Esta explosión urbana en los suburbios de la ciudad de La Habana se caracterizó por seleccionar lugares cercanos a importantes ejes viales y relativamente baratos, además la inversión infraestructural era seleccionada entre los distintos *paquetes* conformados por los agentes urbanizadores. El objetivo de este modo de realizar la urbanización no fue lograr la *standarización* de los desarrollos urbanos y producir así una ciudad más coherente, sino intentar ajustar la oferta a la capacidad de pago de los sectores o grupo sociales a los que se dirigía el destino de las diferentes áreas. En estos *paquetes* variaba tanto el contenido de los servicios infraestructurales, como los *standards*, y sus precios. Esta práctica tenía por finalidad diferenciar las rentas del suelo y buscaba materializar la captura de plusvalores a favor de los inversionistas y promotores desde etapas primarias del desarrollo urbano.

Como puede apreciarse, la captura de plusvalía, la especulación, los procesos de exclusión y la corrupción provenientes de los actores claves que determinaban el desarrollo de la capital, así como la aceptación de la marginalización urbana, fueron aspectos que estuvieron presentes en el desarrollo de la ciudad de La Habana.

1.4 El contexto legal e institucional y su relación con las plusvalías urbanas.

No se observa ninguna intención clara en el contexto legal cubano antes de 1959 mediante la cual se favoreciera u "obligara" que las plusvalías generadas a partir de la acción del

Estado debieran ser recapturadas por éste. En la constitución del 40, reconocida como muy progresista, no existe nada explícito con respecto al tema, otro tanto ocurre con la emitida 1952, en la que no se menciona en lo absoluto el asunto.

El sistema tributario, por su parte, incluyó las contribuciones e impuestos considerados tradicionales o típicos de cualquier sistema impositivo, como son los referidos a la renta, la propiedad, los ingresos, y la circulación vehicular, entre otros; pero todos ellos ajenos al comportamiento del desarrollo urbano. No se instrumentó ningún tipo de contribución sobre el crecimiento de los valores del suelo o de las propiedades edificadas cuando la causa de dichos incrementos no se correspondía con el esfuerzo privado.

En ese contexto debe destacarse como singular el "Impuesto sobre Derecho de Transportación" establecido en 1912 que, aunque aplicado de forma muy irregular y sin quedar muy claro el destino final de tales recursos financieros, intentaba recuperar los costos de inversión de ciertos ejes viales construidos con fondos públicos. Su aplicación, sin embargo, no incidía o afectaba directamente a los propietarios particulares beneficiados con el proyecto público, sino que se aplicaba a todos los medios de transporte que utilizaban la vía, a los cuales se imponía el pago del peaje. No se conoce la existencia de ninguna tarifa u otro tipo de cargo que se le aplicase específicamente a los propietarios de los suelos o de los inmuebles favorecidos con el proyecto público.

Un interesante intento que permitió que determinados recursos financieros fuesen a manos del Estado, quedó establecido a través del procedimiento de fijar tarifas o impuestos sobre aquellas facilidades de acceso y circulación que beneficiaban a determinados inmuebles afectando el uso del espacio público. En esa dirección se destacan las tarifas correspondientes a la entrada a las instalaciones ya fuese por rampas o accesos planos, las vallas de estacionamiento y los parqueos soterrados o elevados. Esta experiencia constituye la única evidencia de la captación, por parte del Estado, de recursos financieros. Sin embargo, ella no estaba ligada a las rentabilidades ni a los beneficios que dichas edificaciones gestaban, a pesar de lo cual constituyen un intento de defender los espacios de circulación urbana.

Se puede afirmar que se careció de un contexto legal e institucional para garantizar que los plus-valores urbanos fuesen a parar a manos del Estado. No se evidencia ninguna práctica donde este mecanismo se haya utilizado para propiciar el desarrollo o el mejoramiento de los servicios urbanos, para favorecer la vivienda social u otro proceder cuya intención fuese recuperar los valores adicionales que propicia la intervención pública. Tampoco se evidencia la intención de modificar la forma de redistribución de la riqueza generada por el desarrollo urbano ni que los esporádicos intentos de captura de valores hayan tenido por intención contribuir al desarrollo de la ciudad. Los agentes privados o empresariales, así como los corruptos funcionarios sí supieron cómo obtener para sí los valores adicionales que generó el desarrollo urbano.

II- El cambio de política: Planificación centralizada y obstáculos para instrumentar la captura de plusvalía.

2.1 Un paréntesis de 30 años: De espaldas a la captura de la plusvalía urbana.

La práctica de una nueva política de desarrollo establecida por el gobierno revolucionario, basada en la planificación centralizada, hizo prevalecer el criterio de que la mayor parte de los componentes del desarrollo urbano se considerasen como servicios sociales. Este cambio determinó que los enfoques de equidad y eficiencia económica predominaran sobre cualquier otra apreciación, instaurándose un modo de producir la ciudad en la cual el Estado y su sistema de empresas ejecutoras, constituían los únicos y máximos responsables y proveedores de la diversidad de funciones que demandaba el contexto urbano.

El papel del Estado, con un enfoque paternalista, lo llevó a asumir durante esos años esas responsabilidades a toda costa. Se minimizó e incluso se ignoró la capacidad que otros actores poseían dentro del contexto urbano.

Por otra parte, la política económica introducida privilegió el desarrollo de otras regiones del país en tanto frenaba el crecimiento acelerado que manifestaban los grandes núcleos urbanos de La Habana y Santiago de Cuba, cuyo predominio se consideraba dañino, enajenante e ineficiente.

El resultado de esa política produjo, en sus treinta años de aplicación, efectos positivos y negativos. Entre los resultados favorables se destaca el adecuado e inusual desarrollo., -si se le compara con el de los países del llamado tercer mundo-, de ciudades intermedias y pequeñas. También se evidencia la situación de las grandes ciudades cubanas que detuvieron, significativamente, su crecimiento a expensas de las migraciones internas y su predominio económico y funcional sobre las restantes ciudades del territorio, ambos factores se distribuyeron a lo largo del país. Entre los aspectos negativos el de mayor importancia fue la traspolación, a un segundo plano, de la capital de la Isla. Esta cuestión, unida a otros factores entre los cuales se destacó el innecesario abandono de sus edificaciones y redes, tuvo como consecuencia el deterioro considerable de su patrimonio construido a la vez que generó efectos negativos en lo relativo a la productividad urbana.

El predominio de las consideraciones socio-políticas sobre las económico-financieras determinó una evidente ruptura respecto a desarrollar cualquier intento de captación de plusvalía. Se instauró un andamiaje económico con el propósito de establecer otra forma de otorgar recursos financieros para el desarrollo urbano, razón por la cual el sector público no se interesó por el modo de capturar las plusvalías urbanas como una vía capaz de generar recursos financieros que hubiesen podido propiciar el mantenimiento y desarrollo de la ciudad.

El suelo urbanizado, asimilador de los nuevos desarrollos inmobiliarios, era entregado en libre usufructo, en tanto a las viviendas construidas se les fijaba un precio social (subsidiado), que poco tenía que ver con los costos reales de su producción y con los gastos desembolsados en el desarrollo de la infraestructura o de los servicios incorporados y carecía de relación alguna, por supuesto, con la renta del suelo.

La ausencia de mecanismos capaces de estimular la oferta de nuevos terrenos urbanizados predominó en las políticas planteadas para la capital. El desarrollo se dirigió a priorizar servicios básicos y aspectos de la infraestructura que se encontraban pobremente desarrollados, lográndose resultados satisfactorios, sobre todo en lo referido al sistema vial periférico, al desarrollo de puentes e intersecciones viales y a la ampliación de los sistemas para

el suministro de agua y el puerto, así como de los servicios de Salud y Educación. El costo de estos beneficios, que privilegió a ciertas zonas respecto a otras, no fue pagado por los que lo disfrutaron, pues el Estado lo asumió en su carga fiscal y nunca intentó recuperar ni cuantificar detalladamente los costos que este proceso implicó.

Un conjunto de elementos explican las causas de esta forma de proceder. Se destaca entre los principales, la ausencia de mecanismos de mercado, la pobre o nula utilización de los precios del suelo y el alto grado de concentración de la propiedad en manos del Estado. Este contexto propiciaba la cancelación de las rentas del suelo, de ahí que capturar los plus-valores no representaba la forma más adecuada de redistribución, ni tampoco fue valorada como un mecanismo capaz de propiciar el desarrollo urbano. Estos enfoques se vieron acentuados porque el sistema de compensaciones financieras diseñado lograba, a través del presupuesto nacional, los flujos de recursos del sector productivo a favor del sector "improductivo"⁴, propiciándose así tanto la operación y mantenimiento como el desarrollo urbano.

El hecho de que la casi totalidad del suelo estuviera en manos estatales constituyó un elemento que reforzaba lo absurdo del intento de capturar valores que, en definitiva decidía y realizaba el propio Estado. Éste no ganaba nada cobrándose a sí mismo un precio o renta, este proceso por lo tanto se eliminó y condujo a que el suelo no fuese considerado un activo contable dentro del sistema empresarial estatal⁵.

El desarrollo de la vivienda social, se basó, esencialmente, en la utilización de las áreas ya urbanizadas debido al galopante y especulativo desarrollo urbano acumulado en la etapa capitalista. Este hizo que se redujeran y casi desaparecieran las entidades empresariales estatales urbanizadoras. Por otra parte, la disminución en la velocidad de crecimiento de la ciudad implicó que zonas listas para recibir desarrollos inmobiliarios quedaran detenidas en el tiempo. El valor del capital depositado en ellas no fue reconocido ni potencializado. Este proceder nunca tuvo, sin embargo, la intención de incrementar el valor de tales áreas por la vía de la retención pasiva.

La anterior situación hizo que las nuevas funciones de la ciudad recargaran la tensión sobre la insuficiente infraestructura existente y que, en las nuevas áreas residenciales empezara a acumularse un déficit de componentes infraestructurales y de servicios. Un ejemplo evidente lo constituye el conjunto habitacional de *Alamar*. al este de La Habana, donde una población de más de 100 mil habitantes se desenvuelve en una "ciudad" usada esencialmente como dormitorio y que, excluyendo las escuelas, los "médicos de la familia" y otras atenciones relacionadas con la salud y la educación, carece de servicios e infraestructuras balanceados.

Un segundo caso que evidencia los negativos efectos de la limitada acción de las entidades urbanizadoras, se aprecia en la ubicación del parque industrial dentro de las zonas establecidas por el Plan Director. A pesar de lo estipulado, el resultado final no condujo al esperado ordenamiento lógico de la localización de las distintas entidades productivas dentro del área. Los grupos inversionistas, que representaban intereses sectoriales, eludieron afrontar el

⁴La vivienda y los servicios básicos urbanos eran considerados parte del sector no productivo.

⁵ El control de el suelo agrícola como un medio de producción fue un aspecto trascendental promovido por el Estado. El enfrentamiento entre la cantidad de suelo que debía dedicarse a la producción azucarera, a la arrocera, a la ganadera ya los cultivos varios; entre otros, fue la razón principal que permitió reforzar la necesidad de este control.

desarrollo de la infraestructura necesaria para la zona, argumentando que no disponían de recursos financieros y que sus objetivos se limitaban a los proyectos que presentaban.

No hubo mecanismos efectivos -financieros o de planeamiento-, que estimularan el uso racional del suelo o incrementaran la oferta de terrenos urbanizados. Tampoco se crearon instrumentos capaces de facilitar la localización de las inversiones y su adecuado volumen en las áreas ya urbanizadas. No se tuvo en cuenta el alto costo social que implicaba mantener vacíos estos espacios listos para asimilar el crecimiento urbano.

La ausencia de una cultura sobre el valor del suelo y el desinterés en reconocer sus rentas diferenciales, dentro del contexto oficial, así como la renuncia de las autoridades públicas a favorecer la captura de plusvalía urbana; propiciaron el surgimiento en la ciudad de usos y funciones que consumían amplios espacios a la vez que promovían bajas densidades de empleo y se caracterizaban por su pobre productividad. Se hizo notar la ausencia de una voluntad política capaz de actuar enérgicamente sobre estos aspectos, de forma tal que los análisis del suelo se redujeron a su dimensión espacial-locacional y a su valor de uso.

2.2 Ausencia de instrumentos administrativos y de gestión.

Los planificadores urbanos no dispusieron de instrumentos suficientes - administrativos, económicos y financieros- para lograr reducir las demandas espaciales para los proyectos constructivos de la capital. Tampoco pudieron frenar u obstaculizar eficientemente las propuestas de usos inadecuados, las densidades ni la baja calidad estética de los proyectos que se iban a ejecutar. El exceso de voluntarismo por parte de las esferas políticas, que invalidaba parcialmente la gestión de las agencias urbanas, agravó la situación.

El análisis de esta situación, desde una perspectiva administrativa, evidencia que las estructuras existentes en la Ciudad -contexto institucional-. y los mecanismos disponibles no facilitaban el control adecuado ni dinamizaban, de forma eficaz, la gestión urbana. En ocasiones, las exigencias provenientes de los organismos ejecutivos locales y provinciales se centraban en reclamar, a las entidades o agencias especializadas en el planeamiento y en la gestión, estadísticas y reportes técnicos, así como favorecer la localización y los permisos correspondientes para las nuevas inversiones estatales.

Este enfoque de trabajo ha determinado que la principal atención se preste a la gestión operativa, afectando el rigor en las tareas de tipo estratégico y el éxito, a largo plazo, de importantes proyectos urbanos que intentan hacer de la capital una urbe más manejable y productiva. Esta situación se ha visto reflejada en las viviendas, los problemas ambientales y las comunicaciones. El tiempo dedicado a funciones burocráticas ocupaba una considerable parte del tiempo de los especialistas y de los funcionarios públicos y limitó sensiblemente los análisis de impactos, los estudios y proyectos para atenuar los desequilibrios funcionales, y la eficiencia en el control de las regulaciones y normativas, que fueron relegados a un segundo plano.

El comportamiento de los planes urbanos estaba supeditado a los planes anuales económicos, razón por la cual todas las eventualidades y ajustes que estos sufrían a lo largo del

año, afectaban las propuestas urbanas territoriales y generaban, en muchos casos, deficiencias en los proyectos y las consecuentes afectaciones para la Ciudad.

Esta situación invalidó la realización de análisis oportunos sobre la influencia que generaban los cambios y las nuevas estrategias aprobadas para el desarrollo socio-económico sobre el contexto urbano. Un elemento representativo de la ausencia de vínculos entre los planes se evidenció al ser revisado, en 1990, el Plan Director, cuyas propuestas, a excepción de los proyectos turísticos, no tuvieron ninguna objetividad con respecto a la situación de crisis económica que se desencadenaba. Se insistía en las grandes inversiones y en los gigantescos proyectos urbanos, tipo de estrategia que no procedía dentro de difícil contexto económico del país llamado "período especial".

A los aspectos antes mencionados se añade la ausencia de controles fiscales para el entorno urbano. Por más de treinta y cinco años los presupuestos locales carecieron de fuentes propias, todos los recursos provenían de las transferencias, por demás específicas, otorgadas por el nivel central. Durante esta etapa, el suelo no constituyó una fuente de ingresos o un recurso patrimonial de importancia, a lo sumo significaba un elemental *input* en el desarrollo metropolitano. La ausencia de los gravámenes sobre la propiedad, los ingresos y las rentas, ha caracterizado las tres décadas pasadas. Las principales acciones fiscales -tanto las contribuciones, como las tarifas o los cargos-, se establecían, esencialmente, para los artículos considerados no esenciales o suntuarios.

2.3 Un valor que no valoriza.

Ante tal panorama y el continuo e irracional incremento del consumo del suelo urbano en la década de los 70 y principios de los 80, los planificadores y urbanistas conscientes de la relativa escasez de suelo urbanizado y preocupados por ésta; presentaron, a mediados de los años 80, un estudio que proponía un rango de valores monetarios para el suelo de la capital. Esta propuesta determinaba la diferenciación de su valor y dividía la ciudad en zonas que se diferenciaban por los elementos espaciales, locacionales, funcionales y ambientales del tejido urbano.

Este estudio estableció siete zonas para la ciudad de La Habana con sus respectivos precios del suelo. Para la diferenciación se evaluaban un conjunto de atributos que establecían las bondades intrínsecas de cada zona, entre las cuales se destacaban la accesibilidad, la calidad de la infraestructura, su sistema de transporte, los usos permitidos y la situación ambiental, entre otros elementos. No obstante, la variedad de ambientes urbanos de la capital, mostró, desde el primer momento, las limitaciones de esta clasificación. Por otra parte, los precios del suelo que se habían propuestos carecían de la necesaria objetividad con respecto al contexto económico financiero de la época.

En un breve *lapsus*, la propuesta diseñada para la capital se convirtió en una regulación nacional, pero su alcance se limitó a posibilitar, tal vez de un modo muy esquemático, la diferenciación de los precios de las nuevas viviendas sociales. Esta regulación fue introducida desde 1985 y se caracterizó por una disminución significativa de los precios del suelo e incluía a

aquellos ocupados por asentamientos humanos en las zonas rurales. Estos precios fueron, según entrevistas a expertos, establecidos en función de los salarios; descartándose otras variables que podrían justificar económica y financieramente precios mas elevados. Desde entonces quedó la capital estructurada en siete zonas/precio y para el resto del sistema de asentamientos humanos se consideraron, cuando máximo, 4 zonas.

Para una mayor precisión de la forma en que se establecía esta regulación nacional, se presenta una tabla que clasifica las zonas y por ende los precios del suelo en el país:

Zonas (Pesos/m²)

Sistema de Asentamientos en Cuba	1	2	3	4	5	6	7
Ciudad de La Habana	13.00	17.00	21.00	24.00	27.00	30.00	33.00
Ciudad Santiago de Cuba	13.00	17.00	21.00	24.00			
Capitales de las restantes Provincias	13.00	17.00	21.00				
Otras ciudades	10.00	13.00					
Resto de Asentamientos Urbanos	8.00						
Asentamientos Rurales	6.00						

Nota: Regulación que entró en vigor a partir del 1 de Julio de 1985.

Resulta evidente que estos precios fijos por categoría son insuficientes y no armonizan con la calidad urbana, el tipo de ciudad, la dinámica de crecimiento económico, los flujos migratorios y las particularidades del contexto macroeconómico y espacial de la nación. La mejor clasificación del suelo urbano en La Habana, la número VII, declaraba un precio de 33 pesos por metro cuadrado, mientras que la de menor precio, la de tipo I, establecía 13 . Esta diferencia es insuficiente si se tiene en cuenta que la dimensión territorial de la Habana supera los 700 km cuadrados y que es una ciudad matizada por numerosos aspectos cualitativos y cuantitativos que hacen muy diferentes los tipos de lotes dentro de su tejido urbano.

La debilidad de esta regulación recae, primero en su alcance, que redujo sus posibilidades de acción a concentrarse exclusivamente en lo relativo al precio final de las viviendas sociales y no en lo referente a la disminución de la excesiva demanda de suelo que se registraba por los desarrolladores estatales. Otra limitación es su falta de flexibilidad para la diferenciación entre el valor del suelo establecido para las diferentes zonas que carecía de elementos conceptuales y empíricos capaces de sustentarlo. Por otra parte, considerar a estos “precios” como estáticos y obligatorios constituye una evidente muestra del predominio de las decisiones tecnócratas que entonces predominaban. Por último, estos precios no guardaban ninguna relación con los que operaban en el mercado negro, ni causaron impacto alguno dentro del mismo.

La experiencia recogida tras la promulgación de esta regulación evidencia que no se redujo la demanda de suelo por parte de los organismos estatales y que los efectos de estos precios no afectó la eficiencia ni los costos de las entidades constructoras de viviendas sociales.

Como se aprecia, los elementos de gestión urbana así como otros instrumentos disponibles, no fueron adecuadamente utilizados y en ocasiones los mecanismos introducidos para perfeccionar el manejo del suelo, no fueron aplicados a la diversidad de agentes urbanos y de usos del suelo. Pesaron los criterios tecnócratas y burocráticos al definir los instrumentos financieros, de planeamiento y de gestión que debían ser implementados, así como la forma de su aplicación.

III- Vale el Suelo: Las transacciones financieras y los negocios inmobiliarios.

3.1 Una nueva óptica: El suelo como un recurso financiero.

La presión a que han estado sometidas la economía y la sociedad cubanas desde la caída del muro de Berlín ha modificado, sustancialmente, las prácticas económicas y financieras dentro del paradigma socialista del país. La necesidad de obtener créditos de las instituciones financieras internacionales, de atraer capitales extranjeros y de insertarse en el mercado mundial; son premisas que vienen marcando los procesos de ajustes o cambios, pero afortunadamente estos resultan ser distintos a aquellos que promueven las políticas neoliberales tan difundidas en el presente. No obstante, se reconoce que introducir nuevas prácticas económicas constituye una vía esencial para reactivar la economía doméstica y permitir la continuidad en la redistribución de la riqueza -también modificada-, a favor de la mayoría de los ciudadanos.

Esta compleja situación de crisis económica, ha evidenciado la falta de operatividad de diversos mecanismos y conceptos que eran frecuentemente utilizados en la gestión urbana, entre otros se menciona la ineficacia de la planificación física y económica practicada en décadas anteriores. La nueva práctica ha buscado activar mecanismos “más económicos”, y no escapa a la tendencia mundial que prefiere las estrategias de trabajo con objetivos a corto y mediano plazo. Dentro de las nuevas formulaciones se ha considerado al suelo como un singular recurso financiero. Desde fechas recientes ha comenzado a estar presente en los análisis para su distribución y asignación en determinadas inversiones, tanto su valor de uso como su valor de cambio.

Hasta la fecha, el nuevo contexto no prevee promover el surgimiento de un mercado del suelo, ni considera privatizar la actual propiedad estatal sobre el mismo. El estado cubano busca en realidad, a través de su control monopólico, reforzar su presencia en cada una de las concertaciones y negocios realizados con los inversionistas extranjeros. Esta especificidad ha originado que se produzcan, paralelamente, dos modos de otorgar y distribuir el suelo; por una parte se mantiene lo esencial del procedimiento socialista, en que el suelo no requiere entrar en transacción financiera y se entrega como derecho de superficie a las entidades estatales; y por otra parte, éste aparece como un activo componente del capital social de un negocio mixto o como una obligación de pago por su arriendo a la entidad foránea, en aquellos casos en que el Estado no está interesado en participar en la actividad que se le ha propuesto.

Sin embargo existe un conjunto de aspectos que afectan la política que se sigue con el suelo en su perspectiva monetaria, destacándose la carencia de instrumentos capaces de determinar su actual valor y la relación de éste con el comportamiento de variables económicas domésticas que le incorporen una dinámica propia; la diferencia de procedimientos para su otorgamiento y distribución; y el interés predominante por establecer precios que no frenen o entorpezcan la participación de los inversionistas extranjeros; constituyendo elementos que tienden a complejizar el manejo del suelo urbano en la etapa actual.

Esta nueva realidad representa, no obstante, una oportunidad propicia para que el Estado considere la posibilidad de recuperar, al menos una parte, de las plusvalías que genera una inversión pública y que en la actualidad benefician a actores que el Estado no prevee subsidiar. De esta forma, podría recuperar costos e incrementar su capacidad de inversión en impostergables proyectos urbanos. Hasta el momento estas potencialidades no han sido asumidas, tampoco se evidencia el debate sobre estas cuestiones ni el estudio sobre los mecanismos que pudieran introducirse para materializar la captura de los plus-valores generados por la inversión estatal.

Por otra parte se observa que la principal atención del nuevo sistema tributario, que se ha venido introduciendo progresivamente, se concentra en la captación de ingresos financieros para sanear las finanzas internas del país y contribuir al presupuesto nacional del estado. No se ha estipulado que parte de estos fondos se destine al desarrollo urbano.

En resumen, el nuevo contexto favorece la puesta en práctica, por parte del estado y de las agencias urbanas, de instrumentos que hagan retornar recursos financieros que se relacionan con aquellos beneficios que generan las decisiones e inversiones del sector público. Poner en acción este intento de movilizar recursos monetarios desde una perspectiva territorial y no sectorial puede constituir la vía para que se autoreconozca que las ciudades no solo constituyen una carga para las agencias públicas.

3.2 Alcance del nuevo contexto legal.

Como parte del proceso de ajustes al paradigma económico, se ha venido incorporando al andamiaje legal un conjunto de nuevas leyes y acciones destinadas a favorecer el alcance de las metas propuestas. Entre estas se destacan la primera Ley Tributaria que se promulga en el país en treinta y cinco años(la No. 74) , la Ley sobre la Inversión Extranjera (No 77) y el Decreto Ley sobre Zonas Francas (No. 165).

Este nuevo contexto legal favorece que se dinamice la operación y desarrollo de diversos sectores de la economía, y hace atractiva y confiable la participación de los inversionistas extranjeros.

No obstante, se debe notar que en ninguna de estas leyes se manifiesta la intención de que las recaudaciones fiscales tengan, por ejemplo, como destinatarios al desarrollo urbano o al mejoramiento de las ciudades. Dos artículos de la nueva Ley Tributaria expresan la intención de que las recaudaciones contribuyan al desarrollo económico y social, pero lamentablemente no está explícita la posibilidad de que se destinen al mejoramiento del entorno urbano. Estos son:

Artículo 4: Los tributos además de ser medios para recaudar ingresos, han de constituir instrumentos de la política económica general y responder a las exigencias del desarrollo económico-social del país.

Artículo 27: Se establece un impuesto sobre los servicios públicos telefónicos, calefáticos y radiotelegráficos, de electricidad, de agua, transporte, gastronómicos, de alojamiento y recreación, así como de otros servicios que se presten en el territorio nacional.

Sin embargo, los recursos financieros generados por estos conceptos están destinados a conformar el Presupuesto Nacional del Estado. Hasta el presente no se han ampliado ni descentralizado las fuentes de los presupuestos; de igual manera no se ha establecido la proporción de los recaudos fiscales que pudieran quedar a disposición de las entidades locales.

El aporte que puede producir un Sistema Tributario respecto a las exigencias del desarrollo económico-social del país es indiscutible; pero en el momento actual el mismo no ha logrado todavía ocupar tan relevante papel, concentrándose esencialmente en su primer objetivo que es el control y balance del circulante monetario. La falta de un registro de contribuyente, la escasa cultura fiscal, las constantes modificaciones de las tasas y contribuciones, el reciente contexto institucional dedicado a tales funciones, la evasión de los pagos, la corrupción y los efectos permanentes de la crisis económica; constituyen aspectos que limitan a este instrumento. Además no se precisa cómo y en que medida se podrá beneficiar un territorio o localidad.

Tal y como se mencionó al principio de este epígrafe, otros componentes del contexto legal hacen que resulte posible y atractiva la participación del capital internacional dentro de la economía cubana y en especial de inversiones que seleccionan como escenario aquellas localizaciones cercanas o en el propio núcleo de los principales sistemas urbanos, destacándose tanto las inversiones inmobiliarias amparadas por la Ley 77, así como el desarrollo de las Zonas Francas. No obstante, aún se observa falta de articulación dentro del sistema legal cubano, así como de otros recursos legales imprescindibles para que se produzca una gestión económica y territorial más fresca y efectiva.

3.3 Una experiencia trascendental: Facultades excepcionales para una gestión local.

Una singular experiencia viene desarrollándose en la ciudad de La Habana, específicamente en el casco histórico de la capital, donde el Estado ha otorgado facultades de nuevo tipo a una entidad, la Oficina del Historiador de la Ciudad, para preservar y remozar los valores culturales de La Habana. Estas excepcionales facultades quedaron resumidas en el Decreto-Ley 143 que confiere a dicha entidad la "jerarquía adecuada con el objeto, entre otros, de permitirle la obtención de recursos financieros"⁶.

En este Decreto Ley se especifica que la actuación de esa entidad puede ser ejercida tanto en el Centro Histórico -donde gran parte del fondo construido ha sido declarado por la

⁶Gaceta Oficial de la República de Cuba, Decreto -Ley número 143 del Consejo de Estado.

UNESCO Patrimonio Mundial de la Humanidad-, como en otras zonas y espacios urbanos priorizados para la conservación; entendiéndose estos últimos como "áreas públicas, inmuebles de uso estatal, social, viviendas, así como los espacios no edificados que integran una ciudad"⁷ .

También se autoriza a la Oficina del Historiador de la Ciudad a instrumentar los métodos de apoyo financieros que considere necesarios para garantizar el trabajo de restauración; fomentar fuentes propias de financiamiento; abrir y operar cuentas bancarias en moneda nacional y en divisas libremente convertibles; realizar funciones de exportación e importación; ejecutar otras operaciones mercantiles; formalizar convenios; y recibir y utilizar las donaciones con destino a la restauración y a la Oficina del Historiador de la Ciudad.

Se le faculta además para recibir un porcentaje de los ingresos de las entidades enclavadas en la zona que no están subordinadas a dicha entidad, ya sea en moneda convertible o moneda nacional, para contribuir al desarrollo de sus objetivos. De igual manera se le confiere la potestad para determinar y consolidar el andamiaje institucional capaz de llevar a cabo las tareas que esta institución se propone.

Como puede apreciarse, el contexto legal que ampara a esta institución es muy particular y hasta la fecha los resultados muestran un comportamiento ascendente, tanto en el rescate de los valores patrimoniales del lugar, como en la movilización de recursos propios y en la consolidación de proyectos culturales, comerciales y sociales que se han promovido.

Entre las acciones que han favorecido la revalorización y la recuperación del área se destacan los cambios y restituciones de usos y la diversificación de funciones desde una gestión "local" integral; la recuperación y el realce de actividades comerciales y financieras -que en el pasado caracterizaron a la Habana Vieja-, la posibilidad de añadir área construida a los edificios existentes, y favorecer un régimen especial de impuestos, entre otras. También los procedimientos aplicados han influido favorablemente para la negociación y aprobación de las inversiones, tanto mixtas como con recursos propios, haciendo que dichos mecanismos resulten más ágiles y menos complicados que los procedimientos normalmente practicados.

Esta forma de proceder, llevada a cabo acertada y seriamente, ha permitido que la Oficina del Historiador de la ciudad capture fondos financieros tanto por la venta de inmuebles, por la operación de hoteles propios, por las rentas de oficinas y comercios, por el otorgamiento de permisos y otras concesiones, y por los relevantes ingresos que provienen de diversas entidades que operan en la zona.

Hasta el momento la Oficina del Historiador cuenta con la compañía Habaguanex S.A., encargada de promover, gestar y operar negocios turísticos y comerciales. Dicha entidad empresarial movilizó en su gestión de 1996 ingresos por unos veinte millones de dólares. Otras empresas que operan en la zona son las orientadas a promover los negocios inmobiliarios representados por las Inmobiliarias Aurea (empresa mixta cubano española) y Phoenix (completamente cubana); también resulta relevante la explotación de hoteles y hostales, agencias turísticas y otras actividades comerciales subordinadas directamente al Museo de la Ciudad (como boutiques, florería, papelería, panadería, etc.).

⁷Ibiden

Datos recopilados en 1996 muestran que los impuestos aplicados a los hoteles enclavados en el área, pertenecientes a la cadena hotelera Gran Caribe, generaron a la Oficina del Historiador de la Ciudad ingresos que superan el millón de dólares estadounidenses. Este resultado está respaldado también por el gran atractivo que tiene la Habana Vieja para el turismo; estadísticas realizadas en los últimos años refieren que aproximadamente el noventa por ciento de los turistas que vienen a la ciudad de La Habana, visitan el Casco Histórico⁸.

Datos aportados por el Dr. Eusebio Leal Spengler, Historiador de la Ciudad⁹, señalan que la gestión desarrollada por su institución le ha permitido recaudar, y reinvertir en el propio desarrollo de la actividad, ingresos siempre crecientes, con el siguiente comportamiento:

1994	4	millones de USD
1995	9	millones de USD
1996	21	millones de USD.

A la par de la actividad de corte empresarial-financiera, la Oficina dispone de otros recursos monetarios otorgados por diferentes instituciones internacionales, oficinas de cooperación de otras naciones y diferentes organizaciones no gubernamentales.

Esta situación la ha permitido asumir un importante rol en el desarrollo de diferentes proyectos sociales y culturales entre los que se destacan la rehabilitación de un hogar de ancianos, la puesta en marcha de un Centro Geriátrico, la restauración de la Iglesia de San Francisco, la reconstrucción de un hogar para niños impedidos, la compra de obras de arte, libros y otros objetos de valor cultural e histórico que están a disposición de los interesados en la biblioteca y el archivo del Museo de la Ciudad. También ha rehabilitado el sistema de recogida de residuales sólidos en ese municipio con camiones y contenedores.

Se debe destacar que un impresionante y novedoso proyecto de educación infantil es desarrollado, fundamentalmente con el apoyo financiero de la Oficina del Historiador, al utilizar locales de diversas casas restauradas y de museos como aulas para la enseñanza primaria. También se ha implementado un programa dirigido a reforzar la alimentación de los ancianos y las mujeres embarazadas que residen en la zona así como a generar empleos para los habitantes de la misma.

El amplio campo de acción de dicha institución así como su capacidad financiera se consolidan cada vez más a partir del valor patrimonial, cultural, y recreativo de dicho espacio; también por lo codiciado y rentable que resulta el suelo del centro histórico para la ubicación de usos comerciales, financieros y administrativos. Esta experiencia puede servir como punto de partida para que se desarrollen ideas similares en otros puntos de la ciudad y muestra, de manera fehaciente, que muchos espacios urbanos tienen la capacidad de pagarse a sí mismos e incluso de

⁸El país ha incrementado sustancialmente el número de turistas alcanzándose en 1996 la cifra de un millón de visitantes. Existe la meta de alcanzar para el año 2000 la cifra de 2 millones. Se estima que entre un 50 y 70 por ciento de estos visitantes pasan por la ciudad de La Habana.

⁹Conferencia magistral de Eusebio Leal, Historiador de la Ciudad, en el Seminario Internacional "Retos y Oportunidades. La Habana frente al nuevo milenio" efectuado el 27 y 28 de Mayo de 1996 en la sede del Grupo para el desarrollo Integral de la Capital.

autopromover su desarrollo reduciendo la tradicional carga financiera y política que ejercen las ciudades sobre los gobiernos .

IV- El Suelo urbano y los desarrollos inmobiliarios en La Habana. Plusvalía latente.

4.1 La Inversión Inmobiliaria en La Habana y la diferenciación de las rentas urbanas.

El proceso de apertura económica y las posibilidades que brinda el nuevo contexto legal han despertado el creciente interés de los inversionistas extranjeros por el desarrollo inmobiliario. La promoción de negocios orientados a erigir viviendas de alto estándar, así como oficinas y centros comerciales; el desarrollo de Zonas Francas y la creación de Parques Industriales, han activado la presencia de los mismos en los gabinetes del gobierno y sus entidades urbanas. Entre la zonas o áreas privilegiadas por estos intereses se destaca La Habana como la locación más solicitada.

Esta demanda de espacios se ha concentrado en aquellos lugares donde los beneficios financieros y la "calidad" del contexto urbano aseguran la rápida y exitosa gestión financiera de un negocio inmobiliario. La insistencia sobre determinadas áreas de la capital, ha evidenciado la clara diferenciación de las rentas del suelo urbano. El precio del suelo ha empezado a representar, de una parte, el capital que las entidades cubanas aportan a la conformación de la empresa mixta - *joint venture*- , o para definir, por otra, la cuantía de dinero que la parte extranjera deberá pagar, como propiedad o por arrendamiento, para poder desarrollar su proceso inmobiliario.

Cabe destacar que en ninguna de las negociaciones y acciones constructivas realizadas en el país en lo referido a los desarrollos inmobiliarios , turísticos o no, se han utilizado procedimientos capaces de permitir la captación de la plusvalía determinada por el impacto del desarrollo de la infraestructura, sea ésta un factor existente o incorporado . Ningún inversionista ha cubierto por adelantado los gastos de capital de infraestructura y, hasta la fecha, no se ha introducido ningún recargo por el mejoramiento realizado sobre el suelo.

La experiencia que han acumulado durante los últimos años las entidades negociadoras de las inversiones con capital extranjero en Cuba, así como la creciente demanda de áreas para desarrollar proyectos de diverso tipo, han demostrado que el suelo urbano requiere un tratamiento más avanzado y complejo, capaz de potencializar tanto su valor de uso como su valor de cambio. Algunos expertos consideran que en tanto no se introduzca el concepto de la captura de plusvalía urbana, usufructuada por las entidades públicas, como un mecanismo capaz de suministrar al estado recursos adicionales para mantener y desarrollar la ciudad, la alternativa mas juiciosa sería transferir una parte de la carga social a los inversionistas que se benefician con la ubicación de sus acciones en las áreas citadinas. De esta forma se evitaría el incremento de los precios del suelo o las limitaciones financieras para otras políticas en ejecución.

Terrenos ubicados en zonas urbanas privilegiadas, que en épocas pasadas no obtuvieron el influjo de importantes procesos inversionistas o que a pesar de haberlos recibido no saturaron sus capacidades, constituyen hoy áreas *Top List* independientemente del estado técnico de su infraestructura y de la calidad funcional de sus espacios. Definir su valor y posible rentabilidad

constituye una oportunidad que merece ser priorizada. Esta situación, sin embargo, puede poner en crisis los escasos espacios libres de que hoy dispone la ciudad y se corre el riesgo de que se cancelen usos o combinaciones de funciones necesarias y de alto impacto social debido al interés que despiertan las ganancias financieras que estas áreas posibilitan. El valor del suelo ya edificado resulta igualmente relevante, pero habrá que determinar la forma en que se rehabilitará y realzará su uso y valor, sin que predominen las tendencias segregacionistas ni las actitudes paternalistas por parte del estado.

Las recientes solicitudes de sitios realizadas por inversionistas extranjeros para efectuar proyectos inmobiliarios se han visto frenadas por las condiciones precarias de la infraestructura urbana, así como por la falta de mecanismos estatales y recursos materiales y financieros que permitan la reubicación de funciones y el nuevo desarrollo en otras áreas urbanas. Inclusive en oportunidades en que el interés inversionista se ha dirigido a crear grandes conjuntos urbanos, la falta de capacidad para producir urbanizaciones ha paralizado estas propuestas.

Es por eso que la creación de una efectiva capacidad pública o público-privada para desarrollar los mejoramientos urbanos requeridos y hacer que determinados espacios sean objeto de un desarrollo ulterior, constituye una oportunidad que podría propiciar, a partir de la introducción del concepto de captación de plusvalía urbana, la recuperación de los costos y la reproducción del tipo de intervenciones que tanto necesita La Habana. Paralelamente permitiría hacer de la ciudad un verdadero laboratorio urbano y económico, en el que se experimentasen soluciones y alternativas que pueden resultar exitosas, tanto desde el prisma social como económico, teniendo en cuenta las particularidades del contexto cubano.

De esta forma se podría contar con un manejo del suelo urbano que, junto a otros instrumentos de planeamiento, sea capaz de permitir el desarrollo balanceado de la capital. El registro y análisis de una base de datos sobre los costos y los precios de las urbanizaciones, sus plazos de ejecución, etc., serán elementos claves para la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo futuro del área metropolitana. De esta forma los costos y beneficios de los procesos de urbanizaciones y de la generación de plusvalía urbana podrían ser distribuidos de forma equitativa.

La evaluación económica de las transacciones financieras gestadas por el suelo necesitan ser consideradas en el tiempo, pues sus efectos cubren períodos relativamente largos y producen cambios permanentes, relaciones e influencias específicas sobre el entorno circundante. Por esta razón determinar los mecanismos para medir la plusvalía que debe ser obtenida y establecer las formas capaces de garantizar una recaudación de la misma, efectiva y eficiente, son situaciones que, a pesar de su complejidad, deben ser afrontadas lo más rápidamente posible.

5 Consideraciones finales.

Resulta evidente en este trabajo que aún no existe un reconocimiento del concepto Captura de Plusvalía por parte de las entidades públicas y que los aislados fenómenos que han tratado de activar la captación de valores adicionales que favorezcan las rentas del suelo, a excepción del caso del Centro Histórico, no tienden a destinar ciertas proporciones de estos recaudos al mejoramiento y desarrollo del contexto urbano que los genera.

Las políticas fiscales y otros cuerpos legales tienen por principal objetivo hacer recaudos financieros teniendo por alcance o meta sanear la situación financiera -exceso de circulante-, contribuir al Presupuesto Nacional, y promover la inversiones con capital extranjero dentro del mercado doméstico. No se observa desafortunadamente, el vínculo entre estos mecanismos y las bondades - funcionales, estéticas y financieras- de determinadas localizaciones de la ciudad.

Continúa la ausencia de mecanismos de planeamiento más adecuados que permitan a los planificadores urbanos guiar y promover el desarrollo territorial; continúa el peso de los planes sectoriales mientras que el suelo, específicamente el urbano, no acaba de ser considerado y valorado por los administradores urbanos como un recurso diferenciado, escaso y complejo de manejar.

La ausencia de debate económico sobre los beneficios que puede generar al estado la instrumentación de mecanismos para captar las plusvalías urbanas, la falta de cultura y de instrumentos para la valoración del suelo y de las edificaciones, la insistencia en que las transferencias centrales constituyan la única fuente de los presupuestos locales y por ende única vía monetaria para efectuar la operación y desarrollo del escenario urbano; son elementos que frenan las posibilidades que el nuevo contexto económico y legal hoy posibilitan.

Aún habrán de dedicarse inmensos esfuerzos para hacer que el tema que nos interesa ocupe niveles más protagónicos dentro del sistema económico y en la gestión urbana. Sin embargo, las aisladas y exitosas experiencias practicadas en el Casco Histórico de La Habana, la evidente estructuración de la ciudad de acuerdo a las rentas diferenciales del suelo, la validez de combinar funciones dentro de un mismo espacio, las recientes y exitosas transacciones financieras con el suelo; así como la repercusión de los cambios que flexibilizan las regulaciones constructivas y urbanas; constituyen elementos que han revalorizado el suelo, dinamizado la rehabilitación de zonas urbanas e incrementado la rentabilidad; favoreciendo la captura de plusvalores a favor de las entidades públicas.

Bibliografía

-Zhao Hui, "The Dual-Structured Land Market in Zhenshen City, China", Revista Regional Development Studies, Vol. 1 winter 1994-95, Center of Regional Development, United Nations, Japan.

-Ricardo Núñez, "Estudios Ciudad-Turismo: El Paseo de Prado", Grupo para el desarrollo Integral de la Capital, La Haban, 1993

-Ricardo Núñez, "Land Planning & Development in Havana City: Two study cases. The new investment context regarding land", Grupo para el desarrollo Integral de la Capital, La Haban, 1995

-Jason L. Addison, "Real estate Investment Opportunities un Cuba", M.I.T., Massahusetts, 1996.