



Sección. Investigación | **Section.** Research | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.



65

Investigación

El ejercicio político de la plusvalía y la propiedad privada en Ecuador en el último período de la Revolución Ciudadana

Víctor Hugo Guaman Guaman. Magíster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental por la Universidad de Barcelona, especialista en Ordenamiento Territorial y arquitecto por la Universidad de Cuenca. Director de Control y Territorio en el GAD Municipal de Cañar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1445-1430> Correo electrónico: vihguaman@gmail.com

Recibido: 21 de agosto de 2022

Aprobado: 15 de diciembre de 2022

Publicado: 14 de noviembre de 2023

Acceso abierto: Creative Commons: Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), la cual permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de su obra, de modo no comercial, siempre y cuando den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.



Conflicto de intereses: el autor ha declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

En 2016, en medio de resistencias, se aprobó la denominada Ley de Plusvalía, cuyo objetivo era combatir la especulación inmobiliaria y distribuir la riqueza. Los detractores de la ley argumentaron que esta afectaba al sector inmobiliario y era expropiatoria del patrimonio familiar. En 2018, en el cambio de dirección ideológica del gobierno, la ley es derogada junto con otras reformas mediante consulta popular. Si bien los argumentos de los detractores motivaron su resistencia, la derogatoria no responde esencialmente al favorecimiento de los intereses de élites económicas e inmobiliarias, sino que cumple su papel en la iniciativa por enterrar un proyecto político-económico. En este sentido, el artículo analiza los eventos sociales y económicos que configuraron la coyuntura para su aprobación y derogación, así como la capacidad que tiene la propiedad privada de apropiarse de las masas en el ejercicio parlamentario y desencadenar procesos políticos.*

Palabras clave: Especulación inmobiliaria, propiedad privada, captura de plusvalía, derogatoria, Revolución Ciudadana.

* Este trabajo forma parte de la investigación *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal* (2021), llevada a cabo en la Universitat de Barcelona, en la que se analiza de forma cuantitativa el efecto de la Ley de Plusvalía sobre el desempeño del sector de la construcción, el mercado de los bienes inmuebles y el impacto sobre la recaudación fiscal municipal.

The political exercise of surplus value and private property in Ecuador during the last period of the Citizen's Revolution

O exercício político da mais-valia e da propriedade privada no Equador no último período da Revolução Cidadã

Abstract

In 2016, amid resistances, the so-called Ley de Plusvalía (Law of Surplus Value) was approved, with the objective of combating real estate speculation and redistribute wealth. Detractors of the law argued that it negatively impacted the real estate sector and constituted an expropriation of family heritage. In 2018, with a change in the government's ideological direction, the law was repealed along with other reforms through a popular consultation. While the arguments of the detractors motivated their resistance, the repeal was not essentially in response to favoring the interests of economic and real estate elites, but rather served as part of an initiative to bury a political-economic project. In this sense, the article analyzes the social and economic events that shaped the conjuncture for its approval and repeal, as well as the capacity of private property to appropriate the masses in the parliamentary exercise and trigger political processes.**

Keywords: Real estate speculation, private property, capture of surplus value, repeal, citizen revolution.

Resumo

Em 2016, em meio à resistência, foi aprovada a chamada Lei de Mais Valia, cujo objetivo era combater a especulação imobiliária e distribuir riquezas. Os detratores da lei argumentaram que ela afetava o setor imobiliário e estava expropriando o patrimônio familiar. Em 2018, na mudança de rumo ideológico do governo, a lei é revogada junto com outras reformas por meio de consulta popular. Embora os argumentos dos detratores tenham motivado sua resistência, a revogação não responde essencialmente para favorecer os interesses das elites econômicas e imobiliárias, mas cumpre seu papel na iniciativa de enterrar um projeto político-econômico. Nesse sentido, o artigo analisa os acontecimentos sociais e econômicos que moldaram a conjuntura para sua aprovação e revogação, bem como a capacidade da propriedade privada de se apropriar das massas no exercício parlamentar e desencadear processos políticos.***

Palavras-chave: especulação imobiliária, propriedade privada, captura de ganhos de capital, depreciativo, Revolución Ciudadana.

** This paper is part of the research "Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal (2021)", carried out at the Universitat de Barcelona. The research analyzes quantitatively the impact of the Surplus Value Law on the performance of the construction sector, the real estate market, and its influence on municipal tax revenue.

*** Este trabalho faz parte da pesquisa *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal (2021)*, realizada na Universidade de Barcelona, na qual é analisada quantitativamente o efeito da Lei de Mais-Valia no desempenho do setor de construção, do mercado imobiliário e o impacto na arrecadação fiscal municipal.

Introducción

El presente artículo analiza la capacidad que tienen los acontecimientos políticos de la plusvalía y la propiedad privada para apropiarse de las masas en el ejercicio parlamentario y desencadenar procesos políticos en Ecuador, motivados por la implementación de la denominada Ley de Plusvalía de 2016 a 2018. Este hecho que se desarrolla en una coyuntura que da cabida y desarrollo al período de la Revolución Ciudadana. En este contexto, se revisa la coyuntura política, social y económica que presentaba la región y, concomitantemente, el país. Durante este período, Ecuador atravesaba por la bonanza y recesión económica de principios del siglo, lo cual modificó la estructura económica y la ideológica electoral, fundamentando de esta manera los procesos políticos que se revisan en este artículo. El análisis se centra en matizar las relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía.

La negativa concepción colectiva sobre la regulación de los mercados y su eficiencia implica que cualquier iniciativa por regular el mercado inmobiliario se vea limitada políticamente. Sin embargo, la posición política de izquierda y un momento de coyuntura nacional y regional permitieron al gobierno de Rafael Correa (2007-2017) implementar una serie de políticas centradas en la inversión social, participación de los excedentes y políticas taxativas sobre la propiedad y la renta. En ese sentido, desde 2015 Correa promueve varias leyes relacionadas con la propiedad de la tierra y la generación de utilidades, denominadas: 1) Ley de Herencias, 2) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), 3) Ley de Plusvalía. Todos los proyectos de ley contenían algún propósito de regulación del mercado inmobiliario y captura de plusvalías.

La Ley de Plusvalía se aprueba en 2016 en medio de movilizaciones en contra, promovidas por la oposición política y los “sectores perjudicados” por la implementación de una ley que, según sus promotores, estaba orientada a castigar la especulación. Los detractores

estaban conformados por los sectores de oposición política, las cámaras de construcción, los gremios de constructores y los propietarios de clases media. Este grupo argumentaba que la ley afectaba al sector de la construcción y, por tanto, al empleo; atentaba contra un bien de acumulación de valor al reducir la mercantilización; y constituía un impuesto expropiatorio del patrimonio familiar.

En febrero de 2018, a 14 meses de haberse aprobado la ley, su derogación es respaldada por el gobierno de Lenin Moreno a través de una consulta popular. A pesar de provenir del gobierno de Rafael Correa, Moreno gobernó en consenso con Guillermo Lasso, un opositor declarado de Correa y principal promotor de las marchas de resistencia a la Ley de Plusvalía. Si bien la consulta popular se utilizó para “descorreizar” el Estado, la inclusión de la Ley de Plusvalía en la consulta implicó la prioridad por su derogación facilitó su efectividad, dado que la regulación de la propiedad privada es un asunto complejo que genera aceptación o resistencia social basada en temores.

En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo debatir algunos elementos a considerar sobre las condiciones necesarias para que prospere cualquier iniciativa de regulación del mercado inmobiliario a través de mecanismos de captura de plusvalía. Esto se debe a la confrontación política que históricamente ha enfrentado la gestión pública de la plusvalía y la propiedad privada. Por tanto, se consideran dos dimensiones que hipotéticamente resultarían determinantes para su aprobación y derogación: 1) la coyuntura nacional y regional tiene gran influencia en la implementación y derogatoria de mecanismos taxativos sobre la propiedad privada; 2) la flexibilidad y el margen de negociación social de los mecanismos determinan su viabilidad política y su permanencia.

En cuanto al estado del arte, desde Marx, existe una extensa bibliografía que aborda el reconocimiento y ratificación, hasta la fecha, de la generación de un excedente originado por la mayor explotación de la clase obrera, conocido como “plusvalía”. Este hecho se replica en

los espacios urbanos, generando excedentes motivados por factores externos al esfuerzo de quienes se benefician de la plusvalía. Para algunos, este fenómeno representa el único modelo de mundo posible, mientras que, para otros, los procesos que surgen en América Latina plantean un modo de vida alternativo basado en el *sumak kawsay* o “buen vivir” (Sabogal, 2014) que da origen a mecanismos redistributivos de la riqueza. Los estudios sobre la plusvalía urbana han vislumbrado su recuperación como un elemento fundamental en la construcción de un estado de distribución social, pero especialmente sobre el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, razón por la cual ponen en evidencia su viabilidad para ciudades con estructuras económicas fuertes.

Autores como Munévar (2016) han señalado que, si bien todo el marco institucional de la captura de plusvalía y sus limitaciones sobre la propiedad privada se basa en una plataforma normativa legal, la plusvalía urbana aún es desconocida para la ciencia jurídica. Los expertos concluyen que las plusvalías urbanas involucran tanto una perspectiva cualitativa y subjetiva en su relación con la partición desde la dimensión del interés general, como una perspectiva objetiva cuantitativa, desde la recaudación. En este sentido, se plantea que el valor, como elemento vinculante entre la plusvalía y la propiedad privada, no se reduce únicamente a los límites impuestos por la función social y ecológica de la propiedad privada, sino que también involucra otros tipos de derechos de naturaleza colectiva (Jaramillo, 2011).

Sin embargo, el análisis de la captura de la plusvalía y la propiedad para América Latina se ha limitado al estudio de la capacidad de recaudación y de distribución. En particular, el Instituto Lincoln y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han investigado el fortalecimiento de los ingresos locales, la incidencia sobre los patrones de crecimiento y la mitigación del impacto ambiental del desarrollo urbano (Blanco *et al.*, 2016). Sin embargo, estos enfoques dejan de lado el análisis de los factores sociales, económicos y políticos que influyen en la implementación de

mecanismos de captura de plusvalía y regulación, así como en la duración o fracasos de estos. Es fundamental entender la diversidad de estructuras económicas en América Latina para comprender plenamente estos procesos.

Marco teórico: estado social y taxación tolerable sobre plusvalía y propiedad privada

La implementación de políticas taxativas sobre la propiedad de la tierra en América Latina se basa en un marco político-ideológico regional que surgió a principios del siglo XXI y que requiere diversos factores de naturaleza social y económica. Esto comprende una coyuntura tanto a nivel regional y mundial, que crea un escenario propicio de viabilidad política para su implementación.

La izquierda del siglo XXI en América Latina y Ecuador

El llamado “giro a la izquierda” en América Latina a finales del siglo XX y principios del XXI se caracterizó por candidatos electorales que criticaron las políticas de apertura de los mercados, la privatización de los servicios y la ausencia del Estado. Se construyó un discurso centrado en atribuir la persistencia de la pobreza y desigualdad social, arrastradas desde los años ochenta, a las políticas del Consenso de Washington y se consideró fundamental recuperar el rol del Estado (Svampa, 2008). La llegada de los gobiernos de izquierda coincidió con períodos económicos favorables para Latinoamérica, impulsados por el aumento de los precios de las materias primas (hidrocarburos, minerales y alimentos) debido a una mayor demanda de China. La mejora en los ingresos fiscales se utilizó para reducir la pobreza y la desigualdad social, y la implementación de instrumentos de representación política creó un escenario económico y político propicio para la permanencia de los gobiernos de izquierda (Torrice, 2017).

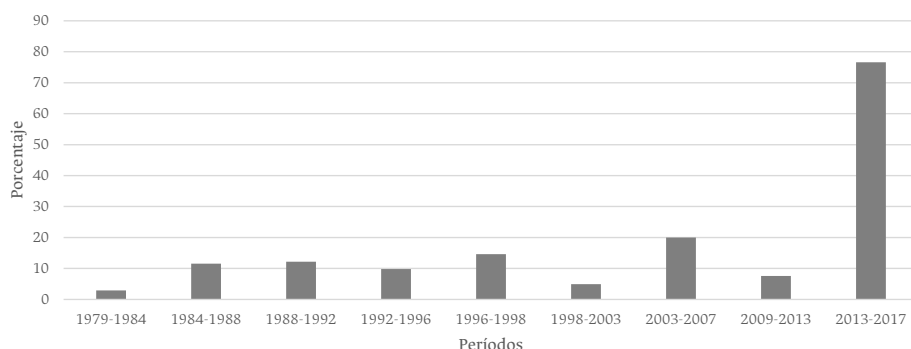
La nueva corriente de izquierda, enfocada en reducir las desigualdades socioeconómicas mediante la distribución de la riqueza (Cleary, 2006), se aleja de la tradicional postura estatista de décadas anteriores y encuentra puntos de coincidencia con algunos planteamientos de los años ochenta, como el control de la inflación, del déficit fiscal, los intercambios de mercado y el respeto por la propiedad privada (Borón, 2012). Por lo tanto, la izquierda de principios de siglo no propone un cambio radical al modelo neoliberal. Sin embargo, existen diferencias importantes con los postulados neoliberales, especialmente en lo que respecta a la eficiencia del mercado para distribuir la riqueza, lo que reafirma la necesidad de intervención del Estado. En este sentido, la intervención en el mercado y la política social impulsada por la izquierda requieren de una gran capacidad fiscal por parte del Estado y de un sistema tributario progresivo que imponga más impuestos sobre la propiedad y la riqueza, y menos sobre el consumo (Torrico, 2017). Ello implica que una condición económica nacional y regional favorable con una base imponible significativa es de suma relevancia.

El rechazo al modelo de ajuste estructural implementado en varios países, que tiene sus raíces en el Consenso de Washington, fue el escenario propicio para el surgimiento de los gobiernos de izquierda en América Latina (Besabe-Serrano y

Barahona, 2017). Esta afirmación implica dos hechos: primero, que efectivamente se haya llevado a cabo un ajuste estructural; y segundo, que el electorado se encuentre insatisfecho con sus resultados. Sin embargo, en el caso de Ecuador, carece del primer factor, puesto que es uno de los países con menor grado de implementación de medidas de ajuste estructural (Lora y Panizza, 2002). Para el año 2000, Ecuador fue uno de los países que menos avanzó hacia el ajuste en términos laborales, financieros, fiscales y económicos, y también fue el país con menos sectores privatizados.

La ausencia del primer factor, que supuestamente propicia la resistencia al ajuste estructural, lleva a plantear que Ecuador no tiene un electorado plenamente insatisfecho con las políticas del ajuste. Incluso históricamente, los representantes de izquierda siempre han sido minoría, como se evidencia en la figura 1. Ello permite sostener, en primer lugar, que Ecuador no cumple enteramente las condiciones para que el electorado tenga un giro hacia la izquierda, mantenga un gobierno de izquierda durante 10 años durante el siglo XIX, valide una política social y de carga fiscal, y consienta un impuesto sobre la riqueza y la propiedad privada. Por lo tanto, la coyuntura se complementa con otros factores que se revisarán más adelante.

Figura 1. Representación legislativa de los partidos de izquierda en Ecuador



Fuente: elaboración propia con base en Basabe-Serrano y Barahona (2017).

Cargas sobre la propiedad privada para la re distribución de la riqueza

Como se mencionó anteriormente, un aspecto fundamental del socialismo del siglo XXI es el fortalecimiento fiscal del Estado, a través de impuestos progresivos sobre la riqueza y la propiedad. Entre los más significativos están el impuesto predial, las cargas a la transferencia y los instrumentos de recuperación de plusvalías. Estos impuestos, en teoría, buscan la “distribución” de la riqueza. Sin embargo, considerando que la nueva izquierda no rompe el ajuste estructural y encuentra puntos de coincidencia con el capitalismo avanzado, se especula que los instrumentos de recuperación de plusvalías también son comunes en dicho sistema.

Se pueden identificar diversos instrumentos de distribución de la riqueza basados en el patrimonio, especialmente en la propiedad de la tierra. Por ejemplo, a mediados del siglo XIX se implementaron en Estados Unidos los *Special Assessments*, que son la base de los instrumentos conocidos como “contribuciones por mejoras”, implementados en Latinoamérica desde mediados del siglo XX (Furtado y Acosta, 2012). Los mecanismos varían en su forma, pero siempre conservan el mismo principio: la apropiación del plusvalor generado por la inversión pública. En otros casos, los beneficios provienen de la aplicación de instrumentos como el reajuste, la reparcelación o *Landpooling*, que mejoran la geometría de los terrenos.

En otras formas, donde el beneficio no proviene de la inversión estatal, sino de permitir un mayor aprovechamiento de la tierra, se pueden identificar algunos casos en los que se captura la plusvalía después de obtener la autorización del Estado para acceder a una mayor densidad edificada. Esta captura se materializa a través de una “contraprestación” por el beneficio recibido. Entre los casos más relevantes, se encuentran el de Brasil con los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), que son un título de libre circulación e insumo mercantil para incrementar la densidad construida (Sandroni, 2014); Francia, con el

Plafond Légal de Densité, que implica el pago de una contraprestación al Estado por construir más metros cuadrados de los permitidos en el terreno (Guaman, 2021); Estados Unidos, con el *Tax Incrementing Financing* (TIF), que consiste en recaudar la plusvalía a través del impuesto predial generado por la autorización de un proyecto, (Furtado y Acosta, 2012); Argentina, que permite la captación de recursos mediante el suelo urbanizado y urbanizable (Duarte y Baer, 2014); y el caso de Ecuador, donde se implementó una contribución especial de mejoras (Guaman, 2021), aunque en 2016 se incorporó una norma nacional similar a la de Brasil, la Concesión Onerosa de Derechos, que aún no se ha aplicado.

En los instrumentos mencionados, el beneficiario puede elegir si la contraprestación se pagará con dinero o en especie, como con infraestructura, viviendas de interés social (VIS) construida o suelo. En otros casos, la contraprestación se materializa estrictamente en especie. Por ejemplo, el *Inclusionary Zoning* implementado en Estados Unidos implica la construcción por encima de las regulaciones a cambio de proporcionar un equivalente del beneficio en VIS dentro del mismo proyecto (Guaman, 2021). En los llamados *exactions* o *impact fees*, la contraprestación se destina a la inversión en infraestructura en la misma zona, con el objeto de mitigar el impacto generado por el aumento de la densidad.

Metodología: recopilación y análisis de datos de la coyuntura social, política y económica

El artículo se desarrolló utilizando una metodología mixta con el objetivo de contrastar los momentos de aceptación social, la situación del ciclo económico y los intereses políticos de oposición. Esto permitió analizar los factores que influyen y condicionan las decisiones políticas asumidas en cada momento. La metodología se basa en datos cuantitativos obtenidos en encuestas de aprobación social y resultados electorales de los actores políticos

relacionados con la ley analizada, así como en un registro de los procesos de resistencia promovidos por los actores económicos, sociales y políticos involucrados, y en investigaciones específicas sobre el ciclo económico de la región y Ecuador.

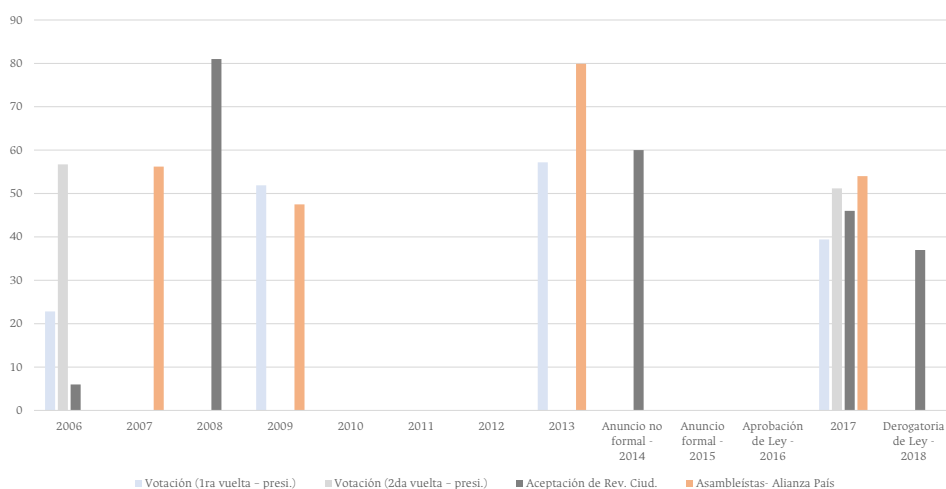
Los datos cuantitativos de los resultados electorales se obtuvieron de la plataforma web del Consejo Nacional Electoral (CNE) para los años 2006, 2007, 2009, 2013 y 2017. En cuanto a la información secundaria sobre la aceptación social en períodos entre elecciones, se recopiló diversas investigaciones que analizan el contexto económico e ideológico regional y local de principios del siglo. Estos datos fueron fundamentales para construir el panorama social y económico, ya que proporcionaron herramientas para comprender el proceso de coyuntura nacional y regional.

Por otro lado, el registro de los procesos de resistencia se obtuvo de informes de medios de comunicación, plataformas digitales de los actores económicos e investigaciones que analizan el impacto de la ley. En la figura 2 se resume la información cuantitativa en una línea del

tiempo relacionada con el análisis de la coyuntura y la aprobación de la Ley de Plusvalía. Se puede observar la influencia y presencia de la Revolución Ciudadana al principio del período, seguida de un declive en su presencia política en relación con los momentos de aprobación y derogación de la ley.

El análisis cuantitativo respalda las apreciaciones cualitativas que se van desarrollando a lo largo del artículo, a través del análisis focalizado de las señales de valoración o reprobación hacia la ley durante el período de tratamiento y derogatoria. La confrontación de estos insumos permitió comprender los procesos de conflicto que surgieron en torno al ejercicio legislativo y que involucraron actores sociales contundentes en la permanencia de la ley. Para ello, se realiza una comparación entre la Ley de Plusvalía y un proyecto de ley de naturaleza similar en México, que cumple el papel de testigo y ayuda a validar las conclusiones extraídas del caso ecuatoriano. Esta comparación se basa en cuatro aspectos de análisis: el contexto electoral, el impacto en la propiedad privada, la translación del ejercicio legislativo al espacio público y la respuesta política y enfoque de reglamentación.

Figura 2. Aceptación social y participación política de la Revolución Ciudadana



Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014; 2016; 2017; 2018); Meléndez y Moncagatta, (2017); Noboa (2014).

Marco político de la plusvalía y la propiedad privada

México: captura de plusvalía (proyecto)

1. Hecho histórico electoral

Azuela (2020) presenta el caso mexicano de un elemento jurídico destinado a capturar la plusvalía, el cual se pretendía incorporar en la Constitución de la Ciudad de México de 2017. Este elemento consistía en un artículo que finalmente fue excluido del proyecto constitucional debido al temor que generaba respecto al patrimonio acumulado en las viviendas. El proyecto fue promovido por el entonces jefe de gobierno de la Ciudad de México, y al tratarse de un cuerpo jurídico que fundamenta las normas que rigen las acciones de los niveles de Gobierno supeditados a la Constitución, no podía ser específico y no definía en ningún punto la mecánica de aplicación para la recuperación de plusvalías.

Para su discusión y aprobación, se conformó una Asamblea Constituyente compuesta en un 60 % por miembros elegidos democráticamente y el resto mediante otros mecanismos. Sin embargo, solo el 28 % del electorado participó en dicha asamblea, lo que evidenció el poco interés en el proyecto. Al inicio del debate sobre el proyecto, el foco de atención se centró en la cantidad de derechos contenidos, la implicación de un sistema fiscal centralizado, en el nivel de especificidad y la capacidad de los asambleístas para legislar y debatir de manera coherente. Sin embargo, el tema de la propiedad privada y su relación con la propuesta de recuperación de plusvalías no fue ampliamente discutido. Según Azuela (2020), si los intelectuales públicos no lograron debatir la cuestión urbana y los juristas no pudieron ubicar el tema de la propiedad en la Constitución, mucho menos se podía esperar que comprendieran la cuestión de la plusvalía en las etapas posteriores.

2. Impacto sobre la propiedad privada

En términos urbanísticos, el proyecto abordaba el derecho a la ciudad, la distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano, la asignación de competencias a las alcaldías y el alcance de las consultas públicas que afectan la calidad de vida de los vecindarios. Sin embargo, los artículos que generaron mayor controversia establecían que el derecho a construir no era inherente al derecho a la propiedad, sino que se transferiría mediante un acto administrativo del poder público; y que los incrementos en el valor de mercado del terreno edificable eran considerados riqueza pública, por lo que se establecerían mecanismos de distribución, incluyendo la recuperación de plusvalías en beneficios de la comunidad. Ambos temas se vinculaban con la propiedad privada.

Durante el debate, la propuesta de recuperación de plusvalías tuvo un impacto significativo en la discusión pública, generando campañas en su contra que se valieron de plataformas digitales y medios de comunicación televisivos. Estas campañas argumentaban que la propuesta confiscaría cualquier incremento de valor de las propiedades y la calificaban como una locura de la izquierda. Incluso se llegaba a afirmar en términos más extremos que esto supondría el fin de la propiedad privada y conduciría al comunismo. De esta manera, se desarrolló una poderosa campaña liderada por los intereses inmobiliarios en contra de la recuperación de plusvalías, la cual resultaba difícil de contrarrestar.

3. El ejercicio legislativo trasladado al espacio público

La plusvalía se convirtió en la preocupación más relevante del proyecto de Constitución, trasladando el debate del ámbito legislativo al escenario público. Esto se manifestó a través de acciones proactivas, como la recopilación de 80 mil firmas en *change.org* que abogaban por la eliminación de este tema en el proyecto de Constitución. Por otro lado, un reducido grupo de académicos y medios de comunicación inten-

taba defender la propuesta, aunque con escasa influencia. De esta forma, sectores sociales que normalmente no participaban en los procesos legislativos se involucraron en esta discusión, motivados por lo que se consideraba la “defensa del patrimonio familiar”.

A pesar de que los artículos en controversia no definían la metodología de aplicación ni los parámetros de inversión de los fondos recaudados, la falta de cohesión en la izquierda y un liderazgo político poco claro llegaron al punto en el que el propio promotor del proyecto solicitó al legislativo la modificación de dichos artículos. En este contexto, los sectores medios que se oponían activamente y la manipulación de los intereses inmobiliarios lograron socavar la propuesta y modificar su contenido.

4. Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación

Durante las negociaciones y las diferentes posturas a favor y en contra por parte de los legisladores, el texto finalmente aprobado establece la necesidad de crear normas secundarias que definan la metodología para determinar las compensaciones ambientales y urbanas generadas por los proyectos urbanos. Esto implica que los fondos recaudados se inviertan en las áreas que se ven afectadas o influenciadas por dichos proyectos.

Aunque todavía existe un fundamento jurídico que respalda la creación de instrumentos de recuperación de plusvalía, el texto aprobado restringe estos instrumentos a un principio de generación de beneficio, recuperación de plusvalía y reinversión de los fondos recaudados, tal como se ha observado en la mayoría de los instrumentos analizados. Esto limita la “distribución” de la riqueza.

Ecuador: captura de plusvalías (ley)

1. Hecho histórico electoral

A diferencia de la experiencia regional, la implementación de la izquierda en Ecuador durante el siglo XXI no se debió únicamente a la instauración del ajuste estructural, sino que

se apoyó en otros aspectos de coyuntura local que, sin embargo, no fueron ajenos a los fenómenos regionales, especialmente en el ámbito económico. Por lo tanto, su período de vigencia se alinea con los de otros gobiernos de izquierda en América Latina.

Coyuntura local: 10 años de Revolución Ciudadana

La implementación de políticas distribucionistas requiere de escenarios en los que exista confianza y credibilidad en la gestión de la economía nacional. Esto implica considerar dos fenómenos que permiten la aceptación o tolerancia de este enfoque económico: 1) la presencia de electores con ideologías de izquierda; y/o, 2) un entorno coyuntural económico y político favorable. En este contexto, el gobierno de Rafael Correa y su partido político Alianza País, conocido también como la Revolución Ciudadana, surgió en el complejo panorama político de Ecuador a mediados de la primera década del siglo, como una alternativa válida para el electorado.

Correa comenzó su carrera política como ministro de Economía y Finanzas, y se convirtió en un personaje mediático debido a su discurso abiertamente antineoliberal y de confrontación con el gobierno de turno (Harnecker, 2010). Correa cuestionaba la gestión de la deuda externa, la implementación de políticas neoliberales, la relación del Estado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la escasa participación del país en los beneficios del petróleo. Este discurso le permitió ganar seguidores y constituir una base de apoyo político.

En la carrera hacia las elecciones presidenciales de 2006, la derecha se encontraba estigmatizada debido al feriado bancario del 2000 y un rescate en los años noventa que destinó el 30 % del PIB para saldar las deudas privadas de la banca (Mejía, 2012). Estos acontecimientos provocaron uno de los mayores éxodos migratorios en la historia ecuatoriana. Correa quien capitalizó este tropiezo de la derecha, comenzó la campaña electoral con un respaldo del 6 %, pero logró ganar las elecciones en segunda

vuelta con el 56.7 % de los votos. Al inicio de su mandato en 2007, el partido de Correa obtuvo el 64.5 % de los escaños en el máximo órgano legislativo (Nestares Nolasco, 2017), convirtiéndose en el más votado en toda la historia del país.

Una de las primeras medidas que tomó como mandatario fue convocar a un referendo para la elaboración de una nueva Constitución nacional, el cual tuvo un respaldo del 81 %. De este modo, se promulgó la Constitución de la República del Ecuador de 2008, lo que implicó poner a disposición su cargo y el de los legisladores nacionales. De acuerdo con el referendo de la nueva Constitución, se convocaron nuevamente elecciones el 26 de abril del 2009, en las que Correa, en un suceso atípico en los 30 años de democracia del país, ganó en primera vuelta con el 51.95 % de los votos (Mejía, 2012), dando inicio a un gobierno que obtuvo una creciente aprobación a medida que ejercía sus funciones.

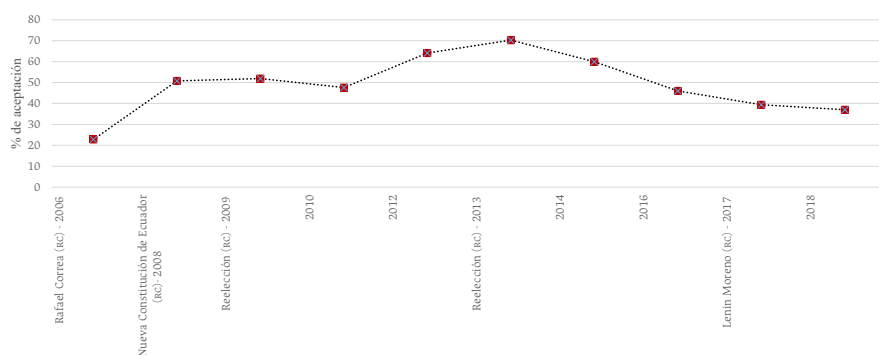
Para el 2011, el país había mostrado un buen desempeño económico en comparación con otras épocas, con avances en educación, salud y vivienda, lo cual contribuyó a la aprobación de Correa. De esta manera, el modelo neodesarrollista propuesto por Correa se benefició del crecimiento económico característico, resultado de una voluntad política de tener presencia significativa en la comunidad y de establecer contratos de participación más favorables con las empresas petroleras. Además, se incrementó la presión fiscal y se redujo el pago de la deuda externa, lo que fortaleció las arcas del Estado y permitió destinar más recursos a la inversión social (Mejía, 2012). En ese momento, Correa consolidó su capital político gracias a su habilidad para confrontar a los opositores en los medios de comunicación, donde se beneficia de su capacidad argumentativa, su sólida formación académica y su dominio del lenguaje popular, lo que le permite establecer una relación cercana con los ciudadanos. En 2014, se mantiene como el único presidente con una alta aprobación (60 %) después de su mandato (Noboa, 2014).

Sin embargo, en ese período hubo constantes confrontaciones con la prensa y la oposición, así como una mala actitud y la pérdida de apoyo del partido en las ciudades más pobladas (figura 3).

La administración de Rafael Correa gozó de notable aceptación durante sus 10 años de gobierno, alcanzando su punto máximo de popularidad en el período 2012-2013. Como se puede observar en la tabla 1, en las elecciones de 2009 y 2013, logró ganar en primera vuelta, mientras que su partido mantuvo una mayoría absoluta en el máximo órgano legislativo, lo cual fue fundamental para la implementación de cualquier proyecto político. Alianza País, liderada por Rafael Correa, ocupó ampliamente los poderes del Estado desde 2007. Incluso en las elecciones de 2017, a pesar de registrar los niveles más bajos de popularidad, obtuvo el 54 % de los escaños posibles en el máximo órgano legislativo. Además, continuó en el poder ejecutivo con Lenin Moreno, quien fue vicepresidente durante el gobierno de Correa. Sin embargo, la victoria de Moreno en la segunda vuelta fue cuestionada, ya que obtuvo una diferencia de 2.3 % de los votos válidos (Besabe y Barahona, 2017).

Para 2017, el período de Correa concluyó con un nivel de aprobación del 46 % (Radio Pichincha, 2019), el más bajo en comparación con sus cifras habituales. El escenario se caracterizó por una percepción de autoritarismo, una deuda en gasto público difícil de cubrir, una clara oposición con el sector ecologista debido a la estructura fiscal basada en la explotación a gran escala (Iza *et al.*, 2020), confrontaciones directas con la prensa y una ley de comunicación que generó inconformidad (Zibell, 2017). Además, hubo acusaciones de contratos de inversión dirigidos a sus familiares y la reducción del precio de los hidrocarburos, lo que debilitó el sustento del modelo estatista.

Figura 3. Aceptación social de la Revolución Ciudadana (RC)



Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014, 2016, 2017, 2018); Meléndez y Moncagatta, (2017); Noboa (2014).

Tabla 1. Triunfos del partido Alianza País en elecciones

Año de votación	Porcentaje en votación (primera vuelta presidencial)	Porcentaje en votación (segunda vuelta presidencial)	Número de Asambleístas de Alianza País
2006	22.8 %	56.7 %	No elección de asambleístas
2007	No elecciones presidenciales	No elecciones presidenciales	73 (56.2 %)
2009	51.9 %	No segunda vuelta	59 (47.5 %)
2013	57.2 %	No segunda vuelta	100 (79.9 %)
2017	39.4 %	51.2 %	74 (54 %)

Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014; 2016; 2017; 2018).

En resumen, el alto nivel de popularidad de Alianza País de la mano de Rafael Correa se sustentó en tres factores de coyuntura económica y política:

1. Correa priorizó la asistencia social mediante el aumento de la inversión social, del 4.8 % al 8.1 % del PIB, para 2009. Esto se logró duplicando el crédito para vivienda (Conaghan y De la Torre, 2008), incrementando el monto y el número de beneficiarios de los bonos (Mejía, 2012), invirtiendo en el sector indígena con insumos agropecuarios y créditos productivos con facilidades de pago y becas de educación (Tuaza, 2011). Adicionalmente, se estableció una diferenciación en las tasas de servicios públicos con el fin de reducir el precio de la energía eléctrica para los sectores más pobres. Estos aspectos habrían

sido importantes para el respaldo de los sectores populares.

En cuanto a los sectores socioeconómicos siguientes, su empatía hacia Correa se habría basado en la valoración de indicadores macroeconómicos positivos. Por ejemplo, hasta 2009, Ecuador experimentó el mayor crecimiento económico en Sudamérica; la tasa de desempleo disminuyó del 9.3 al 6.4 % en 2010; se logró la distribución más equitativa de riqueza en la historia del país, según Mejía (2012). También se valoró la mayor inversión en infraestructura vial, la implementación de educación gratuita, las comidas escolares, el aumento de los bonos, las obras públicas y la inversión en salud.

2. El modelo de amplia presencia del Estado indudablemente debía fundamentarse en una base de financiamiento sólida, por lo que resultó oportuno el alto ingreso

petrolero y el incremento en la recaudación tributaria. Por esta razón, la bonanza petrolera muestra una relación significativa con los niveles de popularidad. A medida que los ingresos fiscales se redujeron, también lo hicieron los niveles de aprobación al final del período de Correa (Basabe-Serrano y Barahona, 2017).

3. Los “enlaces ciudadanos”, que consistían en una especie de rendición de cuentas televisada, eran llevados a cabo por Correa cada sábado desde diferentes ciudades del país. Estos enlaces le permitieron establecer un vínculo con la ciudadanía, fortaleciendo su imagen y de la Revolución Ciudadana (Jurado, 2019). Este instrumento de comunicación tuvo un gran impacto en la popularidad de Correa, gracias a su manejo discursivo, apariencia tecnocrática y dominio de lenguaje popular. Según el estudio econométrico de Chiriboga (2017), los ciudadanos dieron prioridad a la actitud de Correa durante los enlaces y no a los resultados de su gestión.

Como se puede evidenciar, la popularidad de Correa se basó en tres factores principales: una bonanza económica, la priorización en la inversión social, y una estrategia de comunicación efectiva. Estos elementos crearon un entorno propicio para la implementación de un proyecto de izquierda del siglo XXI. Sin embargo, es importante destacar que este contexto no fue aislado, sino que estuvo en línea con el fenómeno regional. No se requería únicamente de un electorado de izquierda, sino de un momento de coyuntura económica y política que permitiera obtener una mayoría legislativa para aprobar el proyecto estatista. En este sentido, una parte del modelo de Correa implicaba la promoción de una iniciativa destinada a combatir la especulación de la tierra mediante la captura de la plusvalía de la propiedad. No obstante, es importante tener en cuenta que la coyuntura no garantizaba una recepción positiva de la propuesta, especialmente considerando la pérdida de credibilidad de Correa al final de su mandato y el hecho de

que el electorado ecuatoriano no se identificaba mayoritariamente con la izquierda.

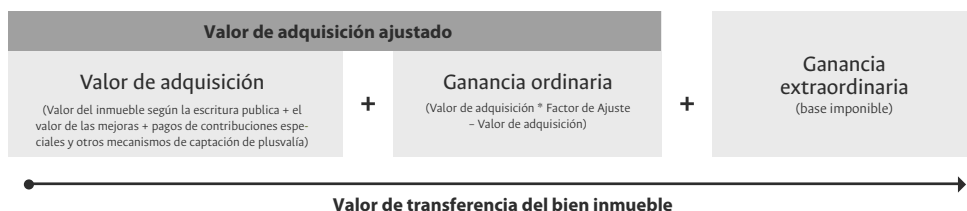
2. Impacto sobre la propiedad privada

Mecanismo del instrumento de captura de plusvalía en Ecuador (2016-2018)

La Ley de Plusvalía incorporaba un impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles, cuyo objeto era gravar las ganancias extraordinarias obtenidas en dichas transferencias. La ley reformaba al artículo 556 del COOTAD (2010), que establecía un impuesto a las utilidades y plusvalías en la transferencia de predios urbanos, mediante un gravamen del “diez por ciento (10 %) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos”.

El gravamen establecido por la Ley de Plusvalía consistía en una participación del 75 % de la ganancia extraordinaria, que se determinaba como la diferencia entre el valor de la compra y el valor de adquisición ajustado (figura 4). La construcción de este valor es un aspecto fundamental que ha sido cuestionado por los opositores de la ley y que afecta la legitimidad social de esta. Este valor se compone del esfuerzo del propietario, incluyendo el valor de compra del bien los impuestos sobre la propiedad que haya pagado. Además, se suma la ganancia ordinaria, que implica una actualización del valor de bien basada en una suerte de deflación del valor. Por lo tanto, la metodología de cálculo de la ganancia extraordinaria se fundamenta en todo aquello que agrega valor al bien, tanto por factores endógenos (principio de la plusvalía) como aquellos que no son mérito del propietario.

Figura 4. Metodología de cálculo de la base imponible



Fuente: Guaman (2021).

Rafael Correa (Alianza País): Revolución Ciudadana

Rafael Correa, líder máximo del partido político Alianza País durante su mandato entre 2007 y 2017, anunció en 2014 la puesta en marcha de dos proyectos de ley con el objetivo de combatir la especulación inmobiliaria y abordar el déficit fiscal que enfrentaban los 221 municipios del país. El presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados argumentó que si el “Estado, a través de la obra pública, es el que ha motivado el incremento del valor de un predio o de una zona, no puede ser que solo el dueño del terreno, del predio, sea el beneficiario de ese incremento, se tiene que compartir y el Estado tiene que recuperar esa inversión” (*El Universo*, 2014). En ese momento, se difundió que el proyecto de ley contemplaba una participación del 25 % de la plusvalía, donde los tributantes podrían escoger entre la cesión de suelo edificable en favor del gobierno municipal o pago en efectivo.

Después de un año sin mayores repercusiones, en mayo de 2015, Correa anunció formalmente el envío de dos proyectos de ley al máximo órgano legislativo, con el objetivo de abordar la inequidad existente. Ambos proyectos buscarían captar la plusvalía ilegítima y establecer un nuevo sistema impositivo para las herencias. Según Correa, más de 600 millones de dólares generados por la inversión del Estado habían ido a parar a manos privadas, por lo tanto, limitar las prácticas de acumulación basadas en el patrimonio era una prioridad en la ley para reducir la desigualdad social. En ese momento,

el anuncio ya es oficial y los proyectos generaron expresiones de rechazo en algunos sectores, que se manifestaron en protestas en las calles del centro de la capital con consignas que decían: “fuera Correa fuera”. En la ciudad de Guayaquil, principal polo económico, las manifestaciones se llevaron a cabo durante cinco días consecutivos hasta el 12 de junio. Los manifestantes fueron convocados a través de grupos en redes sociales (*BBC News*, 2015), y otros, congregados por el líder político de oposición, Guillermo Lasso. No obstante, en ambas ciudades se dan paralelamente manifestaciones de apoyo a Correa.

Lasso, principal representante de la derecha en Ecuador, reclamó durante las movilizaciones que se retiraran los dos proyectos de ley y afirmó que era el momento de defender a las familias ecuatorianas (*La República*, 2015). La respuesta de sus simpatizantes confirmó que seguirían movilizadas hasta que los proyectos de ley fueran archivados. Según algunos de los manifestantes, la iniciativa del oficialismo busca dejar a los hijos sin el fruto del trabajo de los padres (una preocupación centrada en la propuesta del impuesto a las herencias). Después de varios días de movilizaciones, las protestas se fortalecieron al recibir el respaldo de los alcaldes de Quito y Guayaquil.

Según el ministro coordinador, los proyectos de ley no afectarían en absoluto al 98 % de la población y contribuirían a la distribución de la riqueza. Sin embargo, las protestas de rechazo se intensificaron y la consecuente confrontación entre la oposición y el oficialismo llevó a que Correa suspendiera temporalmente la aprobación de los proyectos de ley el 15 de junio,

seguido de un llamado a la paz debido a la visita del máximo representante de la Iglesia Católica el 5 de julio (Notimundo, 2015). Posteriormente, convocó a un diálogo nacional que tenía como premisa informar de manera “correcta” sobre el contenido de los proyectos de ley, ya que Correa sostenía que la Ley de Plusvalía contribuía a reducir la especulación de la tierra y que la Ley de Herencias solo afectaba al 2 % más rico. Uno de los primeros opositores a la convocatoria fue el presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, quien argumentó que no participarían debido a que los proyectos legislativos violaban los principios empresariales.

Después de un período de relativa tranquilidad, en mayo de 2016 Correa anunció que retomaría los proyectos y lo oficializó el 17 de octubre durante la inauguración del Hábitat III, con sede en Quito. En ese momento, ya era de conocimiento público que la Ley de Plusvalía, consistía en un gravamen del 75 % sobre las ganancias extraordinarias generadas en las compraventas, lo cual generó preocupación en el sector de la construcción, que para el año 2017 el BCE pronostica un decrecimiento del 10 % (Orozco, 2016). Ante esto, el presidente de la Federación de Cámaras de la Construcción de Ecuador enfatizó que la ley incrementaría el costo de la tierra y llegaba en medio de un período de recesión para el sector.

El 1 de diciembre, Correa finalmente envió al máximo órgano legislativo únicamente el proyecto relacionado con la plusvalía de la tierra para su debate y aprobación. El contenido del proyecto ratificaba el gravamen del 75 % sobre las ganancias extraordinarias y establecía que los ingresos se destinarían a los municipios para financiar proyectos de vis. Tras el envío, Correa destacó que el 90 % de los ecuatorianos experimentarían una reducción en el impuesto de la plusvalía, y aquellos que pagarían más serían los especuladores que se habían beneficiado de las obras del Estado (Puente, 2016).

El envío del proyecto de Ley a la Asamblea motivó la reanudación de las movilizaciones el 8 de diciembre en Ambato, Cuenca, Guayaquil y Quito, sin embargo, no lograron tener un impacto

significativo. De esta manera, la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de la tierra y fijación de tributos fue aprobada en la Asamblea Constituyente con 79 votos a favor y 27 votos en contra, el 27 de diciembre de 2016.

3. El ejercicio legislativo trasladado al espacio público

Lenin Moreno (Alianza País): “7 veces sí” (Derogatoria)

Conforme a los períodos electorales, en 2017 se eligió a Lenin Moreno como presidente de la República, quien continuó con el proyecto político de Alianza País. Dado que Moreno había sido vicepresidente en la administración de Correa, se esperaba que se mantuviera la continuidad del proyecto político. Sin embargo, sorprendentemente, Moreno inició una campaña de desprestigio del gobierno de Correa, acusándolo de haber llevado un gobierno de confrontación, autoritarismo y abusivo, lo que presagiaba un cambio ideológico en su modelo de gobierno y la descorreización del Estado.

En julio de 2017, Moreno anunció la importancia de revisar el alcance y la aplicación de la Ley de Plusvalía, debido a que, según el BCE, el sector de la construcción experimentaba una contracción del 7.3 % (*El Telégrafo*, 2017). Con esto, formalizó su compromiso, junto con el presidente de la Asamblea Constituyente, de reformar la ley con el objetivo de preservar su espíritu de lucha contra la especulación de la tierra.

La iniciativa de Moreno recibió apoyo del representante de la Federación Nacional de las Cámaras de la Construcción, quien afirmó que el sector de la construcción ha reducido su actividad entre un 30 y 50 %, y que la disminución se había trasladado a los proveedores de servicios y bienes, quienes registraron caídas aún mayores, superiores al 50 %. Además, se sumaron argumentos por parte de actores inmobiliarios que sostenían que la vivienda era un medio directo de ahorro, y que cualquier valor que excediera la inflación será retenido por el Estado.

Moreno informó que la reestructuración del Estado requiere una consulta popular que pusiera fin al poder del correísmo. En este sentido,

anunció el 18 de septiembre la intención de formalizar la consulta popular, aunque hasta ese momento no se ha especificado si la Ley de Plusvalía estaría dentro del referendo (*El Comercio*, 2017). El 2 de octubre, el poder ejecutivo oficializó la convocatoria para la consulta con siete preguntas, una de las cuales abordó la derogación de la Ley. A pesar de reconocer la necesidad y legitimidad de combatir la especulación y distribuir la riqueza generada por la inversión pública, el poder ejecutivo accedió a incluir una pregunta que no busca derogar la ley en lugar de reformarla. Además, ofreció trabajar en el futuro un mecanismo para impulsar el sector de la construcción y combatir la especulación.

Durante el camino al referendo, se le ha tildado de inconstitucional debido a que contenía dos referendos constitucionales y carecía del pronunciamiento de viabilidad de la Corte Constitucional. Además, Rafael Correa lo calificó como un golpe de estado y un intento de destruir al país (dw, 2017), alegando que favorece los intereses de la élite económica.

La oposición de Correa (la derecha, las organizaciones indígenas, la élite de la prensa) ha visto la consulta popular como una herramienta para fracturar la estructura *correísta* (*El Universo*, 2017), ya que una de las preguntas proponía la creación de un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio con facultades para nombrar y destituir autoridades de control y electorales. Algunos grupos sociales han aplaudido la iniciativa por su oposición a la política económica de Correa, y los sectores inmobiliarios y de la construcción vieron la oportunidad de eliminar la Ley de Plusvalía. En virtud de ello, se generó un escenario propicio para la *descorreización* a través del referendo, bajo el slogan de “7 veces sí”.

Los argumentos en rechazo a la Ley de Plusvalía continúan en el camino hacia la consulta, liderados por asociaciones inmobiliarias y de constructores, quienes afirmaron que se perdieron 77 462 empleos entre 2015 y 2017. Por su parte, su máximo vocero manifestó que el “día que la Ley entró en vigor se detuvo vertiginosamente la actividad inmobiliaria,

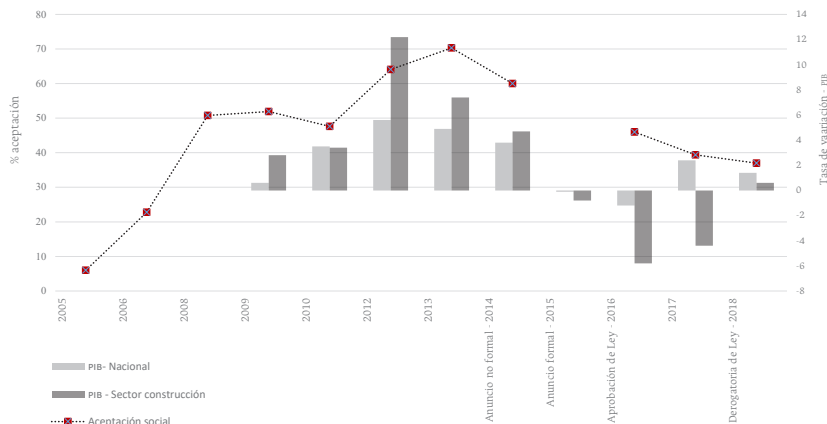
se cerraron fuentes de empleo, se paralizó la industria de materiales de construcción y la economía del país sintió el efecto” (Vela, s. f.). Además, se publicó en sus plataformas digitales información que responsabilizaba a la Ley de la resección en el sector.

4. Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación

El 4 febrero del 2018, se desarrolla la consulta popular, en la cual se planteó la pregunta sobre la derogatoria de la Ley de Plusvalía. Con una aceptación del 63.1 %, la ley fue derogada, lo que generó una respuesta positiva entre los detractores. Un legislador del bloque, entonces oficialista, manifestó que el anuncio de la posible derogatoria había provocado un crecimiento del 71 % del sector inmobiliario en diciembre de 2017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2018). Sin embargo, se evidencia lo contrario al analizar los argumentos que abanderaron la resistencia a la ley, como el mecanismo de aplicación, el comportamiento del mercado inmobiliario y el desempeño del sector de la construcción (Guaman, 2021). Al respecto, llega a las siguientes conclusiones:

- El debate, aprobación y derogatoria de la ley no presentan ninguna correlación con el desempeño de los procesos de compraventa de los bienes inmuebles y el sector de la construcción.
- La recesión del sector de la construcción se correlaciona con el desempeño de la economía nacional, regional y la situación económica de los consumidores de la materia prima de la región.
- La Ley de Plusvalía no tuvo ningún impacto en el desempeño de los sectores de la construcción y el mercado inmobiliario.
- La metodología de fijación de la base imponible excluía cualquier valor proveniente del esfuerzo del propietario y permitía un margen de capitalización de la plusvalía (el 25 % en el que no participaba el Estado, más 24 SBU por encima del valor de adquisición ajustado), lo que reconocía el patrimonio familiar y garantizaba su conservación.

Figura 5. Aceptación social de la Revolución Ciudadana y PIB nacional y sector construcción



Fuente: elaboración propia con datos de CNE (2014, 2016, 2017, 2018); Meléndez y Moncagatta (2017); Noboa (2014); BCE (2018).

La conflictiva implementación y posterior derogatoria de la Ley de Plusvalía se produjo en un momento complicado para el capital político de Correa. Como se mencionó anteriormente, su modelo socialista se fundamenta en la bonanza económica a nivel regional y nacional, lo que hace que su permanencia sea vulnerable a la fluctuación del precio de las materias primas y los ciclos económicos. La figura 5 muestra la recesión económica general y, por supuesto, la caída de aceptación del gobierno de Correa, afectando especialmente al sector de la construcción. En este punto, es importante mencionar que la implementación “forzada” de la ley fue posible gracias a la mayoría legislativa obtenida en épocas de mayor popularidad. Sin embargo, ante el momento crítico, resultaría difícil sostener la ley, incluso si Correa hubiera continuado en el poder.

Conclusiones

Existen dos aspectos comunes destacables en los instrumentos de captura de plusvalías que han logrado viabilidad y permanencia basadas en una aceptación social: 1) la recaudación de plusvalías se realiza a través de una contra-

prestación que se genera a partir de un beneficio inmediato proporcionado por el Estado, ya sea mediante inversión o autorización para mayor aprovechamiento; y 2) los valores recaudados se destinan, en su mayoría, a reinvertirse en la misma zona. En este sentido, se puede considerar que estos dos puntos representan una forma de captura de plusvalías en correspondencia con un principio de distribución de la riqueza.

Por otro lado, existen experiencias que no incluyen una “contraprestación”, es decir, no hay un beneficio inmediato antes de la captura de plusvalía, sino que el Estado pretende participar de los incrementos de valor que se deben a factores externos al bien en cuestión. En estos casos se encuentran Ecuador y México, ya que los proyectos de ley analizados no han tenido éxito y, en el caso de Ecuador, la ley fue derogada.

Ecuador ha tenido tradicionalmente una baja participación legislativa de partidos de izquierda. No fue sino hasta 2013 que se produjo un hecho histórico con la llegada de la Revolución Ciudadana al poder y la obtención de la mayoría legislativa, lo que garantizó un respaldo legislativo para su proyecto político. Correa inició su administración después

de haber puesto su cargo a disposición en una reforma constitucional, confiando plenamente en su capacidad para volver a ganar, lo que se materializó en los siguientes períodos electorales. La capitalización política de la bonanza económica, la priorización en la inversión social, el manejo efectivo de estrategias de comunicación le permitieron establecer un proyecto económico alineado con la izquierda del siglo XXI de la región.

Con su llegada a Ecuador, se llevaron a cabo una serie de reformas que incluían medidas tributarias progresivas sobre la propiedad y la renta, así como estrategias de enfoque social. En este contexto, la implementación de la Ley de Plusvalía parecía “natural”, ya que se trataba de un impuesto progresivo sobre las ganancias especulativas de la propiedad, con el objetivo de lograr una distribución de la riqueza generada por el Estado. Sin embargo, no se podría atribuir su implementación únicamente a una inercia ideológica de carácter regional, sino que también hubo una voluntad política por parte de Correa para distribuir la riqueza y combatir la especulación. Esta voluntad se basó en una coyuntura también local que le permitió obtener una mayoría legislativa que respaldara su proyecto económico.

La Ley de Plusvalía estuvo envuelta en controversia durante su proceso de planteamiento y aprobación. Sin embargo, como se demostró posteriormente, esta ley no tuvo un impacto significativo en el sector de la construcción ni en el mercado inmobiliario, y mucho menos tenía la capacidad de afectar la economía en general. En este sentido, los defensores de la ley habrían intentado mediar y establecer un margen de negociación social para lograr viabilidad política, proponiendo una retórica que excluye el término plusvalía y permitía que los propietarios tuvieran un margen de capitalización de esta, eximiendo el impuesto en algunos casos.

En las experiencias de captura de plusvalías “exitosas”, que gozan con la legitimidad social necesaria para garantizar su permanencia, el mecanismo implica un beneficio

inmediato previo y los fondos recaudados generalmente se invierten en la misma zona que generó la plusvalía. Todo esto se realiza en un marco de “contraprestación” que garantiza el flujo del capital, como sucede en el capitalismo avanzado. En esta línea, la única forma en la que se podía implementar un instrumento sin este sistema de contraprestación, como la Ley de Plusvalía, sería en una coyuntura de carácter nacional y regional que lo respaldara. Es fundamental comprender que, aunque no existía un beneficio previo inmediato, el concepto mismo de plusvalía implica un beneficio generado por factores exógenos previamente.

Si bien existía un impuesto a la plusvalía vigente desde 1971, la Ley de Plusvalía introdujo reformas significativas. Esta ley incorporó un mecanismo de verificación de valores de transacción y de la base imponible, amplió el ratio del impuesto incluyendo a los inmuebles rurales, incrementó la tasa de participación del Estado del 10 al 75 %, no estableció un hecho generador relacionado directamente con un beneficio previo inmediato y desvinculó el lugar de origen de los recursos de su destino de inversión. Estas modificaciones generaron temores en la población respecto de su patrimonio, de forma muy similar al caso mexicano, ya que la ley carecía del sistema de “contraprestación” y establecía un margen de flexibilidad y negociación reducido, lo cual finalmente condujo a su derogación. Los opositores políticos de Correa y los desarrolladores inmobiliarios (los llamados “perjudicados”) capitalizaron estas preocupaciones y argumentos infundados para movilizar a la clase media en su contra.

La fragilidad del modelo de izquierda fue evidente durante toda la administración de Correa, puesto que el electorado ecuatoriano no se identifica mayoritariamente con la izquierda, y el proyecto estaba expuesto a los altibajos de los procesos económicos regionales y mundiales. Esto se manifestó al final del período de Correa, que concluyó con enfrentamientos directos con la prensa, acusaciones de corrupción, y la disminución sustancial de los ingresos fiscales debido a la recesión

económica a nivel nacional y regional. Estos acontecimientos minaron la credibilidad de Correa en 2017, hasta el punto en el que declinó su participación en los comicios. Sin embargo, la coyuntura se mantiene en niveles bajos, lo que confirmó la prolongación de Alianza País al elegir a Lenin Moreno para dar continuidad al programa económico.

La consulta popular corresponde a la primera medida adoptada por Lenin Moreno por *descorreizar* los poderes del Estado. Para ello, planteó una división de la estructura del referendo en dos grupos, el primero buscaba desacreditar políticamente a Correa, mientras que el segundo pretendía obtener respaldo social. El primer grupo consultaba si se estaba de acuerdo con: 1) la inhabilitación política de las personas condenadas por actos de corrupción (para ese momento, Correa enfrenta un proceso judicial por supuestos actos de corrupción); 2) establecer que las autoridades elegidas popularmente solo pudieran ser releídas una vez en el mismo cargo (lo que invalidaría una futura candidatura de Correa, quien había sido electo en el cargo por 3 veces); y 3) terminar el período constitucional del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y crear uno “transitorio” con la facultad para remover a las autoridades del Estado. Por otro lado, el segundo grupo consultaba si se estaba de acuerdo con: 1) la imprescriptibilidad de

los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes; 2) prohibir de manera absoluta la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos; 3) reducir el área de explotación de la reserva natural Yasuní de 1030 a 300 Ha; y 4) derogar la Ley de Plusvalía.

Las preguntas del segundo grupo no querían pasar por un costoso proceso consultivo, puesto que, al no modificar el contenido constitucional, podían ser resueltas por la Asamblea Constituyente. Esto implica que su incorporación respondió a una estrategia de legitimación del referendo, ya que apelaban a un sentido social y cuestionaban una ley que generaba resistencia social y descontento en la sociedad con relación a Correa. En este sentido, la pregunta referida a su derogatoria no implicaba ningún compromiso vinculante para el Estado en la formulación de otro mecanismo para combatir la especulación.

Fue crucial para el desarrollo de la consulta popular el descontento generalizado con la administración de Correa, lo que llevó a aceptar un proceso “necesario”, aunque ilegal. En este sentido, el procedimiento inconstitucional que se desarrolló en la consulta nunca generó críticas significativas u obstáculos que dificultaran el proceso. Esto se refleja en un resultado general de la consulta, en la que un 67.65 % apoyó la iniciativa de *descorreizar* el país, votando “7 veces Sí”.

Tabla 2. Similitudes y divergencias de la Ley de Plusvalía en Ecuador y en México

Caso	Hecho histórico electoral	Impacto sobre la propiedad privada	El ejercicio legislativo trasladado al espacio público	Acción política de respuesta y enfoque de reglamentación
Ecuador	Participación democrática que ratifica al ejecutivo y una mayoría legislativa para la aprobación de ley.	Gravamen sobre el valor acumulado en la propiedad privada mediante la captura de plusvalores.	Se despliegan resistencias civiles y políticas, y se deroga en un acto de liquidación de la administración que promovió la ley.	Se deroga la ley sin ningún mecanismo de compensación.
México	Participación democrática favorable que elige una asamblea para la formulación de ley.	Gravamen sobre el incremento de valor de la propiedad privada producido por cambios normativos.	Se despliegan resistencias civiles y políticas, y el mismo proponente se retracta.	Se modifica el recurso normativo para optar por un sistema de “contraprestación”.

Fuente: elaboración propia (2022).

En este contexto, se pueden identificar similitudes y particularidades para los casos analizados, que se resumen en la tabla 2, donde se puede observar que Ecuador y México presentan orígenes similares en términos de participación democrática y objetivos sociales, así como una resistencia social y política motivada por el temor infundado a la afectación sobre el patrimonio acumulado en la propiedad privada. No obstante, existen diferencias en cuanto al enfoque de regulación, ya que en el caso ecuatoriano nunca se contempló la “contraprestación”, mientras que en México se garantizó la perpetuidad del mecanismo al modificarse para garantizar que lo recaudado se invierta en la misma zona que genera la plusvalía, y posteriormente al beneficio generado por parte del Estado.

Este contexto permite fundamentar que la plusvalía de la propiedad privada tiene la capacidad de llevar un proceso legislativo hasta el espacio público y los hogares que tradicionalmente no participan en el ejercicio parlamentario. De esta manera, en esencia, la derogación de la Ley de Plusvalía en Ecuador no obedece a intereses económicos elitistas e inmobiliarios de manera directa, sino que cumple su función en el proceso de *descorreización* del Estado, respaldando un cambio ideológico en la política. Por lo tanto, se volvió urgente para las élites económicas y la clase media rechazar la política taxativa sobre la propiedad, pues otras medidas de transformación del Estado hacia un modelo de libre mercado llegaron más adelante sin tanta premura, como la reducción del tamaño del Estado, la condonación de las deudas tributarias, reducción del subsidio a los combustibles, la eliminación de los aranceles a la salida de divisas y la flexibilización de las condiciones laborales, entre otras.

Debido a la posición de Ecuador y la mayoría de los países de América Latina como productores de materias primas en el mercado global, y a su proceso histórico, enfrentan una realidad económica, política y social similar en términos de distribución de la riqueza y limitadas capacidades financieras e institucionales para hacer frente el proceso de segregación

del mercado inmobiliario que opera libremente y, en ocasiones, en complicidad del aparato estatal. Por esta razón, es de suma relevancia profundizar el análisis de la coyuntura regional política y económica, así como de los mecanismos implementados de manera efectiva, para avanzar en los países que no han iniciado el proceso y para aquellos que han fracasado en la puesta en marcha de iniciativas de distribución de riqueza y de regulación del mercado inmobiliario a través de instrumentos que afectan la plusvalía y la propiedad privada. Esto permitirá anticipar y solventar tropiezos experimentados, como los ocurridos en Ecuador y México.

Referencias

- Azuela, A. (2020). La plusvalía urbana y la vida social de unos párrafos. En A. Azuela, L. Gonzales y C. Saavedra, (eds.), *Ciudad de México. Inercias urbanísticas y proceso constitucional*. CIDE.
- Banco Central del Ecuador (BCE). (2018). Informe del crecimiento del PIB por sector económico.
- Basabe-Serrano, S. y Barahona, C. (2017). El fin del giro a la izquierda en Ecuador: rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En M. Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 35-56). Flacso México. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1db.5>
- BBC News. (2015, junio 26). Ecuador: en Quito y Guayaquil marchan nuevamente contra Rafael Correa. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150625_ecuador_marchas_correa_ep
- Blanco, A. Fretes, V. y Muñoz, A. (Eds.). (2016). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: La captura de plusvalía en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-valorizacion-del-suelo-la-captura-de-plusvalias-en-america-latina-y-el>

- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Ediciones Luxemburg.
- Chiriboga, J. (2017). *¿Qué explica la popularidad de Rafael Correa durante los 10 años de la Revolución Ciudadana? - Estudio Económico*. [Trabajo de titulación de pregrado]. Universidad San Francisco de Quito. <https://repositorio.usfq.edu.ec/bitstream/23000/6635/1/131133.pdf>
- Cleary, M. (2006). Explaining the left's resurgence. *Journal of Democracy*, 17(4), 35-49. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/a-left-turn-in-latin-america-explaining-the-lefts-resurgence/>
- Consejo Nacional Electoral (CNE). (2014). *Atlas electoral del Ecuador 2009-2014*. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/CNE_ATLAS-ELECTORAL-DEL-ECUADOR-2009-2014.pdf
- CNE. (2016). *Atlas electoral del Ecuador 2002-2007*. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/ATLAS-ELECTORAL-DEL-ECUADOR-2002-2007.pdf>
- CNE. (2017). *Resultados electorales*. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/RESULTADOS-ELECTORALES-2017.pdf>
- CNE. (2018). *Elecciones presidenciales del Ecuador 1948-2017*. https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/libro_presidentes_1948_2017-2.pdf
- Conaghan, C. y De la Torre, C. (2008). The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), 267-284.
- Deutsche Welle (DW). (2017, noviembre 30). Ecuador: Lenin Moreno convoca a consulta popular. <https://www.dw.com/es/ecuador-lenin-moreno-convoca-consulta-popular/a-41589794>
- El Comercio. (2017, septiembre 18). Moreno llamará a consulta popular; el 2 de octubre se presentará el contenido. <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-consultapopular-presentacion-contenido-elgobiernoinforma.html>
- El Telégrafo. (2017, julio 26). Ley de Plusvalía agudizó la crisis del sector, aseguran constructores. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/1/ley-de-plusvalia-agudizo-la-crisis-del-sector-aseguran-constructores>
- El Universo. (2014, julio 7). Regulación de la plusvalía, primero a la Ley de suelos. <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/07/07/nota/3201421/regulacion-plusvalia-primero-ley-suelos/>
- El Universo. (2017, agosto 31). Mas sectores respaldarían una consulta popular en Ecuador. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/31/nota/6357193/mas-sectores-respaldarianconsulta-popular>
- Furtado, F. y Acosta, C. (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf
- Guaman, V. (2021). *Captura de plusvalía en Ecuador: un instrumento regulador de la especulación inmobiliaria y efectos en el sector de la construcción y la recaudación fiscal* (Trabajo de maestría). Univesitat de Barcelona.
- Harnecker, M. (2010). Gobierno de Rafael Correa. Innovación, eficiencia y credibilidad. Entrevista al canciller Ricardo Patiño. <https://rebellion.org/docs/110843.pdf>
- Iza, L., Tapia, A. y Madrid, A. (2020). *Estallido: la rebelión de octubre en Ecuador*. Ediciones Red Kapari.
- Jaramillo, S. (2011). *Plusvalías Urbanas. Fundamentos económicos y jurídicos. Fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Universidad Externado de Colombia.
- Jurado, B. (2019). *Rafael Correa, un caudillo del siglo XXI: el enlace ciudadano como estrategia de persuasión y desgaste del poder* [Trabajo de titulación de pregrado] Universidad Internacional del Ecuador. <https://repositorio.uide.edu.ec/bitstream/37000/3973/1/T-UIDE-2268.pdf>
- La República. (2015, junio 13). Marchas a favor y en contra del gobierno se concentraron en el centro de Guayaquil. <https://www.larepublica.ec/blog/2015/06/13/marchas->

- a-favor-y-en-contra-del-gobierno-se-concentraron-en-el-centro-de-guayaquil/
- Lora, E. y Panizza, U. (2002, marzo 11). Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo (471). <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-471.pdf>
- Mejía, S. (2012). *Rafael correá: un presidente popular: Causas de los altos índices de aceptación* [Tesis de maestría]. Flacso. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8532/2/TFLACSO-2012SMR.pdf>
- Meléndez, C. y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 37(2), 413-448. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>
- Munévar, C. (2016, noviembre 16-18). *Una lectura epistemológica de la plusvalía urbana en el contexto de la ciudad, la propiedad y los derechos* [Ponencia de encuentro]. V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8526/ev.8526.pdf
- Nestares Nolasco, F. (2017, julio 26-28). A una década del correísmo: Las tensiones del autoritarismo competitivo estallan en Ecuador [Ponencia de congreso]. IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czo5NToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSzVPIjtzOjQ6IjE4MDIiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMDVknMzNjQ3ZGU4NjQxNTM2NDJmMDZmNWWE5ZjU5ZDEiO30%3D>
- Noboa, A. (2014, diciembre 30). Roldós y Correa, los mejor calificados en 40 años. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/roldos-correa-mejor-calificados-historia.html>
- Notimundo. (2015, diciembre 30). Ley de Herencias y Plusvalía fueron el detonante de las movilizaciones de la posición en 2015. <https://notimundo.com.ec/ley-de-herencias-y-plusvalia-fueron-el-detonante-de-las-movilizaciones-de-la-oposicion-en-2015/>
- Orozco, M. (2016, octubre 22). Ley de Plusvalía retorna a la agenda oficial. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ley-plusvalia-rafaelcorreá-asamblea-politica.html>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018, marzo 23). Ley Orgánica derogatoria de la Ley Orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos. R. o. 206.
- Puente, D. (2016, diciembre 1). Presidente Rafael Correa envió Ley de Plusvalía a la Asamblea. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/rafaelcorreá-envio-ley-pluvalia-asambleanacional.html>
- Radio Pichincha. (2019, diciembre 27). Rafael Correa fue el presidente con mayor índice de aprobación, según Cedatos. <https://www.radiopichincha.com/rafael-correa-fue-el-presidente-con-mayor-indice-de-aprobacion-segun-cedatos/>
- Sabogal, J. (2014). El modo de producción capitalista, su actual crisis sistémica y una alternativa posible. *Sociedad y economía* (28), 75-94. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i28.3930>
- Sandroni, P. (2014). Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) como instrumento para el financiamiento del desarrollo urbano. En M. Smolka F. Furtado (eds.), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* (pp. 53-59). Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/instrumentos-notables-politicas-de-suelo-america-latina-full_0.pdf
- Svampa, M. (2008). Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). *Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, 9(24), 17-49. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal24/02svampa.pdf>

- Torrco, M. (2017). Introducción: Giro a la izquierda en América Latina: las explicaciones teóricas y el desempeño de los gobiernos. En M. Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?: Gobiernos y políticas públicas* (pp. 9-34). Flacso México. <https://doi.org/10.2307/j.ctt21kk1db.4>
- Tuaza, L. (2011). La relación del gobierno de Rafael Correa y las bases indígenas: políticas públicas en el medio rural. *Ecuador Debate*, (83), 127-150. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3577/1/RFLACSO-E83-09-Tuaza.pdf>
- Vela, C. (s. f.). Henry Yandún La nefasta Ley de Plusvalía. *Clave*. <https://www.clave.com.ec/henry-yandun-la-nefasta-ley-de-plusvalia/>
- Zibell, M. (2017, febrero 19). Tras 10 años de gobierno, además de un Ecuador dividido, ¿qué más deja Rafael Correa? *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38980926>