



Maestría en ordenamiento territorial y desarrollo urbano
Facultad de Arquitectura – Universidad de la República

Tesis

**Instrumentos fiscales,
obras de infraestructura
y transformaciones territoriales**
El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones
1985 - 2000

Autor: Arq. Alicia Artigas Muñoz

Tutor: Dr. Arq. Pablo Ligrone

Asesor:

Ec. Vincent Renard

Gráficos – Colaboradores:

Viviana Barneche

Ricardo Pereira Leal

María Pía Salvat

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPITULO 1 - DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	5
OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN	5
RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
JUSTIFICACIÓN DEL RECORTE O ENCUADRE ELEGIDO.....	7
CAPITULO 2 - METODOLOGIA	10
MARCO CONCEPTUAL	10
HIPÓTESIS PRINCIPALES Y ACCESORIAS	14
RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN	15
Marco Normativo.....	15
Datos Canelones.....	15
Datos Ciudad de la Costa	16
CAPITULO 3 - CANELONES, UN TERRITORIO TENSIONADO.....	18
URUGUAY Y EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO	18
EL DEPARTAMENTO DE CANELONES	20
GENEALOGIA DE CIUDAD DE LA COSTA.....	21
CAPITULO 4 - LOS PROCESOS TERRITORIALES 1985-2000 - MIGRACIÓN DE POBLACION Y TRANSFORMACIÓN DEL AREA METROPOLITANA	24
EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN.....	24
Características de la metropolización	25
Los corredores urbanos.....	26
La metropolización vista desde la zona rural	27
Las particularidades del Corredor Este – Ciudad de la Costa	27
CAPITULO 5 - CIUDAD DE LA COSTA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS ¿ANTES O DESPUÉS DE LA POBLACIÓN?	31
OBRAS PÚBLICAS CANELONES 1985-2000	31
Obras de vialidad - llamados a Licitación Pública	31
Obras por contrato.....	33
Obras por administración.....	34
OBRAS PÚBLICAS CIUDAD DE LA COSTA	35
Obras nacionales licitadas por el MTOP en Ciudad de la Costa	35
Obras por contrato.....	35
Obras de caminería departamentales	36
Otras obras públicas de infraestructura	37
CAPITULO 6 - POLITICAS FISCALES y MERCADO INMOBILIARIO	39
MARCO JURÍDICO DE LOS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD.....	39
NATURALEZA DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD.....	40
VALOR CATASTRAL Y VALOR BASE DE CALCULO DE IMPUESTOS	41
IMPUESTOS A LA PROPIEDAD EN CANELONES	47
CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA	47
CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS	48
IMPUESTO ADICIONAL INMOBILIARIO A LOS PREDIOS BALDÍOS	49
FONDO PARA OBRAS EN ZONAS BALNEARIAS	49
IMPUESTOS A LA PROPIEDAD EN CIUDAD DE LA COSTA.....	50
Actualización de aforos en Ciudad de la Costa.....	50
MERCADO INMOBILIARIO - AFOROS CATASTRALES Y VALOR DEL SUELO ...	52
INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE LA PLUSVALIA.....	54
CAPITULO 7 - APROXIMACIÓN A UN MODELO DESCRIPTIVO.....	57
SELECCIÓN DE LAS VARIABLES RELEVANTES.....	58
ANÁLISIS DE LOS INDICADORES EN EL PERÍODO	58
Población.....	58
Uso del Suelo	59

Valor del suelo.....	60
COMPORTAMIENTO DEL MERCADO DE INMUEBLES.....	62
RELACION ENTRE LOS INDICADORES ANALIZADOS.....	69
CAPITULO 8 - CONCLUSIONES.....	71
INDICADORES DE LAS TRANSFORMACIONES TERRITORIALES	
POSIBLE CUANTIFICACIÓN DEL MODELO.....	74
ESCENARIOS FUTUROS - ANTICIPACIÓN DE TRANSFORMACIONES	
TERRITORIALES.....	75
RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN.....	76
BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA.....	77

INDICE DE LAMINAS

LAMINA 1 – UBICACIÓN EN LA REGIÓN.....	76
LAMINA 2 – DEPARTAMENTO DE CANELONES.....	77
LAMINA 3 – MICRORREGIONES CANELONES.....	78
LAMINA 4 – CORREDORES URBANOS.....	79
LAMINA 5 – FOTOS AEREAS VUELO 1999 CIUDAD DE LA COSTA.....	80
LAMINA 6 – MORFOLOGIA.....	81
LAMINA 7 – OBRAS INFRAESTRUCTURA CANELONES 1985-1990.....	82
LAMINA 8 – OBRAS INFRAESTRUCTURA CANELONES 1990-1995.....	83
LAMINA 9 – OBRAS INFRAESTRUCTURA CANELONES 1995-2000.....	84
LAMINA 10 – OBRAS INFRAESTRUCTURA CIUDAD DE LA COSTA 1985-2000....	85
LAMINA 11 – VALOR INDICE MEF Y VALOR DÓLAR.....	86
LAMINA 12 – DIVISIONES TERRITORIALES IMC.....	87
LAMINA 13 – TASAS METROPOLITANAS 1985-1996.....	88
LAMINA 14 – DENSIDAD DE POBLACION 1985.....	89
LAMINA 15 – DENSIDAD DE POBLACIÓN 1996.....	90
LAMINA 16 – VARIACION DE DENSIDADES 1985-1996.....	91
LAMINA 17 – CONDICIONES DE VIDA.....	92
LAMINA 18 – COMERCIOS SOBRE AV. GIANNATTASIO 1985-1993.....	93
LAMINA 19 – VENTAS INMUEBLES MONTEVIDEO CIUDAD DE LA COSTA.....	94
LAMINA 20 – VALOR DEL SUELO.....	95
LAMINA 21 – VALOR DEL SUELO CATASTRAL.....	96

“Del carácter de los habitantes de Andria merecen recordarse dos virtudes: la seguridad en sí mismos y la prudencia. Convencidos de que toda innovación en la ciudad influye en el dibujo del cielo, antes de cada decisión calculan los riesgos y las ventajas para ellos y para el conjunto de la ciudad y de los mundos.”
Italo Calvino: *Las ciudades invisibles*

INTRODUCCIÓN

El presente estudio busca comprender las relaciones entre las obras públicas, las políticas fiscales y las transformaciones del territorio en un análisis de caso. Proponemos elaborar un modelo descriptivo que permita su análisis y sacar conclusiones particulares y generales para su aplicación. La comprensión de las relaciones planteadas nos permitiría prever los cambios en el territorio inducidos por las obras públicas y, eventualmente, captar las plusvalías generadas por éstas.

En el análisis del caso investigamos los tres ejes mencionados. En primer lugar, las obras públicas de infraestructura realizadas a escala departamental y en la Ciudad de la Costa en particular. Para analizar el segundo eje, las políticas fiscales, estudiamos el marco normativo de la fiscalidad, los impuestos a la propiedad y las relaciones entre el mercado inmobiliario y los valores base de cálculo de dichos impuestos. Analizamos el territorio como tercer eje, a partir de las transformaciones territoriales que se produjeron en el período estudiado.

Si bien se incluye en el modelo la normativa vigente, no se analiza, ya que no presenta modificaciones sustantivas en el período.

Establecemos como parte del modelo, algunos indicadores sensibles a las transformaciones del territorio. La densidad de uso del suelo urbano como indicador de la variación de población, y los usos no residenciales, como indicador de uso del suelo de servicios a la vivienda, mientras que el valor de las propiedades da cuenta de la variación del mercado inmobiliario. Investigamos la variación de los tres indicadores en el período 1985-2000 para la Ciudad de la Costa, como representativos de las transformaciones territoriales.

Como conclusiones del trabajo encontramos una relación entre algunas de las obras públicas realizadas y las transformaciones territoriales producidas en el mismo período. Identificamos, aunque parcialmente la relación entre las políticas fiscales y las transformaciones territoriales para este caso concreto. Finalmente, incluimos algunas recomendaciones para la gestión pública a escala departamental, aplicables en principio, a la Ciudad de la Costa y algunas al departamento de Canelones.

Asimismo dejamos planteadas posibles líneas de investigación sobre la ocupación del suelo – el cuarto indicador propuesto no analizado - y la cuantificación de los cuatro indicadores, como complemento para la construcción del modelo, y la generalización de su aplicación.

CAPITULO 1 - DESCRIPCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo de esta investigación es, en cierto sentido, pragmático: la voluntad de hacer un aporte a la gestión territorial en un ámbito espacial específico.

El presente trabajo busca describir y explicar las relaciones entre las políticas fiscales y las obras públicas, en tanto instrumentos de gestión territorial, y los procesos de transformación del territorio en un caso específico.

La aplicación de dichos instrumentos de ordenación territorial con fines solidarios, favorecerían la construcción de un territorio más democrático, fomentando la integración social y el desarrollo sustentable.

A la luz de los procesos ocurridos en las últimas décadas, el departamento de Canelones aparece como un caso significativo para analizar la incidencia de dichos instrumentos en las transformaciones territoriales. En particular, el área de la Ciudad de la Costa, ha sido escenario de cambios sustanciales a nivel demográfico y territorial, por lo que su estudio en detalle es de especial interés. Desarrollamos este aspecto más adelante, en la justificación del recorte elegido para la investigación.

En este sentido, se propone una línea de análisis tendiente a comprender las relaciones planteadas y permitir la anticipación de los procesos de transformación del territorio, y la posible recuperación de los mayores valores o plusvalías generadas por las obras públicas a través de mecanismos específicos. Definimos el marco conceptual en el capítulo 2.

En la escala departamental, elaboramos un modelo real de Canelones, con el objetivo de situar a la Ciudad de la Costa en ese contexto, sobre los cuatro ejes mencionados:

- Obras públicas
- Fiscalidad
- Normativa de edificación
- Transformaciones territoriales

Consideramos que las obras públicas generan transformaciones en el territorio, y por tanto podrían ser considerados instrumentos de ordenación territorial. Por ejemplo, a partir de la construcción de una ruta, se modifica la relación distancia-tiempo en su área de influencia.

Desde el punto de vista de la administración de recursos, los instrumentos fiscales son una vía de recaudación para las administraciones municipales. Por otra parte, podrían considerarse también como herramientas de ordenación del territorio.

Las mismas consideraciones se pueden realizar en el caso del mayor aprovechamiento introducido por las normativas de edificabilidad. En el caso de suelo urbanizado, la modificación de normativas que afecten la edificabilidad de los predios, induce transformaciones en el territorio.

Finalmente consideramos el territorio como el cuarto eje, donde se materializan las relaciones con los otros tres componentes. Como indicadores relevantes de las transformaciones territoriales, y a modo de hipótesis, nos planteamos cuatro variables: la densidad de población, el uso y ocupación del suelo y el valor del suelo.

- La densidad de población refleja el afincamiento de población en la zona. Se expresa en habitantes por hectáreas, más allá de las diferentes formas de ocupación, legales o irregulares, con o sin permiso municipal, unifamiliares o colectivas.
- El uso comercial del suelo muestra los usos de suelo no residenciales, a través del número de comercios para el caso particular
- El valor del suelo da cuenta de las variaciones del valor de las propiedades, e incluye las expectativas sobre su valorización.

Si bien incluimos la ocupación del suelo en el modelo, no la analizamos por dos motivos. En primer lugar, no existen datos suficientes para realizarlo y en segundo lugar, por tratarse de una zona de vivienda de temporada transformada en vivienda permanente, este indicador no sería significativo.

A partir de la verificación o no de los indicadores en la investigación, esperamos dejar prevista la creación de un mecanismo de seguimiento de los cambios producidos en el territorio.

CANELONES
"Políticas"

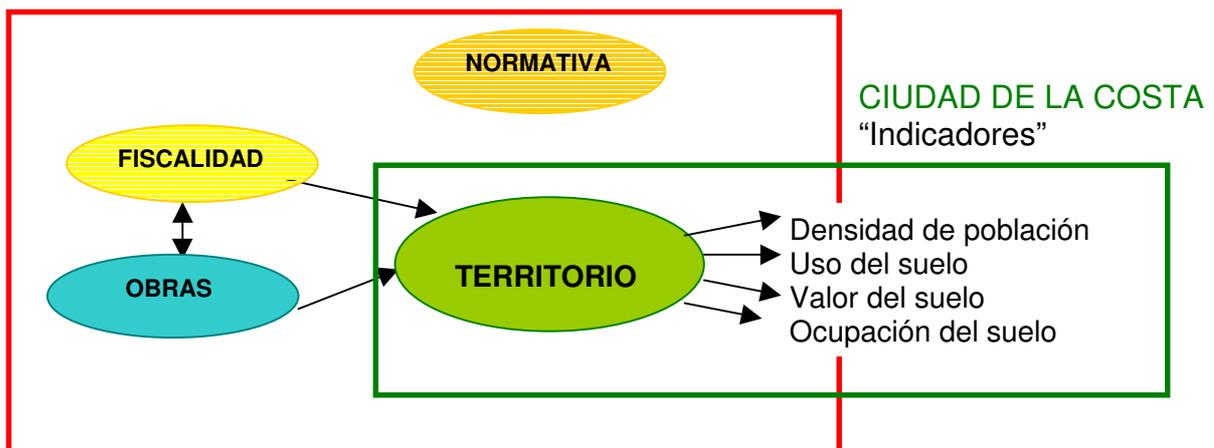


Figura 1

Para el territorio seleccionado, las relaciones entre los ejes y los indicadores propuestos elaboramos un modelo descriptivo de la realidad que graficamos en la Figura 1.

Este modelo se centra en las transformaciones producidas en el territorio de Canelones, específicamente en el contexto de los corredores metropolitanos, en el período 1985-2000, enmarcando el estudio del caso de Ciudad de la Costa para el estudio de los indicadores.

En este período, las normativas referidas a la edificabilidad no han sufrido cambios sustantivos, por lo que el estudio no hace referencia a este tema en particular.

RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

En el ámbito académico no existen - o son escasos - los estudios que vinculen las políticas públicas y fiscales, con las transformaciones territoriales.

La relevancia de esta investigación estriba en:

- la necesidad de comprender las lógicas de funcionamiento de las políticas departamentales - fiscales y de obras - en tanto instrumentos de ordenamiento y desarrollo del territorio.
- establecer un modelo explicativo que permita vincular efectos de políticas departamentales y las efectivas transformaciones territoriales que inducen.
- hacer más eficientes las políticas en el ámbito territorial del departamento a través de la anticipación de sus efectos. En el marco de esta anticipación, sería posible una justa distribución de cargas y beneficios generados por las obras, así como la posible captación de los beneficios asociados para la administración.

En la presente investigación, buscamos relacionar las obras públicas y las políticas fiscales, a las efectivas transformaciones que generan, y producir conocimiento sobre el tema. Creemos que a través de este conocimiento generado, pueda ser mejorada la eficiencia de dichos instrumentos como herramientas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

JUSTIFICACIÓN DEL RECORTE ELEGIDO

El ámbito territorial de análisis es el Departamento de Canelones, y la Ciudad de la Costa, como caso específico.

El interés de analizar un departamento en términos fiscales y de obras, radica en la posibilidad de aportar a la eficiencia de las políticas a escala departamental, en tanto herramientas de ordenamiento, y en tanto ingresos y egresos de la administración pública. En términos de ingresos, uno de sus principales recursos es el cobro de tributos relacionados a la propiedad inmueble. En tanto egresos, el gobierno departamental elabora y ejecuta planes de obras quinquenales que se traducen en sus presupuestos y gastos.

Consideramos a Canelones particularmente relevante por la singularidad de las transformaciones territoriales ocurridas en las últimas décadas, por su

importancia en el contexto nacional y por su relación al área metropolitana de Montevideo. En este sentido, el Departamento será analizado a partir de las transformaciones producidas en los corredores metropolitanos - Rutas Nacionales 5, 6 y 7, 8 y Av. Giannattasio -.

La relevancia de Canelones en el contexto nacional se puede apreciar desde diferentes enfoques sectoriales:

- En el ámbito nacional, es el segundo departamento en población¹ del país, y es significativo el número de unidades productivas allí localizadas. Esto lo convierte en un territorio de gran importancia en lo demográfico y económico.
- A escala metropolitana, participa en procesos de transformación sustantivos. Es receptor de recientes migraciones que se localizan en los corredores metropolitanos de las principales rutas nacionales, y de actividades no admitidas en el departamento de Montevideo, como los cementerios privados, clubes de campo y grandes superficies comerciales.
- Se dice que “Canelones es un Uruguay en pequeño” porque sintetiza tanto la producción agropecuaria como la actividad industrial y el turismo², y cuenta con población rural y población urbana concentrada en una diversidad de centros poblados de distinto origen e identidad.
- En lo económico, el PBI de Canelones es el 7.42% del total del país. Se ubica en segundo lugar del PBI nacional después de Montevideo que participa con el 60%. Sin embargo, el PBI per cápita de Canelones ocupa el penúltimo puesto en la clasificación de los departamentos del país³. Esta se explica porque el PBI per cápita se elabora tomando en cuenta la población total residente en el departamento. Gran parte de esta población, afincada en zonas urbanas vinculadas a los corredores que pertenecen al área metropolitana, trabajan en el departamento de Montevideo pero residen en Canelones. Este hecho reafirma su relevancia en el ámbito metropolitano.
- En lo social, el territorio de Canelones es escenario de conflictos múltiples, como los sucedidos a partir del reaforo de las propiedades⁴ y las transformaciones generadas a partir de cambios de uso por la construcción de infraestructuras⁵, así como conflictos ambientales por localización de actividades peligrosas, y por la erosión de suelos y la consecuente migración de población rural.

¹ INE: Censo 2004, Montevideo: 1.325.968 hab, Canelones 485.240 hab

² www.tacuy.com: El comercio y los servicios explican el 43,2% del valor agregado bruto departamental. La industria manufacturera contribuye a generar el 25,1% y la actividad agropecuaria el 14,4%. El resto del valor agregado responde a las actividades del gobierno y la construcción.

³ Gonzalez Posse : 2002 Seminario Maestría Ordenamiento Territorial: 54,67 % sobre el promedio nacional, mientras la participación de Montevideo es del 140,20 % sobre el promedio.

⁴ Conflictos sociales en Ciudad de la Costa en los años 2001 y 2002

⁵ La construcción de los accesos a las rutas 1 y 5 realizado en la dictadura, cambios de uso en la zona de influencia. La explosión demográfica o migraciones de la Ciudad de la Costa a partir de los 70, las nuevas lógicas de fraccionamiento de los Clubes de Campo y la proliferación de Asentamientos Irregulares, entre otros.

- En ámbitos políticos se lo identifica, como un departamento determinante en las elecciones nacionales. En las elecciones posteriores al período dictatorial, el partido que gana las elecciones departamentales de Canelones es el mismo que obtiene las mayorías para el gobierno nacional.
- Finalmente, la dinámica de las transformaciones territoriales en el encuadre temporal del estudio, los tres períodos de gobierno democrático posteriores al gobierno de facto - 1985-90, 1990-95 y 1995-2000 - es muy alta, por lo que su interés para el análisis es especialmente relevante.

Los procesos de transformación ocurridos en Canelones en los últimos años no se observan en otros departamentos con la misma intensidad. Se espera que la construcción de un modelo descriptivo a partir de este caso, permita explicar procesos en otros departamentos.

Profundizamos la investigación en la Ciudad de la Costa, ubicada en el corredor de la Av. Giannattasio, entre los Arroyos Carrasco y Pando. Este caso es especialmente significativo dadas las importantes transformaciones que ha sufrido en lo demográfico, y desde el punto de vista físico por la construcción de obras públicas y localización de servicios en las últimas décadas. En tanto parte del área metropolitana⁶, el área denominada Ciudad de la Costa y su área de influencia, sufrió transformaciones significativas a partir de la década del 80, casi triplicando su población entre 1975 y 1996, y duplicando el número de viviendas⁷. Constituye un marco de interés extraordinario para el análisis de los efectos de las infraestructuras sobre el territorio en este período, ya que se realizaron obras públicas viales de importancia, como la Ruta, hoy Avenida, Giannattasio, y parte de la doble vía de la Rambla Costanera. Se instalan en este período servicios asociados a la vivienda, dada la demanda generada por el crecimiento demográfico. Este crecimiento va acompañado también por la ampliación de redes de servicios de infraestructura como agua potable, energía eléctrica y telefonía. Asimismo se localizan en su ámbito territorial grandes superficies comerciales (Hipermercado Geant). Se produce, como en otras zonas del área metropolitana, un proceso de segregación socio territorial, con la instalación de un número importante de emprendimientos inmobiliarios de tipo Clubes de Campo en zonas rurales al norte de la Ruta Interbalnearia, así como asentamientos irregulares sobre el arroyo en Paso Carrasco y en Solymar norte.

⁶ Se entiende por "aglomeración metropolitana", de acuerdo con la definición del ITU, Facultad de Arquitectura, "al espacio definido por las continuidades urbanas sobre los principales ejes de comunicación, que abarca un radio de 50 km partiendo del centro montevideano, incluyendo conjuntos urbanos situados en los Departamentos de Canelones y de San José. Este es también el espacio de las relaciones diarias entre vivienda y trabajo para importantes sectores de la población.

⁷ INE, Datos de Censo del 75: 28047 hab. - 15556 viv.
Censo del 85: 44761 hab. - 20389 viv.
Censo del 96: 79990 hab. - 29384 viv.

CAPITULO 2 - METODOLOGIA

MARCO CONCEPTUAL

La construcción de obras públicas es una demanda permanente de los ciudadanos, quienes también muestran fuertes resistencias a pagar impuestos.

A nivel municipal, al menos en el Departamento de Canelones, las cuentas de hacienda y de obras no tienen relación alguna con las políticas de ordenamiento territorial o de desarrollo urbano. Sin embargo, a nivel académico y en algunos ámbitos del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales, existe un marcado interés por las cuestiones referidas a las políticas de suelo y las cuestiones fiscales, y los mayores valores provenientes de las obras públicas.

En el ámbito académico internacional, L'Association des Études Foncières (ADEF) de Francia, y el Lincoln Institute of Land Policy (LILP) de EEUU, realizan investigaciones sobre estos temas.

L'Association des Études Foncières reúne a los profesionales e investigadores que trabajan sobre el derecho al suelo, los mercados de tierras, la economía urbana, las políticas tributarias, las operaciones de acondicionamiento urbano, y el debate sobre los mismos. Específicamente, las publicaciones del economista Vincent Renard han profundizado en el estudio de la fiscalidad y el mercado de suelos. Vincent Renard es economista especializado en políticas urbanas, temas inmobiliarios y fiscales. Investigador y docente en la Universidad Paris X y en el Instituto de Estudios Políticos de París.

El Lincoln Institute of Land Policy es una institución educativa, sin fines de lucro, fundada en 1974 para mejorar la calidad del debate y decisiones en las áreas de políticas de suelo y tasaciones de suelos. El objetivo del Instituto es integrar teoría y práctica para el diseño de políticas de suelo y ofrecer un foro de discusión multidisciplinario que influya en las políticas públicas.

En el ámbito nacional, el Instituto de Suelo Urbano – ISU - de Uruguay, ha realizado varios eventos académicos referidos al tema en los últimos años.

A través de la actividad de estas instituciones, el debate sobre la captación de plusvalías está instalado a nivel internacional y nacional. Este enfoque será una constante de la presente investigación.

Proponemos algunas preguntas a efectos de describir este debate:

- ¿Por qué esta preocupación por la captación de plusvalías urbanas?

Hoy en día la demanda de servicios en la ciudad crece, y cada vez resulta más difícil asumir su prestación para las administraciones municipales. La captación de las plusvalías urbanas resulta una atractiva fuente de ingreso para los gobiernos. Esto se observa en los nuevos instrumentos de concesión de obras, servicios públicos y grandes proyectos urbanos que se han puesto en

funcionamiento en varios países de América Latina⁸. Se pretende que la prestación de servicios tradicionalmente públicos, como construcción de obras públicas, viviendas de interés social y otras operaciones no signifique un costo extra para la administración, sino que se paguen con las propias plusvalías generadas por la operación.

Es bien sabido que las obras públicas causan impactos de diversa naturaleza en el territorio. Sin embargo es difícil medir la magnitud de dichos impactos. Según Alain Guengaut, *“después de los años 60, los actores del desarrollo urbano, interrogan a la academia sobre dos aspectos de la gestión de la ciudad. ¿Qué costo tiene y quién paga la urbanización?”*⁹

- ¿Qué tipo de objeto es la tierra en tanto bien a transar en el mercado?

En la Economía clásica, David Ricardo fue el primero en tratar el tema de la renta del suelo a principios en el año 1817. La renta de la tierra *“es aquella parte del producto de la tierra que se paga al propietario por el uso de las fuerzas originales e indestructibles del suelo”*¹⁰. O como enuncia Henry George, *“La renta de la tierra se determina por el exceso de su producto sobre el que una igual aplicación de trabajo y capital puede obtener de la menos productiva de las tierras que se utilizan”*.¹¹

Tomando definiciones más contemporáneas, y avanzando en este razonamiento, entiende Garay¹²: *“La renta diferencial 1 (RD1) se relaciona con la incidencia de los procesos de distribución en la formación del valor, y al conjunto de condiciones generales que mejoran la productividad o abaratan la producción. Pavimentos, puentes, canales, represas, vías férreas, líneas de energía y comunicación, son condiciones que, en función de su localización, incrementan el valor de una propiedad. Considerando que la mayor parte de estas infraestructuras no han supuesto en la mayoría de los casos una inversión por parte del propietario, es interesante evaluar que su existencia y, sobre todo, su ubicación definen una parte de la renta. Queda, así, caracterizada una dimensión puramente especulativa, en tanto el propietario se adjudica un incremento del valor que deriva de inversiones que han hecho otros o, en todo caso, a las que él ha contribuido, pero que en su conformación contó con el aporte de muchos otros.”*

Como es evidente, estas afirmaciones se refieren a los suelos productivos.

Cuando se trata de suelo urbano, la renta de la tierra tiene otros componentes. Según Comby y Renard¹³, *“un terreno no es un bien económico como otros. Tal es su naturaleza (único, no producible, no reproducible) que la organización y*

⁸ Instrumentos para la Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina, LILP 1997: Colombia, Ley 388 de 1997 de plusvalías urbanas. En Brasil, el Suelo Creado, basado en la separación de los derechos sobre edificios y de los derechos de propiedad sobre la tierra y las Operaciones Interligadas que permiten a los propietarios de terrenos proponer alteraciones en los coeficientes urbanísticos (coeficiente de aprovechamiento, usos y tasa de ocupación) a cambio de la construcción de viviendas de interés social

⁹ Guengaut, A. en *¿Qui doit payer la ville?* 1995:16 ADEF

¹⁰ Ricardo, D. Principios de Economía Política y Tributación 1973:52 Edición original 1817 Principles of Political Economy and Taxation

¹¹ George, H. Progress and Poverty en The Legacy and Works of Henry George LILP 2001-2002 Disco Compacto

¹² Garay, A 2001:17 El borde periurbano

¹³ Comby, J. y Renard V. Les politiques foncières. PUF, Collection "Que sais-je?" - Paris, 1996 :1

el funcionamiento del mercado del suelo (condición de atonicidad, transparencia y elementos de monopolio) impiden trasponer simplemente los razonamientos y los resultados generales de la ciencia económica". Por tanto se han desarrollado estudios específicos a partir de este factor de producción particular que es la tierra, separando el valor relativo a sus características físicas propias de los derivados de su localización los derechos de uso y constructibilidad.

- ¿Cómo distinguir el valor "natural" de la tierra de sus otros atributos, como la localización, la constructibilidad y las mejoras?

Siguiendo el planteo de Comby y Renard,¹⁴ la diferencia entre la propiedad del suelo y los derechos a construir y a usar, introducen esa distinción entre la renta de la tierra como base productiva natural y como sostén de actividades y su constructibilidad y uso regulado, ligados en nuestra legislación, y que están en discusión a nivel mundial. De hecho, el valor de la tierra siempre se puede distinguir del valor de las mejoras. Sin embargo, no es tan sencillo distinguir el valor de su localización. *"El término externalidad nos sirve para explicar el valor de la localización"*: Dos terrenos de la misma área uno ubicado frente a un parque y otro frente a un cementerio no valen lo mismo. Por ejemplo, el valor de la localización frente a un parque sería el valor que deberían pagar todos los frentistas por ese parque, en caso de venderse, para mantenerlo como área libre. En este caso, surge claramente que, en caso de ser la comuna quien deba rescatar este parque de la venta para otro uso, deberá hacerse cargo de la compra o de la zonificación que lo haga inconstruible. En este caso todos los contribuyentes comparten ese costo, y las plusvalías sólo benefician a los frentistas y a los más cercanos.

Por otra parte, una zonificación que da mayor constructibilidad a una zona, genera externalidades positivas para esa zona, que se valoriza frente a otras. También en algunos casos, las normativas pueden producir minusvalías.¹⁵

Por ejemplo:

- una mayor edificabilidad - acompañada de demanda de suelo para construcción - modifica los precios al alza, generando plusvalías en el valor de los predios. en los valores del suelo.
- Estas modificaciones, pueden tener sentido inverso si la edificabilidad disminuye. En este caso, se producen minusvalías en el valor del suelo.

En este mismo sentido, como afirma P. Trivelli, el fenómeno urbano es una enorme acumulación de capital en términos de infraestructura, redes de servicio y construcciones privadas que responden al esfuerzo histórico que ha hecho la nación.¹⁶ Lo que hay en la valorización de la tierra, es el trabajo de los demás que se capitaliza en el precio. O sea, la valorización de la tierra suele ser en el caso urbano, un "unearned income", es decir una plusvalía generada

¹⁴ Comby, Joseph et Renard Vincent Les politiques foncières PUF, collection "que sais-je?" - Paris, 1996:55

¹⁵ Ver Casanova, R. 2005:45 « Reconocimiento de los Efectos de Intervenciones Territoriales en los Valores del Mercado Inmobiliario » Tesis de Maestría de Ordenamiento y Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura Universidad de la República Uruguay

¹⁶ 1er. Seminario de Economía Urbana 1999:33 Conferencia Trivelli

por el trabajo de la colectividad y no por el propietario de la tierra. Este trabajo puede ser obras materiales, o decisiones normativas – permitir o prohibir usos o construcciones.

- ¿Cómo recuperar esos mayores valores generados por acciones o decisiones de los organismos públicos?

Henry George, a fines del siglo XIX, propuso la creación de un impuesto que captaría el valor del suelo que proviene del esfuerzo de la comunidad, y que era injustamente capitalizado por los propietarios de la tierra. En este sentido se han desarrollado un importante número de instrumentos en diversos países.

Desde los fines del siglo XIX se intenta separar los derechos de propiedad y de constructibilidad, como es el caso de Inglaterra. Mientras tanto, en otros países están diferenciados desde sus inicios, como es el caso de los Países Bajos. En estos casos el estado conserva la propiedad del suelo y lo concede a los privados para su uso.

Por otra parte, se plantea la discusión de derecho de propiedad y el derecho a construir. Como afirma Renard ¹⁷ *“la noción del derecho a construir desde el punto de vista económico es la cuestión esencial: el precio del terreno depende de la constructibilidad.”*

La separación de la propiedad del suelo mismo y la propiedad del derecho de construir, permitiría establecer una socialización del derecho a construir. Tal es el caso de Brasil, donde se aplica el Suelo Creado, definido como toda superficie utilizada para edificaciones mayores que el terreno donde se apoya. O sea el área construida que traspasa las normas de ocupación del suelo. Como explica Sandroni ¹⁸ *“Este concepto tiene como fundamento la diferencia entre el derecho de propiedad ejercido sobre un terreno y el derecho de edificar sobre el mismo, y tiene como base la prerrogativa del poder público de establecer limitaciones al derecho de construir.”*

Si bien en la legislación uruguaya, el derecho de propiedad está ligado a los derechos a uso y construcción, sin más restricciones que la utilidad pública ¹⁹, aparece el concepto de Contribución por Mayor Valor en la Constitución y en el año 1912, como parte de la Ley de Expropiación ²⁰. Esta disposición ha sido reglamentada en las normativas municipales, dando lugar a la Contribución por Mejoras. La importancia de la Contribución por mejoras radica en su posible rol como instrumento de captación de plusvalías urbanas con un objetivo de equidad social ²¹. La contribución por mejoras es el instrumento que

¹⁷ Renard, V. en Los pobres de la Ciudad y la Tierra. 2000:48

¹⁸ Sandroni, P. en Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina 2001:43

¹⁹ Constitución de la República Artículo 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

²⁰ Ley 3958. Ley de Expropiación y Reglamentaciones

²¹ Clichevsky, N. Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. LILP 2001

históricamente sintetiza la lectura de recuperación de plusvalías urbanas en América Latina, aportando a la discusión sobre la problemática de los derechos de la propiedad sobre la tierra y sus frutos²².

Las herramientas de captación de los mayores valores generados por la comunidad son aplicadas en muchos países, como forma de financiación de las mismas obras que la generaron.²³ Estos instrumentos se presentan con diferentes denominaciones, tales como instrumentos de redistribución de la renta urbana, instrumentos de recuperación de plusvalías, o de mayores valores.

Por otra parte, los estudios de la ADEF, apuntan a definir entre otros temas, los límites y obligaciones del régimen de contribuciones de todos los actores que intervienen en la urbanización de tierras. La participación exigida debería corresponder a los códigos de urbanismo y a los costos de los equipamientos de los perímetros servidos. Christian Gélu afirma que el consumidor final de la urbanización es el gran ausente del montaje de las operaciones urbanas. El principio general es que el costo de los equipamientos incumbe al conjunto de los contribuyentes, quienes luego deben pedir cuentas a la administración²⁴.

En este mismo sentido, la aplicación de instrumentos de recuperación de mayores valores, puede ser realizada con fines solidarios, dando la posibilidad de acceso a la tierra a los sectores más pobres²⁵.

El presente trabajo se inscribe en este marco conceptual, analizando en el marco normativo, los instrumentos fiscales de captación de los mayores valores generados por dichas obras.

HIPÓTESIS PRINCIPALES Y ACCESORIAS

La pregunta que constituye el centro de la investigación:

¿Existe una relación entre las políticas fiscales, las de obras públicas y las transformaciones territoriales?

Planteadas en términos de hipótesis, los niveles a desarrollar en la investigación son los siguientes:

Hipótesis 1: Existen relaciones relevantes entre la aplicación de los instrumentos fiscales, las obras y las transformaciones territoriales

Hipótesis 2: Estas relaciones pueden ser descritas y explicadas por un modelo

Hipótesis 3: El caso de Canelones es pertinente para construir este modelo.

Hipótesis 4: La Ciudad de la Costa en el contexto departamental, presenta transformaciones que la hacen relevante para el análisis de los indicadores elegidos.

²² Smolka, M. Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina. LILP 2001:XX

²³ Ver Llop Torné J. M. 2005: Instrumentos de redistribución de la renta urbana. Lleida, Ed. La Paeria

²⁴ Gélu, Christian en ¿Qui doit payer la ville? 1995: 41

²⁵ Smolka, M. Iracheta, A: Los Pobres de la Ciudad y la Tierra. 2000

RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN

Presentamos a continuación cuadros resumen a los distintos temas analizados, la información recabada y las fuentes consultadas en cada caso.

Marco Normativo

INFORMACIÓN	FUENTES
Constitución de la República, Ley Orgánica Municipal	www.parlamento.gub.uy
Leyes referidas a Impuestos a la propiedad	
Ordenanzas Vigentes, Intendencia Municipal de Canelones	Intendencia Municipal de Canelones, Diario Oficial,

Datos Canelones

INFORMACIÓN	FUENTES
Relevamiento de la información sobre obras públicas de alcance nacional	Ministerio de Transporte y Obras Públicas: Obras de infraestructuras realizadas. Listados de licitaciones y obras por contrato o administración
Recopilación de la normativa vigente sobre Impuestos a la propiedad -	Leyes y Ordenanzas: Parlamento Nacional, Diario Oficial, IMC
Relevamiento de la información existente a nivel Departamental en la Intendencia Municipal de Canelones Planos,	ordenanzas sobre cálculo de contribución inmobiliaria, planos de regiones de la dirección de obras y zonificación para impuestos.
Relevamiento de información sobre metodología de aforo y valores del suelo:	Catastro Nacional, agentes inmobiliarios.
Información general sobre los procesos territoriales y aforos de la propiedad	Entrevistas a informantes calificados: Contadores, Decisores, Técnicos, Directores de Obras, Agentes Inmobiliarios, Actores sociales, Representantes Nacionales. Relevamiento de trabajos relacionados al tema, realizados en el Instituto de Teoría y Urbanismo – Facultad de Arquitectura.

No nos fue posible obtener información sobre las inversiones municipales en obras públicas, por encontrarse referidas globalmente para todo el departamento, sin definir localización de las mismas, en el Presupuesto Quinquenal Municipal.

Datos Ciudad de la Costa

INFORMACIÓN	FUENTES
Relevamiento de la información sobre obras públicas nacionales en la Ciudad de la Costa	Ministerio de Transporte y Obras Públicas – Archivo: Obras de infraestructuras licitadas. Listados de licitaciones y obras por contrato o administración.
Planos, fotos aéreas, ordenanzas sobre cálculo de contribución inmobiliaria,	Intendencia Municipal de Canelones:
población. Censos 1985 y 1996:	Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Estadística Intendencia Municipal de Montevideo.
usos del suelo:	Guías de servicios de la Ciudad de la Costa, 1985 1994, planos, archivos particulares
Historia de Ciudad de la Costa:	Archivos particulares, publicaciones locales, entrevistas
metodologías de aforo y valores del suelo:	Dirección Nacional de Catastro, Oficina Catastro Pando, y agentes inmobiliarios.
Información general	Entrevistas a informantes calificados: Contadores, Decisores, Técnicos, Directores de Obras, Agentes Inmobiliarios, Actores sociales, Representantes Nacionales. Recopilación de trabajos sobre el tema realizados en el ITU – Facultad de Arquitectura
Fotos aéreas:	Servicio Geográfico Militar

Se realizaron entrevistas a informantes calificados, según su especificidad o profesión, que se detallan en el siguiente cuadro:

Entrevistas realizadas

NOMBRE	CARGO O ESPECIALIDAD	MOTIVA LA ENTREVISTA
Rtdor. Walter Nieto	Rematador, Agente Inmobiliario,	Conoce el mercado inmobiliario y reside en Ciudad de la Costa
Julio Villamide	Consultor Inmobiliario – Consultora Villamide	Asesor especializado en mercado inmobiliario
Omar Rodríguez	Agente inmobiliario	Conoce el mercado inmobiliario y reside en Ciudad de la Costa
Ing. Pereyra y Coiro	Dirección de Obras de la IMC	Funcionarios IMC y conocen el departamento
Ctdora Daniela Alvarez	Hacienda, IMC	Es funcionaria de Hacienda de la IMC
Arq. Borgno y Mainardi	Dirección de Arquitectura y Urbanismo IMC	Funcionarios IMC y conocen Ciudad de la Costa
Ing. Bilinsky	Director Regional 1 MTOP	Funcionario del MTOP y conoce el departamento
Ing. Halarewicz	Regional ANTEL Area Metropolitana	Funcionario ANTEL
Ing. Penadés	OSE Ciudad de la Costa	Funcionaria OSE

A partir de los datos relevados que se presentan en los cuadros anteriores, elaboramos planos, planillas y cuadros que nos permiten desarrollar la investigación en los siguientes capítulos.

En capítulo 3 situamos el caso de estudio en su contexto territorial. Describimos el Departamento de Canelones, su importancia en el contexto metropolitano y nacional, los orígenes de Ciudad de la Costa y sus características singulares.

En base al modelo propuesto, describimos los tres ejes- transformaciones territoriales, obras públicas y fiscalidad - en los capítulos 4, 5 y 6, y los indicadores en el 7.

En el capítulo 4 profundizamos en la descripción de los procesos de transformación territorial. En particular describimos el proceso de metropolización, las migraciones de población y sus impactos en el Departamento de Canelones según los corredores, y las particularidades de Ciudad de la Costa como parte del Corredor Este.

El capítulo 5, referido a las políticas de obras, describimos las obras públicas viales realizadas en la esfera nacional en el período estudiado. El análisis del caso Ciudad de la Costa incluye obras viales departamentales y otras infraestructuras de servicio a la vivienda.

En el capítulo 6, destinado a la fiscalidad, analizamos el marco normativo de los impuestos a la propiedad, los valores base de los inmuebles para su cálculo y su relación con el mercado inmobiliario.

En el séptimo capítulo, el núcleo de la investigación en tanto análisis de datos, cuantificamos los indicadores propuestos en el modelo descriptivo, las relaciones de los indicadores entre sí, y la relación de los ejes del modelo.

Finalmente, en el último capítulo, correspondiente a las conclusiones, analizamos el modelo propuesto a la luz de la investigación realizada y el marco conceptual, planteamos otras líneas de investigación y proponemos algunas recomendaciones para la gestión.

CAPITULO 3 - CANELONES, UN TERRITORIO TENSIONADO

Las características del Departamento de Canelones, y su inserción en el área Metropolitana son relevantes para comprender los procesos que se asocian al contexto en que se ubica.

Describimos a continuación el rol de Canelones en el Uruguay, en el Area Metropolitana de Montevideo y los procesos de metropolización que lo afectan. Analizamos en particular el área de estudio, la Ciudad de la Costa y sus orígenes.

URUGUAY Y EL ÁREA METROPOLITANA DE MONTEVIDEO

Uruguay está ubicado entre Brasil y Argentina. Forma parte del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, integrado por estos tres países y Paraguay. (Lámina 1)

La población total del Uruguay, de 3.2 millones de habitantes²⁶ está concentrada en su mayor parte en ciudades, siendo la capital Montevideo la que concentra 1.3 millones²⁷.

La población, así como la producción, se concentra en los departamentos de la Región Sur —Colonia, San José, Montevideo, Canelones y Maldonado—. Representan apenas 11% de la superficie del país, pero contienen 63.5% de la población y concentran casi 75% del Valor Bruto de Producción del país y 71.3% del Valor Agregado Nacional.²⁸

El resto del territorio concentra su población sobre las fronteras; la frontera con Argentina por el litoral Oeste sobre el Río Uruguay, y con Brasil por el Norte y Este, dejando una región central “vacía”.

Dentro de la región sur, el Área Metropolitana de Montevideo, tiene la más alta concentración de población y de PBI.

El Area Metropolitana de Montevideo²⁹ abarca un territorio definido por un arco de círculo de 35 km. de radio promedio³⁰ - desde el centro de la ciudad de Montevideo. Según Ligrone³¹ *“fuera del área céntrica y de algunos barrios costeros, los 1,6 millones de personas habitan en viviendas individuales, en parcelas de 400 m2 promedio, teniendo como consecuencia una superficie urbanizada muy extendida y de baja densidad...”*

²⁶ INE, Censo 2004 Población total 3.241.003 habitantes

²⁷ INE, Censo 2004 Montevideo: 1.325.968 habitantes

²⁸ Ec. Ernesto González Posse; Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional Y Ordenamiento Territorial

²⁹ Delimitación del Area Metropolitana de Montevideo, Instituto de Teoría y Urbanismo, Facultad de Arquitectura. 1996

³⁰ El Area Metropolitana tiene una dinámica tal que en el año 97 se aceptaba el arco de círculo de 35 km. como límite de su extensión. El debate sobre este tema no está resuelto. Como dato relevante, ANTEL (empresa estatal de telefonía) incluyó el área metropolitana en 35 km de radio en el año 97, y hoy - en el 2004 - la considera hasta 60km.

³¹ Ligrone Pablo Conferencia de Medellín

“Una corona agrícola de pequeñas parcelas en Montevideo Rural, concentra la mayor parte de la producción hortícola del país. Pequeñas y medianas industrias, en su mayoría integradas al tejido urbano, forman enclaves importantes junto a la bahía, concentraciones en algunos barrios periféricos de Montevideo, a lo largo de las rutas principales y en los centros urbanos más próximos. El puerto y la bahía constituyen un conjunto estratégico para el desarrollo metropolitano frente a los desafíos presentes y futuros.”³²

Desde el punto de vista de la producción, Uruguay ha sido un país eminentemente agropecuario, cuya principal riqueza proviene de la explotación del sector ganadero³³. La agricultura se encuentra en un segundo plano, siendo la superficie cultivada un 5% del territorio nacional, y últimamente ha comenzado a tener rápida expansión la forestación con fines industriales³⁴.

La actividad industrial se caracteriza actualmente por su base agropecuaria y la dependencia del petróleo del exterior. La importancia del sector servicios ha ido incrementándose gracias a la actividad turística.

En lo político-administrativo, su estructura institucional está organizada en una República de corte Presidencialista, con un Parlamento bicameral, y 19 Gobiernos Departamentales.

Los gobiernos departamentales están conformados por un Intendente -que hace las veces de Alcalde de todos los centros urbanos y de Ejecutivo del Gobierno Departamental- y de un Poder Legislativo, la Junta Departamental. Al menos la mitad más uno de los integrantes de la Junta Departamental responden al partido del Intendente, por lo cual éste concentra el poder local.

La autonomía departamental se manifiesta en diferentes aspectos:³⁵

- autonomía política: los gobernantes son electos por la circunscripción.
- autonomía legislativa: los decretos de la Junta Departamental se dictan con independencia de los poderes del Estado.
- autonomía presupuestaria: dictan sus presupuestos con independencia de los poderes del Estado.
- autonomía tributaria: puede crear y administrar tributos en relación a las fuentes que establece la Constitución.
- autonomía financiera: disponen de sus gastos, inversiones y pagos con independencia de los poderes del Estado.
- autonomía administrativa: dictan sus reglamentos, resoluciones, contratos, con independencia Poderes del estado.
- autonomía en materia de personal: dicta su propio estatuto del funcionario, nombra, sanciona, y destituye con independencia de los poderes del estado.

³² Ligrone, P. Escenarios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. 1996:7

³³ Según cifras del INE, 10: de vacunos y 12: de ovinos

³⁴ INE: 50.000hàs forestadas

³⁵ Artigas A.; Castro C., García A., Medina M., Aproximación conceptual al análisis y diagnóstico del departamento de Canelones Trabajo de Maestría. 2002

EL DEPARTAMENTO DE CANELONES

El Departamento de Canelones, como parte del área sur del país, y del Área Metropolitana de Montevideo, concentra 480.000³⁶ habitantes en 4.536 Km². La Ciudad capital Canelones alcanza 19.000 habitantes. (Lámina 2). Las principales ciudades en población son La Ciudad de la Costa, La Paz-Las Piedras-Progreso, Pando y Santa Lucía. Tiene centros balnearios importantes y de gran belleza en la costa este, como Salinas, Atlántida, Parque del Plata y La Floresta.

Su economía es fundamentalmente agrícola y lechera, es proveedor de alimentos a la capital. Se destaca una importante industria frigorífica y se practican los cultivos más diversos, especialmente: vid, forrajes, frutales, legumbres y hortalizas. La granja, la lechería y la cría de cerdos están muy extendidas, al igual que la de aves de corral y abejas. En consecuencia es importante la producción de lácteos, dulces, embutidos, vinos y huevos. Además hay industrias como fábricas de cajones, cestería, curtiembre, escobería y tejidos, fundamentalmente en la zona de La Paz y Las Piedras, y marmolerías, trabajos en metales. Sus características en cuanto a la economía, y a su estructura territorial desde las infraestructuras, lo hacen jugar un rol de articulador en el área metropolitana.

En el trabajo realizado en la Maestría de Ordenamiento Territorial³⁷, sobre el Departamento de Canelones, se definen seis microrregiones. En base a la definición del concepto de microrregión como *“un sistema territorial, porción del territorio funcionalmente integrada, en la cual los distintos usos del suelo y actividades localizadas mantienen relaciones entre sí”*³⁸, se identificaron situaciones en el departamento que se distinguen por su base productiva y características ambientales y paisajísticas. *“Cada una presenta además un sistema de actores y relaciones sociales y un sistema de identidades socio-culturales reconocible”*. (Lámina 3) Se transcriben a continuación:

Area de los corredores urbanos: comprende zonas de residencia y servicios locales y metropolitanos que forman parte de la conurbación de Montevideo. Presentan alta dinámica poblacional y diferentes niveles de consolidación e infraestructura y equipamiento urbano. Esta área es heterogénea y compleja, en tanto cada corredor responde a origen y lógicas socio-territoriales diferentes. Su vinculación al centro metropolitano determina que se agrupen bajo una denominación común.

Esta área será objeto de un estudio más detallado en el capítulo siguiente, desde la lógica de corredores urbanos asociados al proceso de metropolización, ocurrido en la segunda mitad del siglo XX.

Area oeste: Caracterizada por la predominancia de cultivos hortifrutícolas intensivos en la que se verifica el surgimiento de establecimientos avícolas. Al

³⁶ INE. 2004: Canelones: 485.240 habitantes

³⁷ Artigas A.; Castro C., García A., Medina M., Aproximación conceptual al análisis y diagnóstico del departamento de Canelones 2002

³⁸ Bervejillo F; Yim C Análisis Prospectivo de Microrregiones 1995:

noroeste predomina la explotación lechera, formando parte de la cuenca integrada por el este de San José y suroeste de Florida. En esta zona se encuentran los humedales del Santa Lucía con características ambientales y valores escénicos relevantes. Incluye una serie de centros poblados que podrían configurar una red articulada.

Area al sur de Ruta 11: Se caracteriza por uso agrícola intensivo. La ciudad de Sauce es el único centro urbano de importancia. La dinámica poblacional se asocia a la proximidad de Montevideo.

Area al norte de la Ruta 11: Conocida como El Santoral presenta un conjunto de localidades conectadas por diversas rutas que dan testimonio de su pasado agropecuario. Actualmente se enfoca la producción hacia la cría de aves y cerdos.

Area este-noreste: Es un área que presenta una importante pérdida de población y baldíos rurales. Los principales centro poblados son Migues y Montes.

Costa este: A partir del peaje del Arroyo Pando se desarrolla un sistema de localidades balnearias con servicios de tipo local y turísticos. Las obras de infraestructura vial orientan nuevos emprendimientos turísticos (chacras, turismo agrario, etc.).

GENEALOGIA DE CIUDAD DE LA COSTA

La Ciudad de la Costa se desarrolla a lo largo del Corredor Este del Departamento de Canelones, entre los arroyos Carrasco y Pando. Es parte de la mancha urbana continua que se extiende desde el centro de la ciudad Montevideo por la costa. (Lámina 4)

El paisaje costero predominante era en su origen de dunas de 15 a 20 metros de altura, poblándose progresivamente con pasturas y arbustos hacia el norte. Sobre los arroyos Carrasco y Pando, los humedales complementaban el paisaje costero. Al norte, en las inmediaciones de la Ruta Interbalnearia existían pasturas naturales, algunos bosques y afloraciones rocosas. El suelo es arenoso al sur y al norte, arcilloso, con arcillas expansivas en el subsuelo.

Este paisaje fue modificado por la intervención del hombre. En los años 1910 y 20 la forestación se consideraba beneficiosa para fijar las dunas y hacer habitables las arenas. De esta forma se realiza la forestación del Parque Roosevelt, que constituyó un límite natural para la expansión urbana desde Montevideo hasta los años 40. La progresiva forestación de toda la zona costera modificó el paisaje natural de dunas, introduciendo una sustancial modificación escénica.

Asimismo, se procuraba desecar los bañados del Arroyo Carrasco, considerados insalubres, en el desconocimiento de su importante rol en el escurrimiento de las aguas pluviales. Las zonas anegadizas fueron el hábitat natural de fauna y flora. Hoy en día se intenta recuperar lo que queda de estos

bañados, existiendo aun zonas anegadizas en las márgenes de los arroyos Carrasco y Pando, y en las áreas entre las dunas y la rambla costanera.

El paisaje resultante, luego de la intervención del hombre en el territorio es un suelo de escasa pendiente (1%), que se acentúa hacia la Ruta Interbalnearia. Permanecen las dunas costeras, al sur de la Rambla Costanera, y amplias áreas de bañados sobre los arroyos Carrasco y Pando.

En cuanto al proceso de urbanización, se inicia a partir de 1946 cuando se comienzan a fraccionar y vender las grandes extensiones forestadas. La ruta de acceso a los balnearios fue en sus inicios la Interbalnearia. Desde allí se llegaba hasta la playa por caminería local.

Los trazados curvos, inspirados en la imagen de ciudad jardín imperante entonces, dan lugar a diversos loteos, con tamaños de predios que van de 400 a 1000 metros en la actualidad. Se conservan lotes mayores en la zona del Pinar.³⁹ Este proceso de loteos y venta de terrenos, se desarrolló en un marco de estabilidad monetaria, que sostuvo la prosperidad de una amplia clase media.

Las construcciones típicas de la época, las primeras viviendas de veraneo, hoy todavía forman parte del paisaje urbano y la morfología de Ciudad de la Costa. (Lámina 5 y 6)

A partir de los años 60, en el proceso de metropolización de Montevideo, se produce la progresiva ocupación de las viviendas de temporada para vivienda permanente. Este proceso migratorio llevó a una explosión demográfica que se registra en los censos de población y vivienda sucesivos:

Evolución de población y viviendas en Ciudad de la Costa

CENSO año	HABITANTES	VIVIENDAS
1975	28047	15556
1985:	44761	20389
1996:	79990	29384

Fuente: INE
Elaboración propia

La construcción de la Av. Giannattasio, desde 1955 al 65 - inicialmente de una vía - dio la accesibilidad que requería la zona, y facilitó la residencia de los primeros pobladores permanentes. Más tarde, para mejorar la conectividad hacia los balnearios del Este, se resuelve hacer la doble vía en esa Ruta. Esta obra surge de la intención de fomentar el turismo esteño, y se concretó entre los años 1986 y 88. A partir de su construcción, se mejora la accesibilidad y se registra la mayor migración de población hacia esta zona de Ciudad de la Costa según los datos censales. Esta población, principalmente de origen montevideano, demanda servicios que se van instalando progresivamente. Es así que la localización de comercios de alcance metropolitano y local fue acompañando el proceso de densificación. Es de destacar la existencia de un peaje en la ruta Interbalnearia, en el Arroyo Pando, que ha funcionado en cierta forma como freno para la expansión de la mancha urbana sobre el corredor Este.

³⁹ Ver anexo Origen Ciudad de la Costa

El análisis de las transformaciones territoriales de la investigación, se focaliza en la zona de Ciudad de la Costa, entre los Arroyos Carrasco y Pando, al sur de la Ruta Interbalnearia, donde se han registrado las transformaciones territoriales más importantes.

CAPITULO 4 - LOS PROCESOS TERRITORIALES 1985-2000 - MIGRACIÓN DE POBLACION Y TRANSFORMACIÓN DEL AREA METROPOLITANA

Los procesos territoriales del Departamento de Canelones no pueden ser analizados sin tomar en consideración su pertenencia al Area Metropolitana de Montevideo.

Algunos autores consideran al Area Metropolitana como un continuo de ciudades sobre la costa sur, incluyendo Maldonado en su conformación⁴⁰.

Según el Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, el Área Metropolitana se extiende en un radio de 35 km desde el centro de Montevideo a San José y Canelones.⁴¹

En cualquiera de estos abordajes, la Ciudad de la Costa pertenece al Area Metropolitana y es considerada en ese contexto.

Tomando como base el concepto del ITU, el Area Metropolitana concentra más de la mitad de la población del país y la mayor parte de los factores de producción, del comercio, de equipamientos y de los servicios. *"Concentra 54% de la población, 60 % de la industria manufacturera y el 80% de los servicios"*.⁴²

Como consecuencia del modelo de ajuste del estado en el marco de globalización económica, la migración de población de la capital hacia las periferias del Area Metropolitana acentúa los procesos de segregación y dualización social en el territorio.⁴³

Esta migración de población es una de las manifestaciones de las transformaciones estructurales que afectan profundamente al departamento en estudio.

EL PROCESO DE METROPOLIZACIÓN

El proceso de metropolización comienza luego del año 1945, con la ley de creación de centros poblados de 1946, la ley de Propiedad Horizontal 10.751. de 25 de junio de 1946⁴⁴ y el plan director de Montevideo de 1956. Posteriormente, la ley de alquileres⁴⁵ del año 1974 complementa este marco normativo.

Las políticas de vivienda y de alquileres ineficaces, y la ausencia de políticas urbanísticas en los departamentos limítrofes a Montevideo permitieron el desborde de tejidos residenciales e instalaciones industriales hacia esos departamentos.

⁴⁰ DINOT 1996 – Coordinador: Bervejillo F Directrices de Ordenamiento Territorial, Bases de Discusión

⁴¹ Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Estudio del Area Metropolitana de Montevideo 1993-1995

⁴² Ligrone P. Escenarios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo - 1996

⁴³ Artigas A., Chabalgoity M., García A. Medina M., Trinchitella J. Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo – Revista Eure Vol XXVIII/Nº85/Dic 2002

⁴⁴ Ley de Propiedad Horizontal 10.751 - 25 de junio de 1946

⁴⁵ Nº 14.219 de 1974 Denominada Decreto-Ley por ley 15738

En buena medida este proceso se hizo posible a partir de un incremento del ingreso real de los hogares, asociado a una mayor intensidad del trabajo, y a una modificación de pautas de consumo que privilegiaron el uso del automóvil. Los elevados costos de los arrendamientos y de la tierra urbana montevideana también favorecieron ese resultado.⁴⁶

Este proceso alcanzó a áreas que antes cumplían otro tipo de funciones, como la Ciudad de la Costa, que pasó de ser un área balnearia a formar parte del Area Metropolitana.

A comienzos de los años 60, ya con el comienzo de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones, se empieza a completar el ciclo de expansión territorial metropolitana. A partir de la década del 70, se instala en el país y en la región el proceso de desregulación económica, y un desmantelamiento de la industria nacional, abriendo la economía a la región, profundizando el proceso de metropolización.

Características de la metropolización

El proceso de expansión adoptó desde sus inicios, una modalidad radial desde Montevideo hacia la campaña. Esta matriz radial, herencia del territorio colonial, se mantiene como estructuradora fuera de los límites de su jurisdicción territorial - hacia San José y Canelones - creándose una imagen de ciudad ramificada apoyada en las rutas.

Un temprano proceso de conurbación se da en la dirección de las rutas no costeras donde existían centros urbanos de la etapa fundacional - La Paz, Las Piedras, Barros Blancos -. En los años 60 y 70 se produce un fuerte empuje de la conurbación costera, de alta valorización social, que en sus inicios era una zona balnearia. La capital expulsa parte de sus habitantes de las áreas centrales más valorizadas.

Es así que las periferias ya no se definen como lo contrario al centro. Se reafirman las preferencias por localizaciones periféricas con atractivos de calidad de vida, por sobre las localizaciones céntricas. Sin embargo, la dependencia con el centro metropolitano como lugar de trabajo y oferta de servicios permanece y se configura el carácter mixto de otros centros periféricos en la capital y de localidades cercanas a Montevideo.

A mediados de los años 80 aparecen los centros comerciales - compitiendo con el centro tradicional - que se desarrollan sobre la faja costera este de la ciudad en Pocitos, Punta Carretas y Carrasco, configurando una ciudad policéntrica. Como otro fenómeno, grandes superficies comerciales o hipermercados, se localizan en nodos de comunicación metropolitanos. Es el caso del hipermercado Géant en el departamento de Canelones, en el corredor que articula Montevideo Este con la Ciudad de la Costa.

⁴⁶ González Posse E. Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional Y Ordenamiento Territorial

Los corredores urbanos

Las transformaciones producidas en los corredores metropolitanos han sido estudiadas en profundidad por el Instituto de Teoría y Urbanismo de Facultad de Arquitectura.⁴⁷

Según explica ese trabajo, las transformaciones principales en el Área Metropolitana se han dado no por las variaciones de la población, sino por la forma de distribución de la misma. El área urbanizada avanza sobre áreas agroproductivas a la vez que se produce un vaciamiento de los barrios consolidados del Centro Metropolitano. Este proceso va acompañado de cambios en las formas de uso del suelo rural, que pierde unidades productivas.

Las nuevas pautas de consumo se traducen en programas de ocio y recreación como servicios a escala metropolitana y construcción de viviendas para sectores de altos ingresos en la modalidad de clubes de campo. Al mismo tiempo, y en el otro extremo, se produce un incremento en la localización de asentamientos irregulares en espacios de bordes urbanos o en vacíos del tejido urbano.

Se presentan situaciones diferentes, aunque relacionadas:

- el vaciamiento de barrios consolidados y la desactivación de predios fabriles que cuentan con servicios urbanos además de equipamiento colectivo en funcionamiento.
- la expansión, en base al corrimiento de bordes suburbanos y la densificación de la interfase rural-urbana o periferia.

En el período entre censos 1985-1996, el crecimiento de población en Montevideo Urbano es de una Tasa Anual de aproximadamente el 2‰ (crecimiento vegetativo). La expansión metropolitana se da con tasas de crecimiento en Montevideo urbano de 2.24‰ mientras en los Corredores Metropolitanos se observan tasas entre 31 y 50‰, dando cuenta de un fenómeno de migraciones intraurbanas. Trasladamos un gráfico ilustrativo de este trabajo en la Lámina 3.

Según esta investigación, el fenómeno expansivo de la zona urbana del Área Metropolitana sobre el territorio productivo circundante presenta diferentes características en los distintos corredores, si bien se destaca la continuidad de la ocupación de tejido urbano.

Las plantas urbanas de La Paz, Las Piedras y Progreso, así como Pando y Barros Blancos, originalmente fundadas como centros poblados ligados a las rutas o vías férreas, han cambiado su rol al construirse las nuevas rutas 5 y 8. Del mismo modo, otras localidades pasan a formar parte del área metropolitana, siendo residencia de población que tiene como centro de referencia laboral y de servicios a la Ciudad de Montevideo.

⁴⁷ Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Variación del poblamiento en Montevideo y su Área Metropolitana. 2000

La metropolización vista desde la zona rural

Dentro de los límites del Area Metropolitana existen suelos de alto valor productivo. Más de 250.000 há en 10.000 unidades de producción se ubican desde el borde urbano de Montevideo hacia los departamentos vecinos. Se encuentran allí más de la mitad de las tierras de producción hortícola y frutícola del país, y el 61% de los productores de rubros intensivos. Este tejido productivo no escapa a las presiones de las nuevas lógicas económicas. La localización de algunos emprendimientos característicos del proceso de globalización como las zonas francas, o los cementerios privados se instalan en el suelo rural.

El impacto sobre la actividad agropecuaria de los procesos económicos y de la metropolización ha sido importante en Canelones. La disminución promedio del número de establecimientos agropecuarios es del 28,5 %. ⁴⁸

Las pérdidas relativas de mayor magnitud, se registraron en los sectores con usos más intensivos, de la corona central y la franja este-sur del Area Metropolitana. En estas dos zonas se opera la mayor pérdida relativa y absoluta de tierras bajo explotación agropecuaria, coincidiendo con los sectores sometidos a mayor presión por expansión urbana y cambios de uso, así como en el caso de la franja este, debido al abandono de chacras por factores socio-económicos y ambientales. La zona Este experimentó el mayor retroceso de la superficie de cultivos, en términos absolutos y relativos. En cambio el sector Oeste se caracteriza por presentar un importante grado de dinamismo productivo.

Las particularidades del Corredor Este – Ciudad de la Costa

El proceso de metropolización, como ya vimos, se produce a partir de la década del 40. El aumento de los alquileres y los elevados costos de la tierra urbana montevideana favorecieron este proceso. En Ciudad de la Costa, el proceso se profundiza en los últimos 30 años, con un aumento de población que escapa a todas las previsiones, sin las infraestructuras adecuadas. Según los censos de población y vivienda, la población en el sector al sur de la Interbalnearia, es 28.000 habitantes en 1975 alcanzando a 80.000 según el censo de 1996. Hoy son cerca de 100.000 habitantes.

La preferencia por la localización costera es una constante en la demanda de inmuebles, por lo que se produce la migración de población de clase media y alta hacia el este de Montevideo, y sobre la Ciudad de la Costa, hasta el arroyo Pando. Aun con la existencia del peaje sobre el arroyo, la localización de población permanente ha traspasado ese límite.

En este proceso de urbanización, se produce una alteración en los precios de la tierra en proximidad a las tierras ya fraccionadas, haciendo poco redituable la producción agrícola en comparación al fraccionamiento. Este fenómeno se ve fomentado por la localización de Clubes de Campo en suelo rural. A través de

⁴⁸ Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura. Variación del poblamiento en Montevideo y su Area Metropolitana. 2000 Áreas caracterizadas de uso agrícola en el Area Metropolitana de Montevideo

estas operaciones se recalifica el suelo rural a uso suburbano. La modalidad de Clubes de Campo fue consagrada en una Ley de Urgencia⁴⁹ que, bajo la modalidad del Régimen de Propiedad Horizontal, permite la subdivisión de parcelas rurales en propiedad horizontal del suelo. Por otra parte, se produce el surgimiento o ampliación de asentamientos irregulares en torno a Colinas de Solymar y sobre el Arroyo en Paso Carrasco. La Avenida Giannattasio, principal estructurador sobre el que se desarrolla la Ciudad de la Costa, divide el sector al Sur y al Norte. Al Sur se encuentran sectores de población de nivel medio y medio alto, y al Norte de nivel medio bajo y bajo (Lámina 17). Se constata un gran dinamismo en el mercado inmobiliario, a través de la consolidación del parque habitacional y de nuevas urbanizaciones.

En cuanto a los aspectos paisajísticos, las urbanizaciones tradicionales, realizadas por loteos de grandes predios rurales, fueron forestadas por sus propietarios originales para fijar las dunas. Por otra parte, las canteras de extracción de arena expanden la ocupación del suelo, y más tarde, una vez abandonadas se transforman en lagos que se incorporan al paisaje y son utilizadas para actividades de recreación.

Nuevos equipamientos de escala metropolitana, vinculados a la cercanía del Aeropuerto Internacional de Carrasco y a la conectividad de esta ruta con el este - cementerios privados, barracas de materiales de construcción, y programas de ocio y recreación – se localizan en torno a la Ruta Interbalnearia.

En cuanto al uso comercial, se desarrolla principalmente sobre la Av. Giannattasio, en forma más intensa entre los km 21 y 22.500 donde se construyeron calles de servicio asfaltadas - zona de Lagomar, entre las calles Río Uruguay y Secco García en la acera sur -. Esta zona es el centro de servicios, donde se concentran bancos supermercados y comercios a escala local, así como oficinas públicas.

Por su parte, durante el proceso de urbanización y densificación, la administración municipal no aplicó la exigencia de la instalación y conexión a servicios básicos, razón por la cual existen grandes carencias en ese aspecto. La ausencia de inversiones públicas en servicios básicos, condiciona las carencias y los daños ambientales. La evacuación de los desagües domiciliarios y de aguas pluviales son dos de los principales problemas a los que se ve enfrentada la zona debido a su densificación.

Conflictos ambientales derivados de la falta de servicios

Los conflictos ambientales que se producen por la falta de infraestructuras se relacionan principalmente con el saneamiento y el drenaje pluvial. Las consecuencias de la ausencia de ambas infraestructuras están relacionadas.

Para comprender esta cuestión, recordemos que la topografía de Ciudad de la Costa es de muy escasas pendientes, con un promedio de 1%. Por otra parte, una de las características del suelo es la baja permeabilidad del sustrato. Las

⁴⁹ Ley 17292 de 2001

napas freáticas corren casi al nivel de la superficie natural de los terrenos.

Actualmente no existen en la zona sistemas de drenaje pluvial. Tampoco hay instalados sistemas de saneamiento colectivos, salvo en el área lindera al Departamento de Montevideo⁵⁰. En el resto del área, los desagües domiciliarios vierten en pozos impermeables, que se descargan por camiones barométricos. Los pozos o depósitos impermeables, teóricamente, garantizan su estanqueidad. Sin embargo, muchos drenan al suelo, aportando agua contaminada al sustrato. Como consecuencia, la napa freática contaminada aflora a la superficie generando un riesgo sanitario y ambiental.

Desde el punto de vista del drenaje de pluviales, la densificación de viviendas ha incrementado el área impermeable de suelo, resultando insuficiente la capacidad permeable del área no construida para absorber el agua de lluvia. Según un estudio realizado en la Licenciatura de Geología de la Facultad de Ciencias⁵¹, entre la Av. Giannattasio y la Costanera, se constata que el nivel freático sufrió modificaciones significativas en los últimos años.

Afirma que en 1997, en la zona del Parque Roosevelt, el nivel de la napa se encontraba a 3 metros y en 2002 se encontraba a 1 metro; y que en un 37% de la zona las profundidades son menores a 50 cm.

Los factores que inciden en esta modificación de la altura de la napa, según dicho estudio, son los cambios en el régimen de lluvia y el incremento demográfico. Hubo un incremento de las lluvias de 50% en los últimos cinco años, y cambió la distribución de las precipitaciones. La construcción de casi 20000 viviendas, y los 600 km de vías de tránsito explicarían una disminución de la superficie de tierra con capacidad natural para la infiltración de aguas de lluvia. Se presume que la tala de bosques para construir calles y viviendas, también tenga relación con el cambio de altura de la napa freática.

En los estudios referidos, aparece contaminación bacteriológica en las aguas del acuífero superior confirmando un riesgo sanitario relativamente grave.

La Intendencia de Canelones, a pesar de tener dentro de sus competencias el alcantarillado y la evacuación de pluviales de las vías públicas, había dejado la zona sin atención en temas de caminería y drenajes siendo éstos reclamos permanentes de los vecinos.

La competencia en el saneamiento es de OSE⁵², organismo descentralizado que produce y distribuye el agua potable, que es el responsable del sistema de desagües domiciliarios del país - salvo del departamento de Montevideo-.

Recién en el año 2005, durante la actual administración se ha comenzado un proyecto conjunto con la OSE para los sistemas de saneamiento, drenaje pluvial y vialidad.

Más allá de los ámbitos de incumbencia de los organismos, las organizaciones sociales de la zona comparten el interés de hacer de Ciudad de la Costa una

⁵⁰ Barra de Carrasco, Parque Miramar y Paso Carrasco tienen sistema de saneamiento conectado al colector costero de Montevideo.

⁵¹ Periódico Puentes - año I N° 3 – Julio 2003 sobre “Estudio de una situación de riesgo geológico: Anegamiento en Ciudad de la Costa, Departamento de Canelones”. Bach Analía Pereira Bruschi, Tutor: Prof. Dr. César Goso Aguilar

⁵² Obras Sanitarias del Estado

ciudad donde la naturaleza, la calidad de vida y la sostenibilidad del ambiente sean respetados.

La necesidad de construir estas infraestructuras, nos pone de nuevo en la pregunta: ¿Quién las paga? ¿Sería posible contar con instrumentos de recuperación de mayores valores para su financiamiento?

CAPITULO 5 – CIUDAD DE LA COSTA - CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS ¿ANTES O DESPUÉS DE LA POBLACIÓN?

A continuación identificamos las obras viales realizadas en el período estudiado. En el departamento de Canelones se consideraron las obras viales realizadas por el MTOP, considerando el contexto del caso estudiado. Para Ciudad de la Costa, investigamos además, las obras municipales y otras redes de infraestructuras de servicio a la vivienda.

OBRAS PÚBLICAS CANELONES 1985-2000

Dentro del período estudiado, se realizaron numerosas obras en el ámbito nacional y otras en el departamental.

En el ámbito nacional existen obras por licitación y obras por administración o contrato, que figuran en los archivos del MTOP. Graficamos las obras, según los períodos del estudio en las Láminas 7, 8 y 9.

La Dirección de Vialidad divide el territorio en Regiones, siendo la Región 1 la que comprende los departamentos de Montevideo y Canelones.

Obras de vialidad - llamados a Licitación Pública

Nº	RUTA	DENOMINACIÓN
22/85	Av. Giannattasio	Tramo: Av. De las Américas – Ruta Interbalnearia 15Km400 al 31Km000
19/86	101	Entre las progresivas 18Km800 y 33Km300 Recapado con concreto asfáltico
29/88	RR 101 Giannattasio	Avda. de las Américas – Aº Pando
45/89	I.B y R87	Iluminación
22/93	Giannattasio	Estudio y proyecto de calzadas de servicio y evacuación de pluviales, entre Avenida de las Américas y Arroyo Pando
23/93	Interbalnearia	Construcción de segunda calzada, mantenimiento y explotación de la misma.
27/93	Giannattasio	Proyecto y construcción de pasajes peatonales elevados
5/97	Giannattasio	Iluminación Avda. Giannattasio y Semáforos en la intersección de Avda de las Américas
81/98	Giannattasio	Calzadas de Servicio y evacuación de pluviales en Avenida Giannattasio
25/99	Av. De las Américas	Puente sobre Avenida de las Américas
11/00	Ruta 101	Reubicación de Semáforos en Av. Giannattasio
45/89	I.B y Ruta 87	Iluminación
65/88	7	Desarraigo y retiro de árboles en pie, limpieza y regularización del terreno en fajas laterales Ruta 7 – K. 32 a K. 94
68/88	81-65-33-62-64	Arranque y carga de materiales de base (y transporte).
01/89	Restringida	Adquisición de un terreno en zona urbana en la ciudad de Las Piedras
78/87	Interb. Y R – 11	Iluminación del Distribuidor de Tránsito en Inter. y Ruta 11

**Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales
El caso Ciudad de la Costa**

85/97	11	Cda. La Pedrera – Ruta 86 obra correspondiente a 2 items
91/87	9	Emp. R 8 – Emp. Ruta 99 entre km 0.896 y km 25.857
87/86	48 y 49	Ruta 48 tramo Las Brujas empalme Ruta 49 entre Km 0 y Km 4.600 T.I.R. Ruta 49 tramo Empalme Ruta 46 empalme Ruta 48 entre Km 5.500 y Km 12.500 T.B.S.
03/87	Inter.con. R 11	Iluminación de distribuidor de tránsito de Ruta Interb. con Ruta 11
66/86	33	Tramo: Ruta 81 – Ruta 65
72/86	67 y 68	Tramo: Las Piedras – Sauce entre Km. 23 y 40.300. Tramo Progreso – empalme Ruta 32 entre Km. 0 y Km. 6.600 recapado. Base y trat. Bit. doble sellado
06/86	5	Emp. R 12 – La Cruz entre Prog. 91Km200 a 113 Km Carpeta asfáltica (Lic. Internacional)
16/86	87 y 34	R 87: Entre emp. R 34 – Emp. Ruta Interbalnearia entre las prog. 0 Km. a 7Km800 R 34: Entre emp. R 9 – Emp. Ruta Interbalnearia entre las prog. 0 Km. a 10Km800
35/86	49 y 48	R 49: Emp. R 36 – Emp. R48 entre las prog. 5Km500 a 12Km500 R 48: Las Brujas – Emp. R49 entre las prog. 0Km000 a 4Km600
17/85	32/36 y 75	R 32: Tramo Camino Mendoza – R 11 / R 36 Tramo con. Buxareo – Pso. Belastiqui R 75: Tramo Pando – R 7 del Km. 11 al 39Km600 Tratamiento bituminoso de sellados
30/85	5	Km. 46 (emp. R 11 – Km. 55) Recapado con carpeta asfáltica
31/85	5	Km. 55 – A puente Paso Pache Recapado con carpeta asfáltica
62/85	63,81 y 107	R 63: Ex. Ruta 5 – Ruta 64 12Km500 al 28Km800 R 81: Ex. Ruta 5 – Ruta 54 10Km200 al 23Km / R 107: Ruta 11 – Sauce 0Km000 al 22Km
64/85	108, 40, 81 y 102	R 108: Mígues – R 12 0Km700 a 10 Km / R 40: Ruta 12 – Ruta 108 297Km al 323 Km
06/00	Concesión	Concesión R 8 Tramo Pando – Minas
24/99	Iluminación	Iluminación R 8 y empalmes en Ruta 8 y Ruta 102
70/98	5	Proyecto y constr. de los puentes sobre los arroyos Pantanoso, Las Piedras y Colorado
69/97	Concesión	Construcción de un Centro Deportivo de la Costa
1/98	8	Iluminación R 8 en Punta Rieles, Villa García y Poblado Cap. Artigas
13/98	33	Tramo I: Ruta 6 – Ruta 67
25/98		Semáforos en la intersección de Ruta 8 – Ruta 74 y Ruta 8 – Ruta 101
64/97	9	Ensanche y refuerzo de puente sobre el Arroyo José Ignacio y Arroyo Sauce
67/97	7	Tramo II: San Jacinto – Ruta 12
40/96	82	Reconstrucción de tablero y apoyos, del Puente Empalme Olmos
3/97	Abreviada	Ruta 5: Tratamiento con lechadas asfálticas en el tramo: 93Km000 – 97Km000
9/97	12	Cañada La Macana y Tala
9/97	8	Ensanche y refuerzo de los puentes sobre los Arroyos San Antonio, Sauce y Garrote

**Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales
El caso Ciudad de la Costa**

10/97	11	Tramo: Ruta 8 Atlántida
13/97	7	Tramo: Ruta 12 – Fray Marcos
22/97	6	Progresiva actual Km 31 a Km 49
7/96	8	Iluminación de Ruta 8 en el tramo 28Km hasta la ciudad de Pando
12/96	48	Construcción de una alcantarilla en el Arroyo Las Brujas
15/96	8	Conservación y limpieza de la Ruta 8 del 13Km200 a 30Km800 calle Roosevelt
22/96	17	Puente y accesos sobre Arroyo Las Piedras
10/95	36	Tramo: Arroyo Las Piedras – Cerrillos
11/93	Interbalnearia	Construcción de un pasaje peatonal elevado, en la intersección de Ruta 87 (Salinas)
20/93	101 y 8	Iluminación Avda. Giannattasio y Ruta 8 – Semáforos en Giannattasio

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Elaboración propia

Obras por contrato

RUTA	DENOMINACION
5	Recapado. Ao. Las Piedras – Progreso
7	Ensanche, recargo, carpeta asfáltica y construcción de dos puentes. San Jacinto – Ruta 12 (Tala)
7	Ensanche, recargo y carpeta asfáltica. Tala (Ruta 12 – Fray Marcos (Tramo III)
7	Ensanche, regularización y carpeta asfáltica. Ruta 6 – Ruta 11 (San Jacinto
8	Colocación de semáforos. Ruta 8 y Ruta 101
8	Iluminación. Ruta 8 y Ruta 102
8	Iluminación. 28Km000 Pando
11	Cambio de Estado 2. Ruta 8 – Atlántida
11	Lechada asfáltica. Santa Lucía – Canelones
12	Nueva. Cañada La Macana (Tala)
33	Recargo de base y tratamiento bituminoso. Ruta 6 – Ruta 67
33	Recargo de base e imprimación reforzada. Ruta 11 – Ruta 81
36	Recargo de base y tratamiento bituminoso. Ao Las Piedras- Cerrillos
48	Calzada de servicio, ensanche de banquina y empalme con Ruta 5
48	Alcantarilla sobre Arroyo Las Brujas
48	Bacheo, regularización y carpeta asfáltica. Rutas 5 y 36
63	Recargo de base. Ruta 5 y 64
65	Alcantarilla sobre A° Arenal Grande
67	Bacheo y recapado con mezcla asfáltica. Las Piedras y Sauce
74	Bacheo y recapado con mezcla asfáltica. Suárez y Ruta 8
82	Construcción de tablero. Empalme Olmos
108	Recargo de base e imprimación reforzada. Miguez y Ruta 12
12, 65, 80 y 81	Sellado.
Interb.	Bacheo y sellado. Interbalnearia
	Iluminación de Avenida Giannattasio
	Construcción de pasaje a desnivel. Puente Avenida de las Américas
	Construcción de calzada de servicio. Avenida Giannattasio
5	Construcción de nueva calzada. Puentes sobre A° Pantanoso, A° Las Piedras y A° Colorado
5	Recapado. A° Pantanoso A° Las Piedras

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Elaboración propia

Obras por administración

Ruta	Denominación
6	Terraplenes de acceso a puentes nuevos- A° Vizcaino y A° Matasiete
6	Ensanche, regularización y recapado. Santa Rosa – San Ramón
6	Recapado parcial. Santa Rosa – San Bautista
11	Alargue de alcantarillas, revestimiento de taludes, barandas y carpeta asfáltica. Santa Lucía – Canelones
11	Bacheo mayor con mezcla asfáltica. Santa Lucía – Canelones
12	Ensanche, escarificado, recargo e imprimación. Tala – Ombúes de Bentancour
32	Tratamiento bituminoso de sellado. 21K000 – Ruta 69
32	Regularización y recapado. Ruta 107 – Ruta 11
32	Sellado parcial. Ruta 69 – Ruta 107
33	Señalización vertical. Ruta 67 – Ruta 65
33	Escarificado, limpieza general y recargo. Ruta 81 – 60K400
46	Recapado parcial y señalización vertical. Los Cerrillos – Santa Lucía
48	Recapado parcial y señalización vertical. Las Brujas – Ruta 36
48	Bacheo, recapado, recargo de banquetas y tratamiento bituminoso de sellado. Ruta 5 – Las Piedras
49	Recapado parcial y tratamiento bituminoso de sellado. Ruta 48 – Ruta 36
62	Limpieza, recapado y tratamiento bituminoso de sellado. Canelones – Ruta 81
63	Limpieza general y recargo parcial. Ruta 5 – Ruta 64
63	Escarificado, limpieza general y recargo. San Ramón – A° Tala
63	Escarificado y recargo parcial. Santa Lucía – Ruta 5
64	Limpieza, recapado y señalización vertical. Ruta 11 – Ruta 81
64	Recargo. Ruta 81 – A° Tala
65	Escarificado, limpieza general, recargo y señalización vertical. Ruta 33 – Ruta 6
66	Señalización vertical. Ruta 32 – Ruta 67
66	Limpieza general, recargo parcial y recapado. Ruta 32 – Ruta 67
67	Bacheo mayor y tratamiento bituminoso simple. Las Piedras Sauce
68	Sellado parcial. Ruta 67 – Progreso
68	Recapado. Ruta 67 – Progreso
74	Limpieza general y recapado parcial. Ruta 8 – Suárez
74	Recapado, tratamiento bituminoso simple y señalización vertical. Suárez – Ruta 6
75	Recapado, recargo de banquetas simple y señalización vertical. Pando – Ruta 7
80	Limpieza y señalización vertical. Ruta 8 – Miguez
80	Bacheo y recapados parcial. Ruta 8 – Miguez
81	Bacheo y recapados parcial. 62K600 – Ruta 80
81	Limpieza general y recargo. Ruta 7 – 62K600
81	Limpieza general y carpeta asfáltica. Santa Lucía - Planta urbana
84	Recargo de banquetas, recapado parcial y señalización vertical. A° Toledo – Suárez
85	Limpieza general, recapado, tratamiento bituminoso simple y señalización vertical. Toledo – Ruta 84
107	Bacheo mayor y recapado. Sauce – Canelones
5	Sellado de fisuras y sellados parciales. A° Pantanoso – La Paz
6	Recapado parcial. Belloni – Ruta 33

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Elaboración propia

Según observa el Ing. Bilinsky, Director de la Región 1 del MTOP, no hay una coordinación entre el uso del suelo y las Obras Públicas.

Debido a esta falta de coordinación, existen algunos conflictos de uso en las rutas nacionales, en los accesos y cruces de centros urbanos, que inciden en la seguridad de la población y el confort de usuarios de la ruta. Se instalan elementos para seguridad de los peatones, que atentan contra la naturaleza de las rutas, como lomos de burro y semáforos. Estos conflictos entre las rutas y zonas pobladas se concentran, según el Director de la Regional 1, en un radio de 55 km desde Montevideo, y en mayor intensidad en la Av. Giannattasio, la Interbalnearia y en Ruta 5, de mayor tránsito local.

OBRAS PÚBLICAS CIUDAD DE LA COSTA

Se realizaron obras viales en el período, algunas de carácter nacional y otras en el ámbito departamental. Las graficamos en la Lámina 10.

Obras nacionales licitadas por el MTOP en Ciudad de la Costa

Las vías de acceso, construidas antes del período estudiado:

Ruta 101 – 1943

Camino Carrasco – 1943

Ruta 102 – 1943

Avda. de las Américas – 1943

Ruta 34 Interplanetaria - 1954

Avda. Italia - 1955 a 1965

Analizando el listado de licitaciones del MTOP, encontramos las siguientes licitaciones correspondientes al período del análisis.

	RUTA	DENOMINACION
22/85	Av. Giannattasio	Tramo: Av. De las Américas – Ruta Interbalnearia 15Km400 al 31Km000
19/86	101	Entre las progresivas 18Km800 y 33Km300 Recapado con concreto asfáltico
29/88	RR 101 Giannattasio	Avda. de las Américas – Aº Pando
45/89	I.B y R87	Iluminación
22/93	Giannattasio	Estudio y proyecto de calzadas de servicio y evacuación de pluviales, entre Avenida de las Américas y Arroyo Pando
23/93	Interbalnearia	Construcción de segunda calzada, mantenimiento y explotación de la misma.
27/93	Giannattasio	Proyecto y construcción de pasajes peatonales elevados
5/97	Giannattasio	Iluminación Av. Giannattasio y Semáforos en la intersección de Av. de las Américas
81/98	Giannattasio	Calzadas de Servicio y evacuación de pluviales en Avenida Giannattasio
25/99	Av. De las Américas	Puente sobre Avenida de las Américas
11/00	Ruta 101	Reubicación de Semáforos en Av. Giannattasio

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas
Elaboración propia

Según observamos en la tabla, la mayoría de las obras licitadas están relacionadas con la Av. Giannattasio. La primer obra de la lista y la más importante, es la construcción de la doble vía de la ruta, licitada en el 85 y realizada entre los años 87 y 88.

La construcción de la doble vía de la Avenida Giannattasio es reconocida por todos los entrevistados como la más importante del período 1985-2000, y la que produjo un mayor impacto en la Ciudad de la Costa. Al completarse la doble vía prolongación de Av. Italia, funcionó como una prolongación natural de Montevideo.

En el año 1994, se designa a la Ciudad de la Costa como Ciudad por Ley⁵³. Inmediatamente, se desafectó la Av. Giannattasio (Ruta 201) de la jurisdicción nacional, pasando a ser departamental considerando que sus características lo habilitan para ser considerado como local.⁵⁴ En ese momento, la Ruta ya era utilizada como Avenida, y como continuación de Av. Italia.

La mayor concentración de comercios se presenta en la zona de Lagomar, en el tramo donde se pavimentaron las calles de servicio paralelas a la Av. Giannattasio. Se realizaron calzadas de servicio en la zona de Lagomar en 1999, entre las calles Río Uruguay y Secco García en la acera sur, y entre Becú y Secco García en la norte. Aproximadamente corresponde al tramo entre los km 21 y 22.500. Se licitó la iluminación y se instalaron semáforos, y dos pasajes peatonales, en la calle Buenos Aires, en el km 21 y en la calle Real de Azúa en el km 23.500. Estas últimas obras corresponden a una Avenida, que modifica sus características pocos años después de su construcción como Ruta.

En esta secuencia, se aprecia que una obra de vialidad, pensada como ruta para la conexión al este turístico, de gran velocidad, se transforma en avenida por la vía de los hechos.

La inversión realizada ¿se justifica? Hoy en día esta avenida es un corte entre el norte y el sur, y su rol de avenida interna coexiste con el de conexión rápida de Montevideo hacia la costa este, con el conflicto que esto implica.

Está proyectado para este quinquenio, construir la doble vía de la Ruta Interbalnearia. Esto hace prever que este proceso de densificación y conflicto de usos se pueda reiterar, ya que la zona suburbana se extiende al norte de la ruta.

Obras de caminería departamentales

Según el Ing. Pereira, Director de Obras de la IMC hasta el 2005, la carga contributiva no alcanzaba para costear el plan de obras que se formuló en

⁵³ Ley 16610 del 11 de octubre de 1994.

⁵⁴ Resolución 7 de noviembre de 1994. 1º.- El Presidente de la República RESUELVE: Descalifícase de su carácter nacional, pasando a la jurisdicción de la Intendencia Municipal de Canelones los siguientes tramos: N° 1 Doble vía del km. 15.400 al km. 31.400 de Ruta Nacional N° 201, de Ruta 101 a Interbalnearia (Ruta 200), longitud 16 km., y N° 2 Doble vía del km. 31.400 al km. 15.400 de Ruta Nacional N° 201 de Interbalnearia (Ruta 200) a Ruta 101, longitud 16 km., de acuerdo a lo informado por la Dirección Nacional de Vialidad en autos.

1997. Es así que se buscaron otras fuentes de ingresos para la obra como la venta de terrenos de la Cartera de Tierras Municipal ubicados en Ciudad de la Costa. Esta iniciativa fue rechazada por los vecinos que se movilizaron y lograron la negativa de la Junta Departamental.

Otra obra importante del período fue el Plan “Cero Pozo”, entre el 97 y 2000 se ejecutaron 5 de 100 millones de dólares que insumía todo el Plan. Se decidió no aplicar la contribución por mejoras según relata el Director de Obras de la Intendencia de Canelones.

Como otra obra de importancia en Ciudad de la Costa, se destaca la construcción de la Rambla Costanera. Según los ingenieros de la Dirección de Obras entrevistados, en el 86-87 se construyó una Rambla de una vía hasta Marquez Castro, que se interrumpía en el Parque Roosevelt. Más adelante entre el 92 y 93 se completó este tramo y entre los años 2001 al 2003 se realizó la doble vía de la Rambla.

La Rambla Costanera es otro caso de construcción de obras de infraestructura vial realizada, sin prever los efectos sobre el mercado de inmuebles, perdiendo la posibilidad de recuperar la inversión hecha con fondos de todos los contribuyentes, sean o no beneficiados por la misma. Si bien excede el alcance de este estudio resultaría de interés analizar la valorización de las propiedades en su área de influencia.

Otras obras públicas de infraestructura

Como complemento del análisis anterior, sobre obras de infraestructura vial, se investigan los cambios en la cobertura de otras redes de servicios, como telefonía y agua potable.

Existen cambios durante el período de estudio, aunque no encontramos un impacto directo de las mismas sobre los indicadores analizados.

Telefonía

Hasta el año 1998, la zona al este del Parque Roosevelt tenía discado de larga distancia. Este hecho no es menor, ya que las familias y comercios debían comunicarse con Montevideo por esta vía, con tarifas más altas que la tarifa local.

En entrevista con el Sr. Werter Halarewicz gerente de la regional correspondiente al Area Metropolitana de ANTEL, informa que la digitalización de la telefonía fija, se realizó en el año 1998. En esa fecha se consideraron los 30 km como límite para la instalación de telefonía digital incluyendo en ese radio a la Ciudad de la Costa. Fue realizada la instalación de teléfonos de discado directo en Ciudad de la Costa, Pando, Sauce, Suarez, Toledo, Delta del Tigre, Autódromo, y en estas zonas no hubo mucha demanda posterior.

Según comenta el Ing. Halarewicz del punto de vista telefónico, ya estaba saturada la zona antes que se hiciera la modificación tarifaria. O sea que este hecho no es significativo para la localización de población. Por otro lado - y

para reafirmar que la tarifa telefónica no tuvo influencia en la migración de población - hubo mucha demanda en Salinas y Pinamar posterior a esa fecha, donde todavía hoy hay discado por larga distancia.

A pesar de esta constatación, el cambio en la telefonía resultó en una efectiva mejora para la localización de población y comercios en la zona.

Agua potable

En cuanto al agua potable, en entrevista con la Ing. Ivette Penadés de la Regional de Obras Sanitarias del Estado (OSE), informa que la zona tuvo servicio de agua potable de OSE desde el 97. En ese momento, el servicio era deficitario en sectores como el norte de Shangrilá y la zona del Pinar era servida por una empresa privada.

A partir del año 2002 se instala la 5ª línea de bombeo, que sirve a Pando, San José de Carrasco, City Park, Shangrilá, Lagomar, El Bosque, Solymar Sur, Santa Ana Santa Teresita, Lagomar Norte, Colonia Nicolich y Solymar Norte.

Como resumen de este capítulo, vemos la importante inversión en infraestructuras que se realizó en el departamento en infraestructuras viales en el período estudiado. En particular, en Ciudad de la Costa se realizaron infraestructuras viales y mejoras en otros servicios asociados a la vivienda.

La relación de estas infraestructuras con las transformaciones territoriales será analizada más adelante.

CAPITULO 6 POLITICAS FISCALES y MERCADO INMOBILIARIO

A los efectos de analizar las políticas fiscales como herramienta del ordenamiento territorial, se realiza un análisis exhaustivo de los tributos relacionados con el valor de los inmuebles. Se analiza la base de estos tributos, el valor de la propiedad para usos fiscales, su forma de cálculo y mecanismos de actualización específicos.

Por otra parte se estudia la relación de los valores para usos fiscales con el mercado inmobiliario.

Finalmente, se explora la posibilidad de captación de los mayores valores generados por la administración pública en nuestra legislación.

MARCO JURÍDICO DE LOS IMPUESTOS A LA PROPIEDAD

En la Constitución de la República aparecen Impuestos sobre la propiedad inmueble, como fuente de recursos de los gobiernos departamentales y del Estado.⁵⁵ Estos tributos son la Contribución inmobiliaria, la Contribución por Mejoras y el Impuesto al Baldío. Esta disposición ha sido reglamentada en las normativas municipales.

Para la fijación del valor real de los inmuebles, existe un cometido expreso fijado por ley, donde se le asigna a la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales la tarea de fijar el "valor real" de los mismos a partir de 1961.⁵⁶ También se determina que se hará la actualización cada tres años. Esta disposición no se ha cumplido en esos términos. El aforo

⁵⁵ Constitución 1967 con Las Modificaciones Plebiscitadas el 26 de Noviembre de 1989, el 26 de Noviembre de 1994 y el 8 de Diciembre de 1996

Artículo 297.- Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos:

1. Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieron. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieron, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental.
2. El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.
3. Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.
4. Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

⁵⁶ Ley 12804 (30-11-60) Art. 279 Cométese a la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales la tarea de fijar el "valor real" de cada inmueble. Dicha labor comenzará a efectuarse a partir del 1° de enero de 1961 a cuya fecha se referirán los valores reales, debiendo quedar terminada el 31 de diciembre de 1963.

Cada tres años la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales actualizará el valor real de cada bien inmueble.

El valor real de los inmuebles rurales de los departamentos del Interior será solamente el de la tierra más el veinte por ciento (20 %) por concepto de mejoras.

El valor real se expresará en los documentos que expedirá la Dirección General de Catastro y Administración de Inmuebles Nacionales, para los interesados y se incorporará a toda documentación relacionada con el inmueble.

de Ciudad de la Costa, que se verá en detalle más adelante, se realizó en el año 1961, y recién se volvió a realizar en el 2000.

A nivel departamental, y según el Art. 273 de la Constitución de la República la Junta Departamental tiene entre sus cometidos fijar los impuestos, incluidas las contribuciones inmobiliarias.⁵⁷

En el Art. 297 de la Constitución se definen como recursos de los Gobiernos Departamentales, entre otros, los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, los impuestos sobre la propiedad rural con algunas restricciones, el impuesto a los baldíos, y las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

En el mismo sentido, en la Ley Orgánica Municipal se establece que sólo el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, y previo informe del Tribunal de Cuentas, podrá crear nuevos impuestos municipales.⁵⁸

NATURALEZA DEL IMPUESTO A LA PROPIEDAD

Existen varios impuestos relacionados a la propiedad en el ámbito nacional. El impuesto de Primaria que se vierte a la Escuela Pública, así como los Impuestos a las Transacciones Inmobiliarias y al Patrimonio, son recaudados por el Estado.

En el ámbito departamental, son aplicados el impuesto predial, o contribución inmobiliaria, la contribución por mejoras y el Impuesto al Baldío. Encontramos también el Fondo de Obras de la Zona Balnearia, impuesto aplicado solamente en Ciudad de la Costa que se verá más adelante.

En referencia a los impuestos a la propiedad⁵⁹ cabe realizar algunas precisiones sobre los principios y supuestos para su aplicación, que asume la Dirección Nacional de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas⁶⁰.

⁵⁷ Constitución de la República, Art. 279: "Crear o fijar, a proposición del Intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes."

⁵⁸ Ley 9515 (28/10/35) Artículo 52.- Sólo el Poder Legislativo, a solicitud del Intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, y previo informe del Tribunal de Cuentas, podrá crear nuevos impuestos municipales.

⁵⁹ Ley N° 9189 de 4 de enero de 1934

Art. 1. Los inmuebles comprendidos en el territorio de la República y poseídos a cualquier título, pagarán por concepto de contribución inmobiliaria una cuota anual que será:

- a) de seis y medio por mil para los del departamento de Montevideo y las zonas urbanas y suburbanas de los Departamentos del litoral e interior.
- b) De cuatro por mil para los ubicados en las zonas rurales y cuyo aforo en conjunto no alcance a tres mil pesos, siempre que sean del mismo propietario

Art. 4. La contribución inmobiliaria recaerá sobre el valor oficial de las tierras y de las construcciones de todo género que en ellas existan para las propiedades del Departamento de Montevideo y de las zonas urbanas y suburbanas del litoral e interior, con deducción de un 20%.

Las propiedades de las zonas rurales de los Departamentos del litoral e interior pagarán el impuesto sobre el valor de la tierra exclusivamente, con la misma deducción del 20%.

Art. 8. El aforo de las propiedades del Departamento de Montevideo y de las zonas rurales, será fijado por las dependencias de la Dirección General de Avalúos y nunca podrá ser mayor al 80% del valor real.

Como principio general, y para los impuestos inmobiliarios urbanos se admite que los costos de las obras municipales deben distribuirse entre los propietarios o usuarios de las infraestructuras de la ciudad o de la zona alcanzada por la acción pública. No se trata de los pagos de los usos directos de la infraestructura - que serían tasas - sino de la colaboración a su costeo que debe requerirse de aquellos beneficiados en su situación patrimonial por las acciones del organismo público.

Según la Dirección Nacional de Catastro, el reparto del costo de la ciudad es equitativo cuando se realiza en función del valor de los bienes inmuebles, dado que este valor no sólo refleja la capacidad de pago del propietario, sino también refleja la incidencia de la acción de la comuna, y es esa relación la que da razón a la existencia del impuesto.

La cuota de impuestos sobre base inmobiliaria que paga el ciudadano (Contribución Inmobiliaria, Impuesto de Primaria, Impuesto al Patrimonio, Impuesto a las Transacciones Patrimoniales) es el resultado de aplicar a la base imponible - relacionada con el valor de aforo del inmueble en pesos - la alícuota fijada por el gestor del impuesto, en porcentaje.

La Ley indica que el impuesto debe "tomar como base" el valor catastral y no obliga a mantener la alícuota incambiada. O sea, que se pueden variar las alícuotas aplicadas para definir el monto del impuesto, aunque los valores catastrales permanezcan estables.

La dinámica de los valores inmobiliarios hace imprescindible la revisión periódica de los valores catastrales. El uso de un Valor Catastral actualizado como base de los tributos relacionados con la propiedad inmueble, hace a la ética de la distribución del impuesto o sea a la justicia tributaria.

VALOR CATASTRAL Y VALOR BASE DE CALCULO DE IMPUESTOS

A los efectos de esta investigación, se toma como un indicador de las transformaciones territoriales, el valor del suelo. Por este motivo se analiza en profundidad su relación con el valor inmobiliario y con el Valor Real Catastral.

Como vimos cada organismo tomará como Valor Base para el cálculo de sus impuestos, un porcentaje del valor catastral calculado por la Dirección Nacional de Catastro.

Para determinar la base de cálculo de los tributos es necesario explicar qué es el Catastro Nacional y su relación con el cálculo de los tributos.

La Dirección Nacional de Catastro es una dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas. La fijación del valor base se realiza en una Oficina Técnica, que analiza los valores de mercado y fija los Valores Catastrales con arreglo a condicionantes técnicas sin ninguna consideración recaudatoria o política.

⁶⁰ Dirección Nacional de Catastro: Valor catastral y Justicia Tributaria en www.catastro.gub.uy

Esta tarea es realizada por la Dirección de Catastro Nacional, responsable de esta tarea por ley.

Según figura en la Página web de la Dirección⁶¹, *“El Catastro es el sistema nacional de información sobre los bienes inmuebles, de naturaleza geométrica y demostrativa orientado a un uso multifinilar. Comprende la recopilación, procesamiento y conservación de los datos necesarios para organizar y mantener actualizado el conjunto de documentos que describen dichos bienes, atendiendo a sus características geométricas, económicas y su destino real o potencial.”*

¿Cuál es la importancia del Catastro?

Según la Dirección Nacional de Catastro, el Estado, para salvaguardar el interés público, debe controlar la información base de la fiscalidad inmobiliaria y de uso básico.

Esa centralización conceptual brinda garantías en la fijación de los valores inmobiliarios tomados como base para la tributación directa relacionada con la propiedad (contribución directa, patrimonio, primaria, transmisiones patrimoniales, eventualmente renta real o probable)

El contralor de los documentos - planos de mensura - que sirven de delimitación del alcance territorial del derecho de propiedad, brinda publicidad a esos documentos siendo garantía del principio de seguridad en la contratación inmobiliaria.

La imparcialidad de una oficina especializada, no relacionada directamente con la recaudación, es la base de la transparencia del procedimiento, ya que quien fija el valor base no es el mismo que fija el impuesto.

El Valor Catastral debe reflejar el valor del inmueble en el momento de la valoración. Debe acercarse lo más posible al valor de mercado, que constituye su tope, con una banda que permita fluctuaciones esporádicas y evite que pueda sobrepasarlo.

El uso de un Valor Catastral actualizado como base del tributo, hace a la ética de la distribución del impuesto o sea a la justicia tributaria. La dinámica de los valores inmobiliarios hace imprescindible la revisión periódica de los valores catastrales, con información acerca de los cambios que se operen en los propios inmuebles o en su entorno.

A los efectos de esta investigación, nos preguntamos: ¿cómo se determina el Valor Catastral de un terreno?

⁶¹ www.catastro.gub.uy

Metodología de determinación del valor real de un terreno

1. Obtención de información	<ul style="list-style-type: none"> a) Datos de prensa, precios de terrenos ofrecidos b) Información de inmobiliarias de la zona c) Precios de ventas efectivamente realizadas
2. Base física	<p>Planos del área en estudio Plano general de la zona Láminas con amanzanamiento de cada balneario Laminas de detalle con fraccionamiento, dimensiones y área de padrones Planos de infraestructura, pavimentación, agua corriente</p>
3. Ordenamiento y homogeneización de la información	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición del solar tipo para cada zona b) Obtención primaria del valor unitario (precio/área) c) Determinación del unitario homogeneizado en función de la aplicación de algoritmos (coeficiente de área, frente y fondo, esquina, irregularidades, etc.) d) Ubicación del valor unitario homogeneizado en las láminas
4. Determinación de valores unitarios mediales	<p>Interpolación y extrapolación de valores unitarios considerando parámetros de disciplina urbanística: Servicios de infraestructura (pavimento, agua, luz, teléfono, transporte) Categoría de la vía circulatoria Servicios comerciales Servicios culturales: educación y salud Aspectos paisajísticos (influencia de la costa, plazas, etc.)</p>

Fuente: Dirección de Catastro Nacional

Para determinar el precio de mercado se investiga la zona, el estado de las calles, servicios, y los valores de venta, consultando agentes inmobiliarios, avisos clasificados y publicaciones especializadas, hasta definir un valor unitario de lote tipo medial (el que no está en la esquina) para cada zona.

El lote tipo más común es 10x30m. Más allá de esa profundidad, el metro cuadrado vale menos teóricamente. En teoría, el metro cuadrado de terreno, vale más en el frente del predio que en el fondo, por lo cual se aplica un coeficiente por la profundidad, relacionado con el aprovechamiento del terreno.

Los valores de las esquinas son mayores por su mayor aprovechamiento y por tener más frente. (En zonas comerciales llega a valer 30 % más que el medial). El aprovechamiento en altura, los ensanches y otras afectaciones, no tienen un índice específico para el valor real. Sin embargo, sí están incluidos en el valor de mercado que se toma como base para el cálculo.

Cuando se refiere al m² de suelo, se trata entonces de un valor unitario del lote tipo medial. Este valor, es corregido en cuanto a las características de cada lote, para definir su valor catastral.

Recordemos que la Ley indica que el impuesto debe "tomar como base" el Valor Catastral. Para el Cálculo del Valor Catastral del Inmueble, se agrega el valor de las construcciones. El valor de las construcciones, se calcula según otra metodología específica, que no se detalla en este estudio.

Actualización del valor base

Las propiedades en el mercado se comercializan en dólares y el Valor Catastral está en pesos. Por este motivo, se aplica un índice de actualización de inmuebles, elaborado cada año por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Los coeficientes de inmuebles urbanos, se aplican sobre el incremento de un año para fijar el valor del año siguiente. Obtuvimos los datos correspondientes al índice publicado por el MEF que se aplicó en cada año del período estudiado, de la Ctdora Alvarez, de la Dirección de Hacienda de la IMC.

Tomamos la cotización del dólar de fin de diciembre del año correspondiente, dólar interbancario⁶², a efectos de construir la tabla que se presenta a continuación.

Variación del Índice de actualización MEF y Dólar

año	valor índice MEF	Dólar año anterior	% aumento dólar
1985		0,074	
1986	1,75	0,125	1
1987	1,65	0,181	0,45
1988	1,65	0,281	0,55
1989	1,8	0,451	0,60
1990	2,25	0,805	0,78
1991	2,2	1,594	0,98
1992	1,8	2,489	0,56
1993	1,55	3,482	0,40
1994	1,45	4,418	0,27
1995	1,35	5,615	0,27
1996	1,25	7,113	0,27
1997	1,25	8,715	0,23
1998	1,15	10	0,15
1999	1,068	10,818	0,08
2000	1	11,615	0,07
2001	1	12,51	0,08
2002	1	14,769	0,18
2003	1,2345	27,22	0,84

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística
Elaboración propia

A partir de esta tabla, graficamos la variación del índice y el porcentaje de aumento del dólar en la Lámina 11. A partir del gráfico, verificamos que la variación del índice acompaña el incremento del valor dólar en la curva de su comportamiento. Se reafirma que la actualización se hace fundamentalmente con el valor del dólar, a fin de adecuar los impuestos a la propiedad.

⁶² INE, Instituto Nacional de Estadísticas

Si mantenemos un valor base incambiado, aplicándole solamente el factor de actualización uniforme para todas las propiedades, comenzarán a aparecer las distorsiones provocadas por la dinámica del mercado. Algunas zonas estarán sobrevaluadas y otras subvaluadas. Si el valor base no se adecua, se perderá la ética de la distribución del impuesto.

IMPUESTOS A LA PROPIEDAD EN CANELONES

A continuación analizamos los impuestos que se aplican en el Departamento de Canelones vinculados al valor catastral de las propiedades.

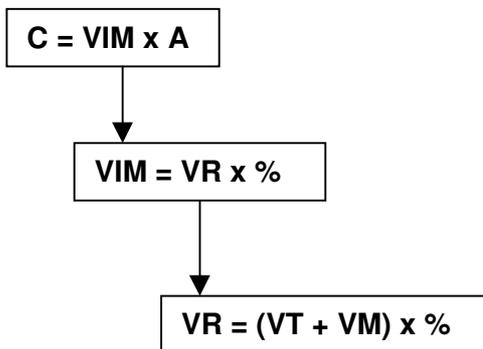
CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA

Las ordenanzas vigentes en el departamento de Canelones en cuanto a contribución inmobiliaria⁶³ definen la obligatoriedad del pago del impuesto a las personas físicas o jurídicas propietarias o poseedoras a cualquier título de los bienes ubicados en las plantas urbanas y suburbanas del departamento.

La zonificación del área urbana y suburbana es de competencia departamental, por lo cual el mecanismo de la contribución a la propiedad inmueble queda enteramente en la órbita departamental.

Cálculo de la Contribución inmobiliaria

Para el cálculo de la Contribución inmobiliaria, el Municipio aplica una fórmula donde intervienen el Valor Imponible Municipal, calculado a partir del Valor Real definido por la Dirección de Catastro Nacional, y una alícuota (porcentaje) definido por resolución municipal.



La alícuota es la parte política de la fórmula, y surge de una decisión de la Junta Departamental.

El Valor Imponible Municipal se calcula según un porcentaje (definido por la Junta Departamental) del Valor Real.

El Valor Real, surge de la suma del Valor del Terreno más el de las mejoras. Su máximo puede llegar a un 80% del valor de mercado.

La localización del inmueble y otros factores, están incluidos en el Valor del Terreno, que surge de los valores de mercado. Para el cálculo del Valor de Mejoras, es determinante el valor de las construcciones. Este valor se define por los metros cuadrados, la categoría de la construcción, y el estado de conservación de la misma.

El Valor Real tiene que ser técnico, y por otro lado debe tener "razonabilidad". A la suma de los valores del terreno y las mejoras se le aplica un porcentaje que absorbe - teóricamente - las fluctuaciones del mercado.

El Valor Imponible Municipal puede llegar al 100% del Valor Real. Sin embargo, los municipios no están obligados a utilizar el Valor Real de Catastro. Montevideo, Maldonado y Salto tienen sus propios sistemas de avalúo.

⁶³ Dec. 4569/77 de 28/11/77

Los gobiernos municipales no están facultados para modificar el Valor Real, pero sí el porcentaje de cálculo para el Valor Imponible Municipal y la Alícuota, según lo determina la Ley Orgánica municipal y la Constitución de la República, que permite un ajuste a los impuestos, sin modificar el Valor Real.

El Valor Imponible Municipal en Canelones en los ejercicios del año 1996 al 2000, se fueron incrementando de 61% al 90% para inmuebles urbanos y de 82% a 100% para suburbanos. Se considera que “la aplicación de las disposiciones del presupuesto quinquenal 1985-89 surge un desfase entre el Valor Imponible y el Valor Real Catastral, lo cual implica un rezago en la percepción del tributo”⁶⁴ Por este motivo se propone un incremento progresivo en los porcentajes para el cálculo del Valor Imponible Municipal. En ese mismo Decreto, así como en el referido al presupuesto para el ejercicio 1985⁶⁵, encontramos que la alícuota que se aplica en Canelones para el cálculo de la Contribución inmobiliaria, va de 2.2% a 4% del valor real, según franjas de valor imponible.

Zonificación para la aplicación de la contribución inmobiliaria

Según entrevista realizada a técnicos de la IMC, la división territorial para la definición de la contribución y las zonas en que se divide el departamento para las obras municipales no coinciden. En efecto, la división del departamento del servicio de obras está basada en 13 zonas (Lámina 12) en tanto que la contribución inmobiliaria tiene otra forma de fijarse, en base a zonas urbanas y suburbanas de cada junta. Éstas están referidas a las zonas de Catastro Nacional.

Las Juntas locales se instalan en ciudades cabecera. Las zonas se subdividen por regiones donde hay una ciudad cabecera (Canelones, Pando Atlántida, Ciudad de la Costa y Las Piedras)⁶⁶ y abarcan en algunos casos varios centros poblados.

En este aspecto resulta que hay Juntas que recaudan más que otras, y a su vez estas zonas no coinciden con la distribución de recursos para obras. Por este motivo es difícil evaluar el impacto de las obras en las recaudaciones por tributos.

CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS

Se estableció en el Decreto 578/73 del 22/2/73 para el Departamento de Canelones, como las contribuciones de mejoras *“las obligaciones emanadas de las obras públicas de pavimentación, repavimentación, construcción de veredas, saneamiento, iluminación y todas aquellas obras ejecutadas y costeadas por la Intendencia Municipal de Canelones que afecten a bienes inmuebles ubicados dentro del Departamento, por el beneficio y valorización que reciban a causa de su ejecución”*.⁶⁷

⁶⁴ Dec. Junta Departamental IMC 33/95

⁶⁵ Dec. Junta Departamental IMC 677/85

⁶⁶ hasta el período actual 2005-2010, cuando se instalan otras Juntas Locales.

⁶⁷ Decreto Junta Departamental IMC 578/73 del 22/2/73 Cap. XIII Art. 1

Hay dos formas de pago de esta contribución por mejoras.

La primera es por los predios frentistas, que absorben el costo total del costo calculado según el mismo decreto.

La segunda especifica un sistema de zonas de influencia en tres categorías. Los frentistas absorben entre un 20 y un 50%, los ubicados a una distancia máxima de 400m, excluidos los frentistas, entre 30 y 50% y los ubicados hasta 800 m, de 10 a 40%. En todas las zonas el aporte de cada propiedad será proporcional al mayor frente de la misma. En el caso de pago por frentistas a plazas, parques o paseos públicos pagarán los 2/3 y el municipio el tercio restante.

Se utilizó este mecanismo en Canelones, Santa Lucía y Sauce en el 1979-80 para el hormigonado y veredas frentistas a las calles principales y las adyacentes. Según nos explica la Ctdora. Alvarez esta Contribución por Mejoras se cobraba en un recibo aparte, y según su opinión esta forma de cobro, explica la muy alta morosidad que se produjo.

Como podemos deducir del texto, la contribución por mejoras, no está referida a la valorización de los predios a partir de la ejecución de las obras, sino al costo de las mismas, como lo expresan los Decretos de la Junta Departamental.⁶⁸

IMPUESTO ADICIONAL INMOBILIARIO A LOS PREDIOS BALDÍOS

Se aplica por la propiedad o posesión de los inmuebles baldíos ubicados en las plantas urbanas y suburbanas del departamento, poseídos a cualquier título.⁶⁹

El Valor Imponible Municipal es el mismo que se utiliza para la Contribución Inmobiliaria, y la alícuota llega a la misma cifra de 4%.

El objetivo de este impuesto es, teóricamente, la densificación de la zona, que aun hoy cuenta con predios baldíos. Sin embargo, podemos suponer que también puede tener un fin recaudatorio.

FONDO PARA OBRAS EN ZONA BALNEARIA

Este tributo se creó en el año 1973,⁷⁰ a propuesta e iniciativa de los vecinos de la Costa, preocupados por mejorar la zona.

Se aplica según el Cap. XXVI Art. 2º, en todos los predios urbanos o suburbanos, comprendidos en la zona balnearia del Departamento entre el Arroyo Carrasco y el Arroyo Solís. Se divide la Zona Balnearia en dos sectores, al sur de la Avenida Italia y Ruta Interbalnearia y la que queda al norte hasta 3000 metros a la costa del Río de la Plata.

El impuesto está definido por franjas según la superficie del terreno, y la recaudación se efectúa conjuntamente con la Contribución Inmobiliaria en el mismo acto y documento.

Los recursos se destinarán - según el artículo 5º - a la realización de obras de vialidad, urbanismo, arquitectura, iluminación, y a la adquisición y conservación

⁶⁸ Dec. Junta Departamental 677/85 y 33/95

⁶⁹ Dec. Junta Departamental IMC 4569/77 de 28/11/77

⁷⁰ Dec. Junta Departamental IMC 579/73 Cap XXVI

de maquinaria para su realización. Se especifica además que serán depositados en una cuenta especial en el Banco de la República Oriental del Uruguay. La Intendencia Municipal procurará ajustar los planes de modo tal que el 40% de la recaudación local se destina a obras en la misma localidad, 40% a obras para toda la zona balnearia, y el remanente a obras de interés de toda la zona balnearia.

En el mismo Capítulo, en su Art. 7º se establece la designación de una Comisión Asesora integrada por un delegado de la Intendencia, un delegado de la Junta Departamental, los directores de los Departamentos de Hacienda, Vialidad, Arquitectura y Planeamiento, y tres delegados de los vecinos.

La intención de esta Ordenanza es crear el tributo y darle potestades a la Comisión para su administración.

Si bien este impuesto se creó a instancias de la población local, para mejoras de la zona, en los hechos forma parte de los fondos generales de la Intendencia de Canelones, siendo vertidos a rentas generales.

Es un reclamo permanente de los vecinos recuperar este Fondo para la Ciudad de la Costa.

IMPUESTOS A LA PROPIEDAD EN CIUDAD DE LA COSTA

Como planteamos en el Marco Normativo, los impuestos a la propiedad inmueble que están vigentes son la Contribución Inmobiliaria, el Impuesto al Baldío y la Contribución por Mejoras para todo el Departamento.

El Fondo de Obras para la Zona Balnearia (FOZB), se aplica a las localidades de la costa este de Canelones.

Como vimos antes, la base imponible es el Valor Imponible Municipal, cuyo valor es un porcentaje del valor real de Catastro. Los aforos de las propiedades de Ciudad de la Costa fueron realizados en el año 1961, luego de promulgada la Ley de Presupuesto 12804, dándole a la Dirección Nacional de Catastro el cometido de fijar el Valor Real de los inmuebles.⁷¹

Si bien los valores inmobiliarios subieron en el transcurso de esos 40 años, no habían sido modificados los valores reales.

Actualización de aforos en Ciudad de la Costa

En el 2000, la Dirección Nacional de Catastro hizo un relevamiento de los terrenos en la Ciudad de la Costa, que entró en vigencia en el 2001. El anterior aforo, sólo había sido actualizado por los coeficientes del Ministerio de Economía y Finanzas, relacionados al valor dólar. Hasta el año 2000, los Valores Reales Catastrales no tenían ninguna relación con los valores inmobiliarios, ya que éstos habían aumentado significativamente. Solamente en el período 1985-2000 el aumento de los valores inmobiliarios es del orden de 556% en propiedades promedio en dólares⁷².

No se encontraron datos fieles del incremento desde 1961.

⁷¹Ley 12804 del 30-11-60 Art. 279

⁷²Datos proporcionados por el Rtdor. Walter Nieto

En el caso de Ciudad de la Costa, según la Dirección de Catastro Nacional, el valor real de los terrenos para el 2000 se fijó en 70% del valor de aforo, es decir un 10% inferior al tope del 80% determinado por la Ley de Contribución Inmobiliaria.⁷³

En el año 2000 la IMC incrementó la contribución inmobiliaria en Ciudad de la Costa, sobre la base del reaforo realizado por la Dirección Nacional de Catastro. Algunas contribuciones llegaron a tener un aumento del 500%.

¿Cómo se explican estos incrementos adicionales?

Si bien habían sido reaforados los inmuebles, también había otros factores de aumento, que ya explicamos anteriormente, pero vale recordar para esta reflexión. Según resoluciones de la Junta Departamental⁷⁴, se había aumentado el Valor Imponible Municipal, base de cálculo del Impuesto. Como ya vimos, este aumento progresivo, compensaría la falta de actualización de los aforos catastrales del año 1961.

Valores imponibles Municipales 1996-2000

Año	Inmuebles urbanos	inmuebles suburbanos
1996	61%	82%
1997	68%	90%
1998	74%	100%
1999	82%	100%
2000	90%	100%

Fuente: Junta Departamental de Canelones

A partir del aumento de los tributos, se desencadenaron una serie de movilizaciones de los vecinos, quienes lograron revertir este proceso presentando un recurso al Parlamento Nacional⁷⁵. Luego de la Resolución del Parlamento, la Junta Departamental fijó topes de aumento de la Contribución Inmobiliaria. La suma de los tributos por contribución, FOZB, tasas e impuesto al baldío, no podrían superar de 10 a 60% para predios edificados, y de 10 a 200% para baldíos. Estos topes están definidos según franjas que comprende el área del terreno y el área construida.⁷⁶

Probablemente el aumento que hubo en el 2001 en las contribuciones, surge de una decisión de la Junta Departamental de rechazar la propuesta de un ajuste en la Alícuota que proponía bajarla para aplicar el nuevo aforo. En esta circunstancia, quedaron definidos, para el cálculo de las Contribuciones, el

⁷³ Ley N° 9.189 de 1934 Ley de Contribución Inmobiliaria Art. 8°

⁷⁴ Decreto 33/1996 de la Junta Departamental de Canelones

⁷⁵ Correo Cotidiano de la Costa de Oro, 9 de noviembre de 2001 N°103 "Luego de meses de movilizaciones los vecinos de Ciudad de la Costa lograron una importante victoria política, como se recordará previo a la aprobación del Presupuesto Departamental en el año 2000 vecinos comenzaron a movilizarse contra lo que entendían era un abuso por parte de la administración... en la tarde del Martes 6 la Cámara de Representantes trató los dos recursos presentados... al final se dieron las mayorías previstas, donde se le dio la razón a los vecinos...".

⁷⁶ Dec. Junta Departamental 55/2002 Art. N° 4.7 y 4.8

Valor Real nuevo, la Alícuota anterior, más alta y por tanto las contribuciones aumentaron considerablemente.

La presión fiscal sobre los contribuyentes generó una respuesta efectiva de los vecinos, sin tener una consecuencia visible a corto plazo en la migración de población.

Entonces, si en definitiva el valor real está pautado por los valores del mercado inmobiliario, ¿cuál es la forma de regulación de estos precios de mercado?

MERCADO INMOBILIARIO - AFOROS CATASTRALES Y VALOR DEL SUELO

La comercialización de las propiedades se da a partir de la oferta y la demanda. La demanda está definida por la localización, el tamaño del lote, las características de la construcción (nº de dormitorios, baños, garage, etc.), la dotación de servicios en la zona (transporte, agua potable, energía, escuelas, liceos, servicios comerciales), la calidad ambiental, la seguridad ciudadana, etc.

La tasación de un inmueble realizada por los agentes inmobiliarios da un entorno de precio de la compraventa. Para definir este valor, el tasador aplica mecanismos de su disciplina, que toman en consideración diversos factores. A los efectos de la investigación, intentamos establecer cual es la incidencia de las infraestructuras en los valores de inmuebles.

A partir de la entrevista con el Rtdor. Walter Nieto, se determinan los factores que conforman la tasación de inmuebles.

Composición del valor de tasación de una propiedad

La tasación de un inmueble se hace en base a distintos parámetros. En primer lugar se separa el valor del terreno y del edificio

El terreno incluye en su valor:

1. la ubicación
2. el área
3. valor del m ² de terreno según su ubicación
4. El unitario de metro cuadrado del lote tipo se convierte al predio a tasar, según sea medial o esquina, por su forma y la relación frente-fondo.
5. Se toma en cuenta el Factor de Ocupación del Suelo admitido
6. La altura máxima admitida
7. Los metros ya construidos.
8. El valor remanente del terreno se calcula por la depreciación por obsolescencia del edificio. El día que se estrena el edificio, el valor remanente es cero. A medida que el edificio envejece, en el mismo porcentaje, aumenta el valor remanente, hasta que es obsoleto y el valor remanente es el valor del terreno total.

El edificio se calcula por otros parámetros

1. Categoría, muy buena, buena, económica, modesta, se incluye la funcionalidad.
2. Coeficiente de corrección por el metraje
3. Depreciación: se compone por dos factores. Obsolescencia o antigüedad, estado de conservación, nuevo, con uso normal, reparaciones sencillas, reparaciones importantes. Antigüedad, años de construido.
4. Diferentes etapas de construcción, o diferente categoría, \$/m ² de cada una
5. Cuerpo principal de la vivienda, construcciones secundarias, aleros, etc.
6. Relación entre la ocupación del predio, por el valor remanente del solar. Por ejemplo, si tiene 5 m de retiro frontal reglamentario y la construcción está en el fondo, la depreciación llega al 20%. Si está en el medio, se aplica la fórmula de relación jardín fondo. Esto "aprecia" el valor del terreno remanente
7. Ubicación relativa zonal respecto a vías principales, servicios, etc. En total la ubicación puede llegar a tener una incidencia del 40% - en más o en menos- en el valor del edificio.

Fuente: Entrevista Rtdor. Walter Nieto
Elaboración propia

Finalmente se suma el valor del terreno y el del edificio.

Como vemos en el cuadro anterior, la incidencia de las infraestructuras se considera en el valor del terreno por su ubicación, y en la ubicación relativa de la construcción respecto a vías principales. Según explica el Rtdor. Nieto, los ejes principales en Ciudad de la Costa, son la Av. Giannattasio y la Rambla. Si

es para vivienda sobre Giannattasio habrá menor demanda y se le castiga en el avalúo. En el caso de la Rambla Costanera es a la inversa.

En cualquier caso, nos resulta difícil determinar la incidencia de las infraestructuras viales en el valor de tasación del inmueble.

INSTRUMENTOS DE RECUPERACIÓN DE LA PLUSVALIA

El debate en Uruguay sobre la cuestión de captación de plusvalías está instalado.

Se han instrumentando herramientas que pueden significar una preparación del terreno para la introducción de algunos mecanismos que constituyen “ventanas de oportunidad” para el desarrollo del tema. Estos aportes recientes, sumados a antecedentes legales, permitirían superar el clásico instrumento de la contribución inmobiliaria como única forma de capturar las plusvalías generadas por las obras públicas.

Existe un primer antecedente en la Ley de Expropiación N° 3958 del año 1912, donde la Contribución sobre el Mayor Valor se aplica a los inmuebles que, con motivo de una obra pública, y no afectados por la expropiación, “adquiriesen por ese concepto un mayor valor, que no se hubiese tenido en cuenta con motivo de la expropiación, por no haber sido afectados por ella, abonarán al Estado o Municipalidad una cantidad igual a la mitad de ese mayor valor”, siempre que éste alcance al menos 20% del valor anterior del inmueble. Este instrumento no está muy difundido, ni se conocen datos de su aplicación efectiva.

Como segundo antecedente, la Ley de Centro Poblados de 1946⁷⁷ obliga a los fraccionadores a aportar entre un 10 y un 20% de tierras para uso público y para la Cartera de tierras, a la Intendencia Municipal, donde se podría ubicar la obligatoriedad del aporte a la municipalidad por el cambio de uso del suelo de rural a urbano.

Actualmente existen Planes de Ordenamiento Territorial o Urbano en numerosas localidades de nuestro país, que conforman un mosaico casi completo de Planificación Urbana. Se determinan usos y ocupación del suelo por Decretos Municipales, que se traducen en aprovechamiento de los predios privados.

En particular, en el Plan Montevideo aprobado en 1998, se consagran además instrumentos como el Sistema de Cooperación y el Sistema de Cautelas Urbanísticas que apuntan a “la justa distribución de cargas y beneficios”, entre los que se implementa la captación de rentas inducidas, aunque no se menciona como tal.

- Se define como un instrumento para desarrollar las Unidades de Actuación (figura de planificación derivada) el Sistema de Cooperación, en el cual “los propietarios de la Unidad de Actuación, aportan el suelo de cesión obligatoria, y la Intendencia ejecuta las obras de urbanización. Los costos

⁷⁷ Leyes 10.723 y 10.866 de 1946

de urbanización estarán a cargo de los propietarios afectados en proporción a las edificabilidades de sus respectivas fincas. Los costos podrán ser satisfechos mediante la cesión de terrenos edificables a la Intendencia Municipal.”

- El Sistema de Cautelas Urbanísticas⁷⁸ (instrumento existente en las normas municipales desde 1970), apunta a la disponibilidad del suelo, y es el más claro en tanto instrumento de captación de plusvalías.
- Se podrán ejecutar a través del Sistema de Cautelas Urbanísticas, operaciones de urbanización, reparcelamiento y renovación urbana.
- “El Sistema de Cautelas actúa como un crédito inmobiliario mediante el cual los propietarios del suelo o de las unidades inmuebles que intervengan en la actuación participarán de las ganancias finales.”
“En dicha operación los tenedores de cautelas se beneficiarán con el cincuenta por ciento de la valorización que experimente el metro cuadrado de terreno tipo, en la zona de ubicación del inmueble expropiado.”

- Por otra parte, el artículo D40 del POT y sus modificaciones⁷⁹ refiere a la gestión del suelo conforme a los objetivos del Plan, aplicando una normativa especial sustitutiva de la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones.

Dicho régimen específico tiene naturaleza temporal, caducando su autorización si se cumplen los plazos previstos para el planeamiento correspondiente sin que se procediera a su ejecución. Las áreas que se incluyan en el régimen específico deberán desarrollarse mediante unidades de actuación que contemplen la justa distribución de las cargas y beneficios. Los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la Intendencia un precio compensatorio. Cuando el régimen se aplique en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico podrá cobrarse hasta un 10% (diez por ciento) del mayor aprovechamiento que pudiere corresponderle en dicho régimen,

Este precio se deberá pagar independientemente de los costos de mitigación de los impactos a cargos de los propietarios en cualquiera de los casos.

El monto abonado será destinado a infraestructuras y equipamiento público del área considerada.

La Intendencia determinará por reglamentación la forma y el momento de cálculo del precio compensatorio, el momento y la forma en que deberá hacerse efectivo su pago y el trámite que deberán observar las solicitudes de actos y operaciones urbanísticas especiales.

Para la efectiva aplicación de los instrumentos de captación de plusvalías es imprescindible la tasación de los inmuebles antes y después de las operaciones. Estos instrumentos hacen necesario crear mecanismos de actualización de los valores inmobiliarios.

⁷⁸ Este instrumento se define en el Decreto de la Junta Departamental IMM N° 15.223 de 1970

⁷⁹ Dec. de la Junta Departamental de Montevideo N° 28242/98 - Plan Montevideo - y modificativo 28242/2003

- La Dirección Nacional de Catastro ha implementado por Ley del año 2001⁸⁰, la Declaración Jurada de Caracterización Urbana, por la cual se obliga a los propietarios a actualizar la base de avalúo catastral de su inmueble cada cinco años.

Este mecanismo permitiría mantener actualizada la información catastral de todos los inmuebles. Actualmente se intenta que el Registro de Traslaciones de Dominio la exija para toda transacción ya que, según su propia interpretación de la Ley, sólo es solicitada para obras nuevas y reparcelamientos. Quizás este hecho muestra la capacidad del sistema para la efectiva captación de plusvalías.

A partir del análisis realizado podemos inferir que existe una relación directa entre los tributos y los valores inmobiliarios. El objetivo de la justicia tributaria se alcanzaría siempre y cuando se mantenga actualizado el valor catastral de las propiedades. Este valor no discrimina las mejoras realizadas por los propietarios o las realizadas por la comunidad. En este sentido, solamente encontramos en la ley de Expropiaciones de 1912, en las cautelas urbanísticas y en la Ordenanza D40 mecanismos de recuperación de plusvalías o mayores valores generados por la comunidad.

⁸⁰ Art. 178 de la ley No.17.296, del 21 de febrero de 2001

CAPITULO 7 - APROXIMACIÓN A UN MODELO DESCRIPTIVO

La pregunta que se plantea como centro de la investigación es:

¿Existe una relación entre las políticas fiscales y de obras públicas y las transformaciones territoriales?

Y la segunda pregunta ¿Estas relaciones pueden ser descritas y explicadas por un modelo?

A los efectos de dar respuesta a la primer interrogante, analizamos las obras públicas realizadas en el período 1985-2000, las transformaciones territoriales, y los impuestos a la propiedad que se aplican en el Departamento, a fin de confirmar la hipótesis planteada.

Como se analiza en el capítulo 5, en el período 1985 y 2000, existen numerosas obras públicas, tanto de competencia nacional como departamental (Láminas 7, 8 y 9). Si bien no podemos cuantificar el monto de las obras realizadas, su volumen e importancia se revelan en los gráficos. Recordemos que las obras viales realizadas por el MTOP, en las modalidades de licitación, contrato o administración, alumbrado, y obras de caminería departamentales, contribuyeron a mejorar la accesibilidad de zonas del departamento de Canelones contenidas en el Area Metropolitana.

En cuanto a las transformaciones territoriales a escala departamental, analizado en el capítulo 4, podemos apreciar que las áreas adyacentes a los corredores de las rutas 5, 6 y 7, 8 y la Av. Giannattasio, fueron ocupadas por población migrante de Montevideo. Podemos constatar que entre los años 1985 y 2000 se produce una expansión de la mancha urbana, confirmada por tasas de crecimiento de la población en los corredores metropolitanos (Lámina 13). Como se observa en los gráficos, mientras la tasa de crecimiento Montevideo urbano es de 2.24^o/oo, las tasas en los corredores son significativamente superiores:

Tasas de crecimiento en los corredores urbanos 1985-1996

Corredor 1	31.10 ^o /oo
Corredor 5	13.60 ^o /oo
Corredor 7	17.32 ^o /oo
Corredor 8	21.14 ^o /oo
Corredor Este	49.64 ^o /oo

Fuente: Instituto de Teoría y Urbanismo

Como ya vimos, la densificación de estos sectores se produce por ocupación de lotes libres, nuevos fraccionamientos, asentamientos informales en suelo público y privado, así como Clubes de Campo. Como consecuencia de estas migraciones, se localizan actividades comerciales y de servicios conexos a la vivienda, que dan cuenta del cambio de uso de suelo en los corredores. La ocupación de tierras productivas para usos urbanos, cambia la naturaleza de suelos rurales a urbanos. En este proceso, los predios involucrados en esta

expansión por los corredores adquirieron un mayor valor no cuantificable, pero sí verificable en su cambio de naturaleza.

Por lo tanto, en el período 1985-2000, hubo una enorme inversión pública en vialidad, y también un monto no cuantificable de inversión privada en construcciones particulares y servicios asociados a la vivienda. Estas inversiones, en su conjunto, generaron externalidades positivas en los corredores de esas rutas.

Sin embargo, en lo referente a los instrumentos fiscales, no encontramos cambios sustanciales en los cálculos de los impuestos relacionados a la propiedad, ni aplicación de instrumentos de recuperación de los mayores valores generados por las obras dentro del período de análisis. Dados los conflictos sucedidos a partir de los reaforos del 2001, fuera del período, estas movilizaciones sociales responden a ese hecho, si bien no se verifican cambios territoriales significativos a partir del aumento del aforo.

SELECCIÓN DE LAS VARIABLES RELEVANTES

Considerando el sector del modelo que refiere a indicadores, y a fin de cuantificar las transformaciones que se producen en el caso Ciudad de la Costa en el período 1985-2000, se eligen tres indicadores. Estos son la densidad de población, el uso del suelo y el valor del suelo. Se los considera representativos de las transformaciones del territorio.

Graficamos solamente el sector correspondiente a Ciudad de la Costa de la Figura 1 a los efectos de analizar los indicadores.

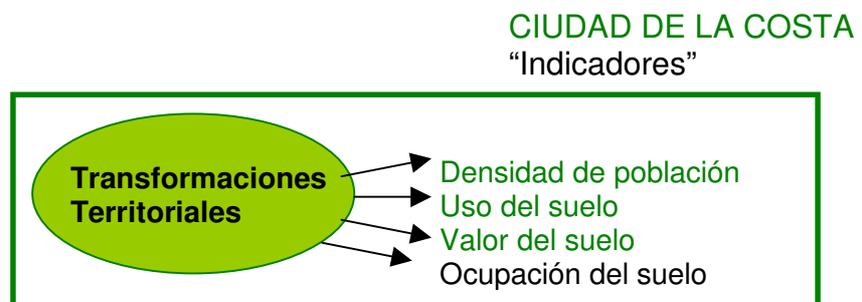


Figura 2

Como ya hemos planteado la ocupación del suelo podría ser un indicador relevante. En el caso de Ciudad de la Costa - donde se ocupan viviendas de temporada - no resultaría veraz para demostrar el incremento real de la población. Por este motivo no se lo analiza en este estudio.

ANÁLISIS DE LOS INDICADORES EN EL PERÍODO

POBLACIÓN

La población en Ciudad de la Costa aumentó en forma global entre los censos del 75, 85 y 96, según el cuadro:

Variación de población y viviendas entre los años 1975-1996

Año/censo	1975	1985	1996
VIVIENDAS	15566	20389	29364
HABITANTES	28047	44761	79990

Fuente: Instituto Nacional de Estadística
Elaboración propia

Según se observa, en el período 1975-85, hay un incremento de población de 59%, y de viviendas de 30%. Esta diferencia se explica por la ocupación de viviendas de veraneo, que pasan a ser viviendas permanentes.

En el período 1985-96, incluido en el lapso definido en este estudio, el incremento de población es de 78% y el de viviendas de 44%, dando cuenta que la ocupación de viviendas de veraneo se sigue produciendo aunque en menor proporción.

A fin de estudiar el período 1985-2000, elaboramos los planos de densidades de población en el año 1985 y 1996, según segmentos censales, graficando los datos en las Láminas 14 y 15.

A partir de esos datos construimos un mapa de variación de densidades que se presenta en la Lámina 16. Constatamos que el incremento es mayor en las zonas del este al sur a la Av. Giannattasio, así como en el este del sector norte. En ambos casos se verifican incrementos de densidad mayores al 300% al Este, siendo preferida la localización al sur. En el resto del sector estudiado, los incrementos son siempre mayores al 90%. No se aprecian decrecimientos en ningún segmento.

Las preferencias por el sector sur de las clases medias y medio altas se verifica en el plano de condiciones de vida que presentamos en la Lámina 17. Observamos que al sur de la Av. Giannattasio la población tiene condiciones de vida buenas y muy buenas, mientras al norte las condiciones son predominantemente malas y muy malas.

USO DEL SUELO

En base al análisis de la información de las guías de servicios del año 1985 y 1993⁸¹, se construye un cuadro que presenta los crecimientos del uso comercial sobre la Av. Giannattasio. Si bien los períodos no coinciden, se toman como referencias para el análisis.

Comercios sobre la Av. Giannattasio en 1985 y 1993

año/k	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	total
1985	10	5	0	11	13	14	35	11	11	3	9	1	7	0	0	0	1	131
1993	8	2	2	34	22	33	82	47	39	15	20	3	15	6	2	2	0	391
% aum				209	69	136	134	327	254	400	122	200	114					198

Fuente: Plano guía comercial y turístico de 1983 y Guía Turística Caditur1994
Elaboración propia

⁸¹ Plano guía comercial y turístico de 1983 y Guía Turística Caditur1994

Graficamos los datos del cuadro en el esquema de la Lámina 18. Podemos observar en el gráfico, el aumento del número de comercios que llega en algunos tramos a 400%.

Entre los años 1984 y 1993 años se instalan supermercados y bancos que dan cuenta del crecimiento de un sector de población que demanda servicios, además de los comercios de alcance metropolitano, automotoras y barracas de construcción. Asimismo se localizan centros de salud sucursales de centros de asistencia de Montevideo.

Supermercados y bancos

1984: Circo, de la cadena Disco
1984: Devoto en el Shopping Center de Shangrilá (1983)
1985: Bco República sucursal Lagomar
1989: Tienda Inglesa Lagomar
1993: Banco Comercial Lagomar y Banco de Crédito
1999: Hipermercado Géant

La mayor concentración de comercios se observa en la zona donde luego se pavimentaron las calles de servicio paralelas a la Av. Giannattasio, entre los km 21 y 22.500.

VALOR DEL SUELO

Este indicador resulta especialmente relevante en el marco del estudio. El incremento de los valores del suelo se da en paralelo al proceso de densificación de la zona, y a la demanda de localizaciones para comercios y servicios.

Se estudian los datos en los períodos 85-90, 90-95, 95-2000 para Montevideo y para Ciudad de la Costa. Los datos obtenidos abarcan hasta el 2003 para Montevideo y hasta el 2004 para Ciudad de la Costa.

Por otra parte investigamos la distribución de los valores del suelo en el área de estudio, con dos fuentes diferentes: las entrevistas a agentes inmobiliarios mencionados, y las del aforo realizado por la Dirección de Catastro Nacional en el 2000.

Presentamos en la tabla siguiente, datos aportados por el Rtdor. Walter Nieto, sobre la variación de los valores de ventas realizadas desde el 85, y tomando como valor 1 el de ese año. Estos porcentajes fueron calculados tomando toda la zona en su conjunto.

Según Julio Villamide⁸², las variaciones del índice de venta de viviendas en Montevideo responden a los datos y la curva que mostramos en la Lámina 19. De la tabla extraemos los datos de los períodos estudiados y calculamos los porcentajes de variación en cada uno y los acumulados.

⁸² Sr. Julio Villamide - Consultora Villamide

En base a dichos datos y verificando los mismos en entrevistas con agentes inmobiliarios de la zona⁸³, tomando como base el año 1985 como valor 1, las variaciones en los períodos definidos, son las que se muestran en la siguiente planilla. Calculamos los porcentajes acumulados en cada período.

Variación de valores del suelo en porcentaje entre 1985-2000

Año	1985	1990	1995	2000	2003/04
Ciudad de la Costa período	1	+112.5	+235.3	-12.28	-34
Ciudad de la Costa acumulado	1	112.5	649	556	333
Montevideo Período	1	+180	137	-8.5	-46
Montevideo acumulado	1	180	563	506	226

Fuente: Villamide y Nieto
Elaboración propia

Sobre el gráfico referido a los datos de venta de viviendas en Montevideo, proporcionado por el Sr. Villamide aplicamos los datos de la planilla anterior, como se observa en la Lámina 19, tomando como valor 1 el del año 1985. Fijamos el valor 1 en el año 1985, a fin de hacer comparables el comportamiento de las curvas, lo cual no implica que los valores sean los mismos en ese año.

En cuanto a los valores del suelo distribuidos en el área de estudio, en la Lámina 20 graficamos los valores del suelo correspondientes al año 2000, aportados principalmente por el Sr. Julio Villamide y el Rtdor. Walter Nieto. En el corte transversal apreciamos los efectos de la cercanía a la Av. Giannattasio y a la Rambla Costanera, siendo prácticamente invariable el sector intermedio. Respecto a los valores del suelo al norte de la Avenida, se observan menores valores que al sur.

A fin de comparar los Aforos de la Dirección Nacional de Catastro con los valores inmobiliarios, elaboramos un plano a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Catastro Nacional, que mostramos en la Lámina 21. Los valores graficados corresponden al relevamiento de los terrenos por cuadra – “callejero de valores” no los valores individuales de los padrones. Para los Valores Reales se tomó un 70% del valor de relevamiento. Según los técnicos de Catastro de Pando, este porcentaje se tomó como promedio de la adecuación de los valores de mercado a los Valores Reales, por debajo del 80% que marca la Ley.

En la comparación entre ambos gráficos se observan ciertas coincidencias en cuanto a la diferencia entre el Norte y el Sur.

Por otra parte, llama la atención que los valores máximos del aforo catastral son mayores que los inmobiliarios.

En los dos casos, se aprecia un alto valor en los predios del sector comercial de Lagomar sobre la Av. Giannattasio. Este sector coincide con la mayor

⁸³ Rtdor. Walter Nieto - inmobiliaria Nieto, Omar Rodríguez - Inmobiliaria Albano, Daniel González - Inmobiliaria I3.

concentración de comercios y con la zona donde pavimentaron las calles de servicio.

Volvamos a la Lámina 19 a los efectos de estudiar los incrementos en Ciudad de la Costa. En los períodos estudiados son diferentes a los valores de Montevideo. En el período 1985-90 el incremento es menor en la Ciudad de la Costa. En el 1995-2000 son mayores en Ciudad de la Costa que en Montevideo, tendencia que se mantenía en el periodo siguiente.

En términos globales, y para el análisis del período 1985-2000, se observa que:

- El Índice de variación de propiedades en Ciudad de la Costa en 556%
- El Índice de variación de los valores en Montevideo es de 506%

Existe un 50% de incremento extra en Ciudad de la Costa, o sea un 10% de valorización sobre el mercado de Montevideo. El gráfico muestra además, que la variación de los precios en Ciudad de la Costa, no tiene la misma curva que la de las propiedades en Montevideo.

¿Cómo se explican estas curvas diferentes? ¿Cómo se explica ese incremento extra de las propiedades en Ciudad de la Costa?

Asumiendo que entre los años 1975 y 85 se registró un aumento de viviendas del 30%, y 59% de población, se podría suponer que, en una zona con aproximadamente 40.000 padrones, todavía existía una oferta importante de predios baldíos y un número importante de viviendas de veraneo.

Según los datos relevados, entre los años 1985 y 96, se contabilizan 9000 viviendas más, aumentando en 44% el parque habitacional. En este mismo lapso se afincan 37000 habitantes, incrementando la población en un 78%.

¿La menor oferta de lotes libres bien localizados, habría tenido como consecuencia el incremento de los valores?

¿Podríamos plantearnos como otra hipótesis que la construcción de las infraestructuras viales, hayan tenido efecto en este incremento diferencial de los precios del mercado?

Para contestar esta interrogantes analizamos el mercado de inmuebles, y la incidencia de los servicios en la composición de los valores.

Comportamiento del Mercado de Inmuebles

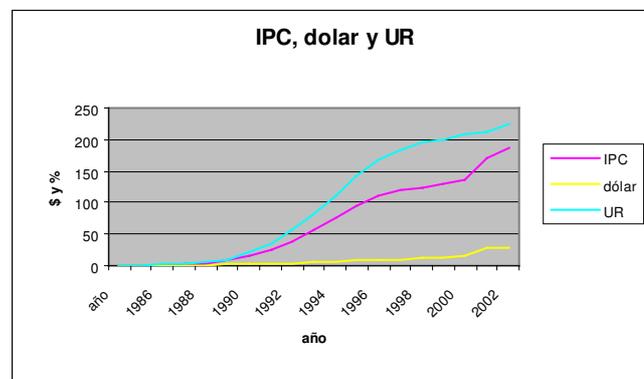
Para analizar el comportamiento del mercado, identificamos los actores que intervienen en el mismo. Resumimos a continuación el comportamiento de los compradores, del mercado financiero y los promotores, según las entrevistas realizadas al Rtdor. Walter Nieto y al Sr. Julio Villamide.

- **Compradores.** La zona costera es la que más atractiva para la clase media y media alta. En general, y a partir de la crisis financiera del 2002, las transacciones disminuyeron. Hasta ese momento, y en todo el período, la demanda de las familias de compradores fue para vivienda propia.

- **El mercado financiero** cambió a lo largo del período. Hasta el año 95, los préstamos para construcción de viviendas eran otorgados solamente por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU, Banco estatal de fomento a la vivienda y la construcción), con bajos intereses y préstamos en Unidades Reajustables. Según relatan los entrevistados⁸⁴, entre el 95 y 98 los bancos privados comienzan a dar préstamos hipotecarios en dólares, apoyados en la estabilidad cambiaria. La zona de la Ciudad de la Costa fue un sector de mercado al que apuntó la banca privada. Con el dólar “barato” y la confianza en la estabilidad económica y financiera, muchas familias recurrieron a la banca privada que hizo crisis en el 2002.⁸⁵

El valor de la UR está ligado entre otros indicadores al Índice de Precios al Consumo (IPC).

Como se observa en la gráfica la cantidad de U\$S por UR eran menos a medida que se alejan las curvas. 1500 UR eran 10.000 U\$S en el 90, 23.000 en el 95, después de la crisis financiera del 2002 pasaron a ser 11.000 U\$S.



- **Los promotores** que actuaron en este proceso son privados y públicos. Los promotores privados impulsaron la construcción de viviendas en Propiedad Horizontal, en la modalidad de varias unidades en un predio. El emprendimiento de Vivienda 2000, implementado entre 1995 y 2000 por un ex director del BHU, es un ejemplo de viviendas unifamiliares en pequeños predios. Las familias podían tener un chalet, en su terreno aunque fuera de 150m² en Propiedad Horizontal, con financiación del BHU.

Promotores privados como Pintos Risso y Atijas-Weiss intentaron esta estrategia en conjuntos de viviendas unifamiliares aisladas. Sin embargo, los emprendimientos fracasaron, porque Vivienda 2000 había agotado ese segmento de mercado.

Otros promotores privados, compraron lotes grandes y construyeron en PH para luego comercializar las viviendas.

El BHU, a través de promotores privados en la modalidad de PPT (Proyecto, Precio, Terreno) financió la creación de conjuntos habitacionales en las zonas de Lagomar y Solymar Norte, al igual que cooperativas de

⁸⁴ Villamide J. , Nieto W.

⁸⁵Según información del Bank Boston: se instrumentó el Boston House en setiembre del 93, se hizo campaña publicitaria para promocionarlo en marzo del 94 y en junio del 2002 se cerró la línea de préstamos hipotecarios.

vivienda. Estos conjuntos generaron minusvalías en la zona inmediata según los agentes inmobiliarios entrevistados.

Otra modalidad que impulsaron los promotores privados fue la de Clubes de Campo, dirigidos a familias de clase alta, localizados en la zona rural de Ciudad de la Costa, al norte de la ruta Interbalnearia. Estos emprendimientos surgen en los 90, y tienen su auge a partir del 95. Es de destacar que la propiedad de estos lotes no tuvo arreglo legal hasta que se promulgó la Ley de Urgencia que incluye las Urbanizaciones en Propiedad Horizontal en el año 2000.

VERIFICACION DE LA HIPOTESIS

A fin de hacerlo operativo, se analiza la relación entre los ejes por un lado, en tanto políticas y la relación de los indicadores con las transformaciones territoriales por otro.

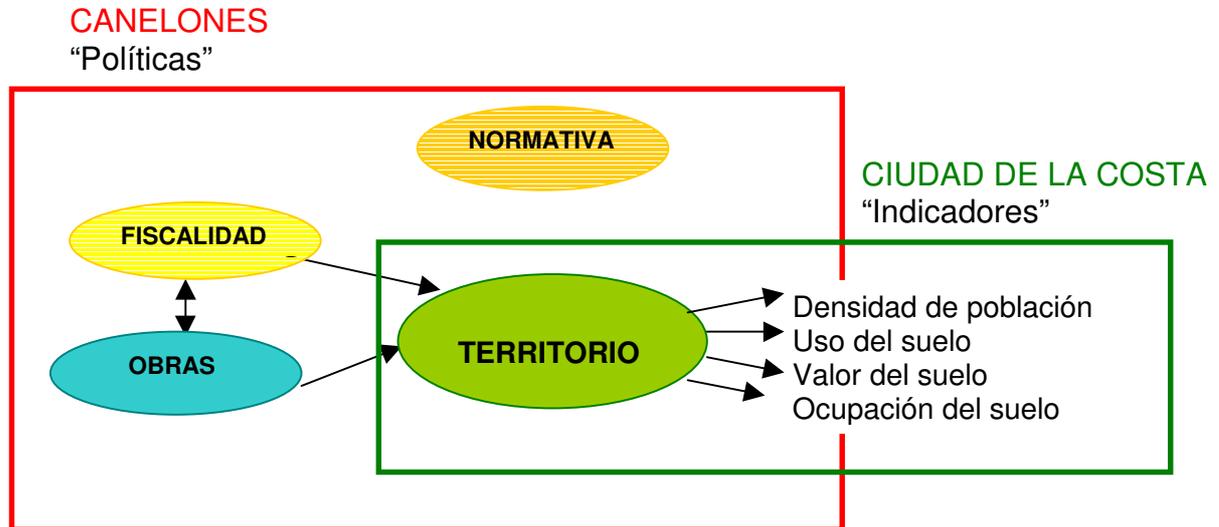


Figura 1

A partir de la información, se plantea analizar la relación entre los procesos de transformación del territorio en el Departamento de Canelones, la construcción de infraestructuras, y la política fiscal para verificar la hipótesis.

Relación de las transformaciones del territorio con las obras públicas

Recordemos que el contexto de metropolización en que se producen las transformaciones territoriales de Ciudad de la Costa es la escasa oferta de tierras con servicios en la Ciudad de Montevideo a partir de la ley de creación de centros poblados de 1946, y el plan director de Montevideo de 1956. Este proceso fue impulsado además, por las consecuencias de la desregulación de los alquileres⁸⁶ que impulsó a muchos inquilinos hacia formas de residencia más accesibles. En el proceso de expansión de la zona urbanizada hacia el este, se integra la zona de Ciudad de la Costa al Área Metropolitana, favorecida por la accesibilidad que permitía la nueva Ruta como continuación de Avenida Italia.

Podemos plantear en principio que - en un contexto de altas tasas de crecimiento urbano, con poca oferta de tierra con servicios a precios accesibles - la regla general es que las intervenciones públicas provocan incrementos de valor de la tierra relevantes.⁸⁷

La obra más importante en este período es la construcción de la Av. Giannattasio. Sin embargo, los efectos de esta obra, alcanzaron áreas que no

⁸⁶ Ley de alquileres 15056 del 4 de julio de 1974

⁸⁷ Smolka, Martim. Recuperación de Plusvalías Urbanas en América Latina 2001:XV

estaban específicamente consideradas como beneficiarias. Se diseña entonces como una vía de atravesamiento - no una avenida de tránsito local - y se construye entre los años 1986 y 88. Luego de su construcción se intensifica la migración hacia la Ciudad de la Costa, llegando de 45000 en 1985 a casi 80000 habitantes en 1996.

Los indicadores considerados como relevantes de las transformaciones territoriales, sufren cambios importantes.

- La población aumenta casi al doble entre los años 85 y 96 según los censos respectivos.
- El número de comercios sobre la Avenida Giannattasio se triplica, instalándose comercios de alcance local y metropolitano.
- Los valores de los inmuebles se multiplican cinco veces y media en términos globales a valor dólar, un 10% más que en el mercado de inmuebles de Montevideo.

Podemos afirmar, que al menos parcialmente, las transformaciones territoriales observadas tienen relación con la construcción de la doble vía de la Av. Giannattasio.

Encontramos en el caso analizado, relaciones evidentes entre las obras públicas y las transformaciones territoriales.

Relación de las transformaciones del territorio con las políticas fiscales

No encontramos cambios en los impuestos relacionados a la propiedad en el período y área de estudio, que nos permitieran analizar su relación con los cambios territoriales.

Según explicamos en el capítulo IV, entre los años 1996 y 2000 se aumenta el Valor Imponible Municipal - base de cálculo de los impuestos a la propiedad - de 61% a 90% para inmuebles urbanos y de 82% a 100% para los suburbanos. En cuanto al Valor Base de cálculo para el Valor Imponible Municipal, solamente se registra el reaforo de las propiedades realizado a fines del período, y aplicado recién en el año 2001.

La presión fiscal sobre los contribuyentes generó movilizaciones sociales en el año 2001, si bien no se verificaron cambios territoriales significativos a partir del aumento de los aforos.

Como observamos, en este caso la relación entre las políticas fiscales y los cambios territoriales existe, aunque no es cuantificable, y tiene sentido negativo.

Sin embargo, queda pendiente una reflexión más de fondo respecto a este tema. Los impuestos a la propiedad que se aplican en Ciudad de la Costa, se han utilizado como un mecanismo recaudatorio, sin tomar en consideración su rol en tanto instrumento de ordenamiento territorial.

Por ejemplo, la Contribución Inmobiliaria, y el Fondo de Obras para la Zona Balnearia se aplican en base al aforo, sin zonificaciones internas que pudieran

expresar intenciones de incentivar o desalentar ciertos procesos, o de generar alícuotas diferenciadas según zonas.

Por otro lado, el Impuesto al Baldío, instrumento que podría aplicarse para densificar alguna zona en particular, o para evitar los fraccionamientos especulativos, se aplica en Ciudad de la Costa en forma uniforme. Es posible que su aplicación en este caso, se explique solamente para fomentar la regularización de las construcciones sin permiso, o simplemente con fines recaudatorios.

Por lo expuesto, no podemos afirmar que las políticas fiscales hayan tenido relación alguna con los procesos territoriales ocurridos en la Ciudad de la Costa en el período estudiado. Sin embargo el aumento de los tributos por contribución inmobiliaria, sin la visualización de mejoras en las prestaciones de servicios brindados por la Intendencia de Canelones llevaron a movilizar a los pobladores en contra de ese aumento. O sea que se verifica una relación, aunque en sentido negativo.

Relación de las obras públicas con las políticas fiscales

Como observamos en la Lámina 12, la Dirección de Obras de la Intendencia de Canelones divide el departamento en para la definición de la contribución y las zonas en que se divide el departamento en 12 zonas, mientras que las recaudaciones ser realizan por otra división diferente. En el presupuesto municipal no se realizan asignaciones de recursos en zonas que coincidan con las zonas de recaudaciones.

No encontramos relaciones evidentes entre las obras públicas y la fiscalidad

CANELONES "Políticas"

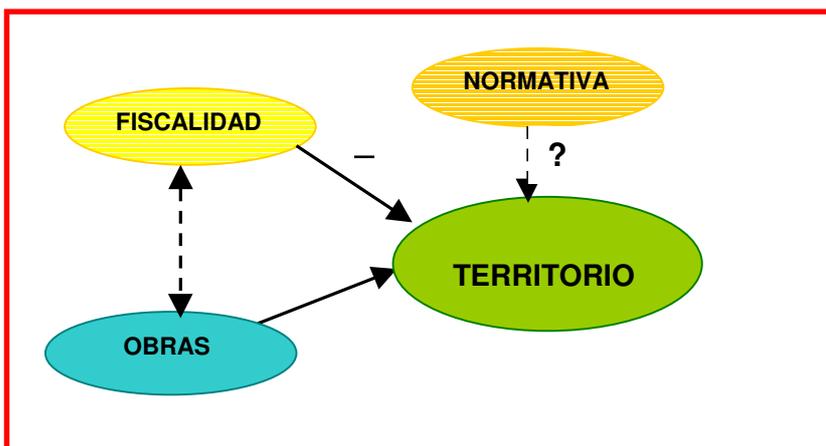


Figura 3

Es de destacar que, aún teniendo el instrumento de Contribución por Mejoras en la reglamentación municipal, éste no se aplicó tampoco en las obras de caminería locales realizadas por la Intendencia en el período estudiado.

Finalmente, no hemos analizado la relación de la normativa de edificación con las transformaciones territoriales en la Ciudad de la Costa, ya que en el período 1985-2000 no fue modificada.

VALORIZACION DE INMUEBLES Y COSTO DE LAS OBRAS

A fin de reflexionar sobre la posible recuperación de las valorizaciones o plusvalías inducidas por las obras, analizamos el caso de la Av. Giannattasio.

El costo de la obra de doble vía de la Av. Giannattasio realizada entre el 86 y 88, y según los datos obtenidos, se estima en 15.6 millones de dólares. Esta cifra resulta de multiplicar 15.6 km y 1 millón de dólares por km.

Asumiendo que el incremento relativo de valores en Ciudad de la Costa es mayor que Montevideo en el mismo período, podemos asumir que existe una valorización global que excede en 10% a la de Montevideo. La construcción de la Ruta mejora la accesibilidad de la Ciudad de la Costa y podríamos suponer que existe cierta parte de la valorización del suelo en la zona derivada de este factor.

La Ruta atrae servicios de alcance metropolitano que demandan localizaciones sobre la Avenida Giannattasio, y la población afincada atrae actividad comercial y de servicios. Es así que los valores sobre la Avenida llegan a superar en 10 veces los valores medios. Este extremo se produce en el sector de Lagomar donde se construyen las calzadas de servicio.

En cualquier caso, los predios sobre la Av. Giannattasio tienen mayor valor que el promedio del área de estudio. Su valor alcanza a superar al menos en 30% a los terrenos que no están sobre la ruta ni la Costanera, como observamos en las Láminas 19 y 20.

¿Podríamos estimar la valorización inducida por la construcción de la ruta sobre los predios frentistas?

A fin de hacer algunas estimaciones, tomamos los valores aportados por los operadores inmobiliarios, ya que son menores que los aforos catastrales del 2000, optando por la alternativa más conservadora.

El valor de los terrenos, con los datos graficados en la Lámina 20 sobre la Av. Giannattasio se estima en el siguiente cuadro:

Valor de terrenos sobre Av. Giannattasio año 2000

	km	Ancho faja m	Valor m2	Total mill U\$S
Tramo arrea comercial	2	100	190	38
Tramo restante	12	100	80	96
Total Giannattasio	14			134

Fuente: Agentes inmobiliarios
Elaboración propia

Se toman los km de ruta en sus dos tramos diferenciados por valor del suelo (190 y 80 U\$/m²) y los terrenos en ambas aceras con profundidad promedio de 50m en una faja total de 100m.

Consideremos que existe cierto incremento de los valores que haya sido consecuencia de la construcción de la ruta.

Recordemos que la incidencia de la cercanía a rutas puede ser del 40% para los inmuebles según se expresa en el capítulo IV.

Calculamos el porcentaje de valorización que sería equivalente al costo de la obra.

$134 - 15.6 = 110.4$ $15.6/110.4 \times 100 = 14.1 \%$
--

De donde resulta que 15.6 millones de dólares corresponden al 14% de incremento de valor de los terrenos sobre la Av. Giannattasio.

Es decir que asumiendo que existe una valorización de los terrenos inducida por la obra, ésta se podría haber financiado, al menos parcialmente, con la recuperación de los mayores valores inducidos.

RELACION ENTRE LOS INDICADORES ANALIZADOS

Describimos la relación entre los indicadores analizados, a fin de determinar su capacidad de expresar las transformaciones del territorio.

En este sentido, retomamos los tres indicadores:

- Población, variaciones de densidad en el período de estudio y condiciones de vida
- Uso del suelo, cambios de uso, localización de actividades, servicios y centralidades
- Valor de la tierra, valor según sectores y sus variaciones en el período

La relación de estos indicadores se da por un mecanismo de causas y efectos. Al aumentar la población, aumenta la demanda de servicios, aumentando la concentración de servicios. A su vez, la demanda de tierra por el incremento de población aumenta la demanda de inmuebles, y los valores del suelo.

Los valores del suelo tienen variaciones por la localización, la accesibilidad a transporte y servicios, y a las características de la zona. La concentración de comercios lleva a un incremento aun mayor en los valores del m² sobre la Av. Giannattasio.

Se concluye que los tres indicadores relacionados, dan cuenta de la magnitud de las transformaciones sucedidas en el período y en el área de estudio, y son relevantes para el análisis del modelo.

Graficamos la relación entre los indicadores, mostrando que, al aumentar la población, aumenta la demanda de servicios y aumenta la concentración de servicios. A su vez, la demanda de tierra por el incremento de población y por

la localización de servicios asociados, aumenta la demanda de inmuebles, y los valores del suelo.

Podemos afirmar que los tres indicadores seleccionados expresan las transformaciones del territorio, siempre y cuando se consideren en conjunto y no en forma individual.

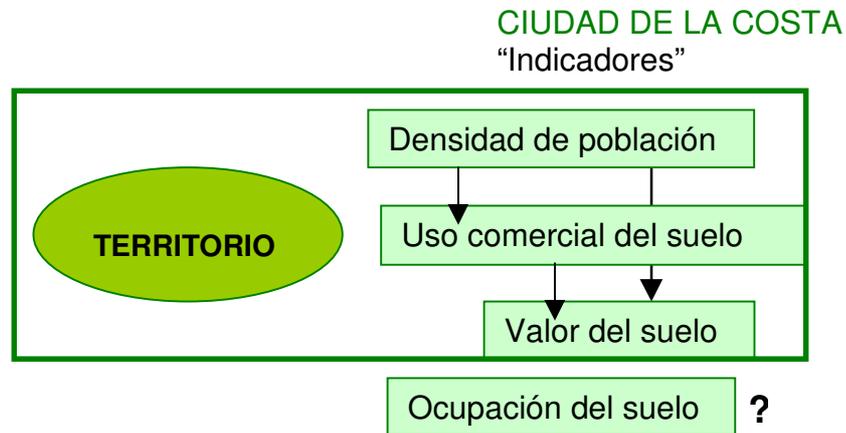


Figura 4

La pregunta que nos planteamos es:

¿Existen otros indicadores que den cuenta de estas transformaciones?

Se plantea como hipótesis la ocupación del suelo como indicador relevante. Sin embargo, esta variable, entendida en m² construidos, podría considerarse representada por la densidad de población en términos de indicador, siempre y cuando se mantengan constantes otras variables como el número de integrantes de los hogares, por ejemplo. Como ya se expresó, para este caso, la ocupación de predios con viviendas de temporada, podría dar lugar a errores. De la misma forma podría inducir a error, la ocupación de viviendas por más de un hogar. Esto implica que, dadas otras condiciones podría estudiarse la ocupación del suelo como indicador de las transformaciones del territorio. Este indicador podría expresarse en términos de m² construidos o permisos de construcción aprobados.

Queda planteada como línea de investigación la pertinencia de la ocupación del suelo como el cuarto indicador a considerar.

CAPITULO 8 - CONCLUSIONES

A partir del estudio de caso, encontramos las lógicas de funcionamiento de las políticas de obras públicas y las políticas fiscales, y elaboramos un modelo explicativo entre las políticas departamentales y las efectivas transformaciones territoriales que inducen. Demostramos además la pertinencia de los indicadores propuestos para dar cuenta de las transformaciones del territorio.

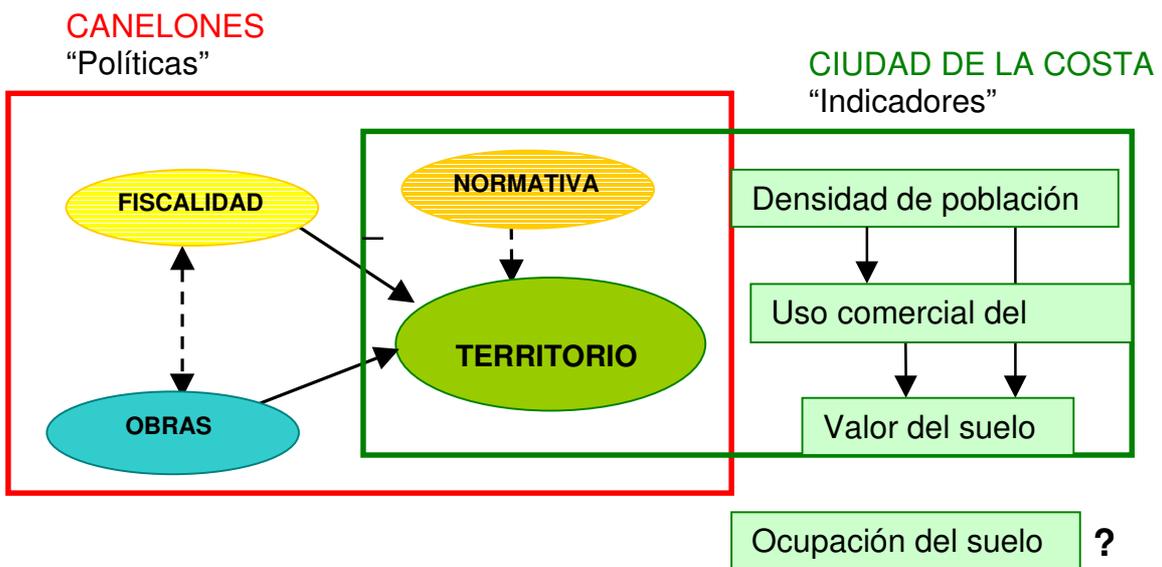


Figura 5

Cabe reflexionar sobre la aplicación de las políticas públicas y la fiscalidad en tanto instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.

En el caso estudiado, observamos que las obras públicas efectivamente inducen cambios en el territorio, si bien no encontramos ninguna evidencia de su aplicación expresa en tanto instrumentos de ordenamiento, ni de la anticipación de los impactos que generaron.

Podemos afirmar que las obras públicas son aplicables como herramientas de ordenación territorial.

En cuanto a los instrumentos fiscales, desde el punto de vista de la administración municipal, los impuestos son una vía de recaudación. Por otra parte, consideramos a los instrumentos fiscales como herramientas de ordenación del territorio:

- el impuesto al baldío se podría aplicar a fin de ocupar una zona y promover la utilización de la infraestructura instalada para todos los predios.
- las exoneraciones de tasas de construcción o de la contribución inmobiliaria para las nuevas construcciones estimularían en sentido afirmativo la ocupación de predios.
- se rebajarían las cargas a los terrenos no construidos, si es de interés de la administración la no ocupación de una determinada zona.

De esta forma se podría incidir en las transformaciones territoriales a través de la aplicación de los instrumentos fiscales, si fuera voluntad de la administración.

No encontramos en el caso estudiado, una verificación de la implementación de las políticas fiscales en tanto instrumentos de ordenación.

En este sentido cabe otra reflexión sobre la utilización de los instrumentos fiscales y la justicia social.

Como afirma Clichevsky, refiriéndose a la Argentina ⁸⁸, *“la implementación del impuesto inmobiliario permite afirmar que grava a las propiedades de manera inequitativa... dado que no contempla las diferencias sociales y económicas existentes en las áreas urbanas.”* Estas reflexiones son aplicables a nuestro caso, ya que las alícuotas que se utilizan para el cálculo de las contribuciones inmobiliarias, son aplicadas en forma uniforme, sin contemplar la situación socioeconómica de cada área.

En el mismo sentido Renard plantea que *“otro objetivo de la tributación predial puede ser la redistribución, por medio de la recuperación para el sector público de las plusvalías que no correspondan a un trabajo del dueño. Esto puede ser el origen de una política de subsidios cruzados, por ejemplo, para ayudar a una política de vivienda social, o a otros usos fuera del mercado.”*⁸⁹

¿La aplicación de la contribución inmobiliaria - o impuesto predial – que contemplara las desigualdades en las áreas urbanas, podría tener un sentido de equidad social? Tampoco la contribución por mejoras discrimina quién puede o no afrontar esos gastos extra. En un contexto de grandes desigualdades sociales, de segregación socioterritorial, ¿es posible implementar estos impuestos con fines solidarios?

Y volviendo a la pregunta ¿quién debe pagar la ciudad?, sabemos que las administraciones municipales reciben permanentes presiones para construcción de vialidad y otros servicios públicos. *“Esto produce un rezago en la capacidad municipal de responder porque no siempre hay una disposición a pagar.”*⁹⁰ Hoy en día se pretende que la prestación de servicios tradicionalmente públicos, como construcción de obras públicas, viviendas de interés social y otras operaciones no signifique un costo extra para la administración, sino que se paguen con las propias plusvalías generadas por la operación.

⁸⁸ Smolka y Furtado: Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina 2001:1

⁸⁹ Renard, V. En Los pobres de la Ciudad y la Tierra. 2000:53

⁹⁰ Trivelli, P. 1er Seminario de Economía Urbana 1999:31

Si se hubieran utilizado las oportunidades de captar las valorizaciones producidas en la Ciudad de la Costa, los fondos recaudados ¿podrían haberse volcado a la comunidad, con un sentido solidario, en lugar de ser apropiados por los privados?

Podemos decir que en la Ciudad de la Costa *“hubo oportunidades no utilizadas que deberían servir como ejemplo para que ello no ocurra en el futuro”*. *“...valorizaciones de tierra por obras públicas... no fueron captadas por el Estado, sino por los propietarios privados de la tierra.”* como afirma Clichevsky, refiriéndose al caso de Argentina.⁹¹

Hemos analizado un caso donde se ven las lógicas del mercado inmobiliario operando sin la intervención del poder público. Una obra realizada por la administración pública, y financiada por el conjunto de la comunidad, induce valorizaciones en los predios frentistas, que son apropiadas por los propietarios privados, sin que éstos hayan realizado ningún “trabajo”.

Según Llop Torné *“las políticas inmobiliarias deben tener entonces como principal desafío la recuperación, control o repartición de las plusvalías, además de gestionar y controlar la urbanización. Requiriendo un sector público activo en la gestión del desarrollo urbano con capacidad para fijar límites a los efectos dañinos del mercado. Esto permitiría prevenir efectos como la ganancia sin causa, que impiden ejercer a la comunidad los derechos a recuperar el producto de las acciones que ella misma financia.”*⁹²

Yendo un poco más lejos afirma que *“los mecanismos de recuperación de los mayores valores generados por intervención pública requieren de una intervención explícita de las colectividades, tanto en la aplicación de los instrumentos de captación, con un claro sentido redistributivo, y como una forma de reestablecer una equidad social que el mercado no resguarda.”*

Aquí llegamos al fondo de la cuestión. La posibilidad de la redistribución de la renta urbana, favoreciendo a los sectores más pobres. El acceso a la tierra de los pobres depende, fundamentalmente, de la intervención de las administraciones públicas en el mercado inmobiliario. Pero entonces, ¿las administraciones públicas están dispuestas a intervenir en el mercado inmobiliario?

Si así fuera, el conocimiento de las relaciones planteadas en el modelo, podrían hacer más eficientes las políticas en el ámbito territorial del departamento a través de la anticipación de sus efectos. En el marco de esta anticipación, sería posible una justa distribución de cargas y beneficios generados por las obras, así como la posible captación de los mayores valores asociados para la comunidad.

⁹¹ Clichevsky, N. en Recuperación de plusvalías urbanas en América Latina 2001:32

⁹² Llop Torné, Joseph María, Instrumentos de redistribución de la renta urbana. 2005:21

POSIBLE CUANTIFICACIÓN DEL MODELO

Sobre este aspecto se abre una nueva línea de investigación. La posibilidad de elaborar un modelo cuantitativo sobre este modelo descriptivo, que permita la modelización de las transformaciones del territorio para la anticipación de sus efectos y la posible recuperación de plusvalías generadas por las obras o los cambios de uso del suelo futuros.

Para este modelo cuantitativo, sería necesario implementar un Sistema de Información Geográfico que recoja las variables seleccionadas y pueda proyectar y anticipar los procesos que se dan en el territorio.

La información a cargar en el SIG, debería ser proporcionada por los organismos públicos y por los agentes inmobiliarios.

A saber:

Densidad de población	INE
Uso del suelo	IMC - Inmobiliarias
Valor del suelo	Inmobiliarias – Dir. Nacional de Catastro Dir. Nacional de Registros
Ocupación del suelo	IMC

Para la densidad de población, el indicador es la cantidad de población, que sería traducido a densidad por el SIG. El INE sería la fuente apropiada.

En el caso del uso del suelo, los indicadores serían la cantidad de habilitaciones comerciales gestionadas en las oficinas de Arquitectura y Urbanismo de la Intendencia de Canelones, y los permisos para fraccionamientos presentados que propongan fraccionar suelo rural a urbano.

En cuanto a la ocupación del suelo, si fuera pertinente como indicador, podría tomarse el número de permisos de construcción presentados, y m² de construcción. En caso de que los datos no sean confiables (construcciones sin permiso), la restitución aerofotogramétrica puede completar esta información.

Finalmente, para realizar el monitoreo de los valores del suelo, se podría contar con información aportada por los operadores del mercado inmobiliario, con insumos de compraventas reales a través de la Dirección Nacional de Registros y avalúos de la Dirección de Catastro Nacional.

Cabe señalar, que este monitoreo sería más eficiente si se considerara en ámbitos más amplios. En este caso se podría considerar un poderoso instrumento para la gestión del Área Metropolitana, ya que como hemos visto, las transformaciones del corredor están ligadas al comportamiento de la capital y los corredores urbanos.⁹³

⁹³ El INE presta un servicio de valores de compraventa en PH en Montevideo, por barrios, que podría ser ampliado a compraventas del área Metropolitana.

ESCENARIOS FUTUROS - ANTICIPACIÓN DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES

Las obras proyectadas o en ejecución podrían inducir transformaciones en el territorio de Ciudad de la Costa.

¿Es posible prever esas transformaciones?

¿Es posible instrumentar la recuperación de plusvalías generadas por las obras?

- La construcción de la doble vía de la Ruta Interbalnearia como autopista, en la órbita del MTOP a escala nacional, está prevista y en etapa de proyecto. Su trazado está contenido en el área suburbana de Ciudad de la Costa.⁹⁴. Es decir, la nueva vía rápida hacia el este está contenida en suelo suburbano, pasible de densificación.

¿Se producirá el mismo proceso que en la Av. Giannattasio?

En caso de demostrarse este extremo, la aplicación de instrumentos que desestimulen la construcción al Norte de la Ruta Interbalnearia, podría frenar el proceso de densificación, protegiendo la inversión que se realizará en la autopista.

- Se realizarán en el futuro próximo obras de pavimentos, drenaje de pluviales y saneamiento.

¿Sería posible anticipar la valorización de los inmuebles inducida por las obras de infraestructura? De esta forma sería posible aplicar algún instrumento de recuperación de los mayores valores producidos por las obras, para su financiamiento.

- La construcción de la Rambla Costanera, completando la doble vía, está prevista en el Plan de Obras de la IMC.

Hoy esta rambla, aun sin terminar, sirve a la población que se encuentra en las primeras manzanas de la franja costera, como entrada y salida del sector sur. Se puede suponer que los valores de las propiedades frentistas se hayan incrementado con la obra hasta ahora ejecutada, aunque está fuera del período estudiado. Para analizar la continuación de esta obra se podría modelizar su efecto sobre el territorio.

⁹⁴ límite norte: Padrones incluidos en una faja de 250 metros al norte de la Ruta Interbalnearia

RECOMENDACIONES PARA LA GESTIÓN

En virtud de este estudio, sugerimos algunas propuestas para la gestión municipal, que apuntan a la anticipación de los fenómenos de transformación del territorio. De esta manera podrían preverse las inversiones y la recaudación futura y, asimismo, modelizar las acciones generadoras de mayores valores, con el objetivo de instrumentar la captación de los mismos.

- En primer lugar, buscar la coincidencia de la división territorial de las direcciones de obras, hacienda y arquitectura y urbanismo, así como de transporte.
La relevancia de utilizar la misma zonificación radica en la necesaria cuantificación y monitoreo de políticas de impacto territorial, con el objetivo de anticipar las transformaciones, y prever las inversiones e ingresos en un corte territorial en el presupuesto quinquenal.
- En segundo lugar la creación de un Observatorio para el seguimiento de las transformaciones territoriales expresadas en el modelo. Conjuntamente, sería importante el mantenimiento de las bases de datos relativas a los indicadores actualizados, a fin de hacer operativo el Observatorio.
- La creación de instrumentos de recuperación de los mayores valores generados por las obras públicas. De esta forma podría lograrse una justa distribución de cargas y beneficios de las infraestructuras, obras públicas y cambios de uso o constructibilidad. En la investigación quedan planteadas, en el marco legislativo vigente, posibles ventanas de oportunidad para la creación de instrumentos de recuperación de mayores valores generados por las obras, a fin de hacer viable su financiamiento.
- Finalmente, y aunque obvio, la actualización de los aforos de los inmuebles de todo el departamento es clave para la gestión municipal, bajo el principio de la justicia tributaria.

BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA

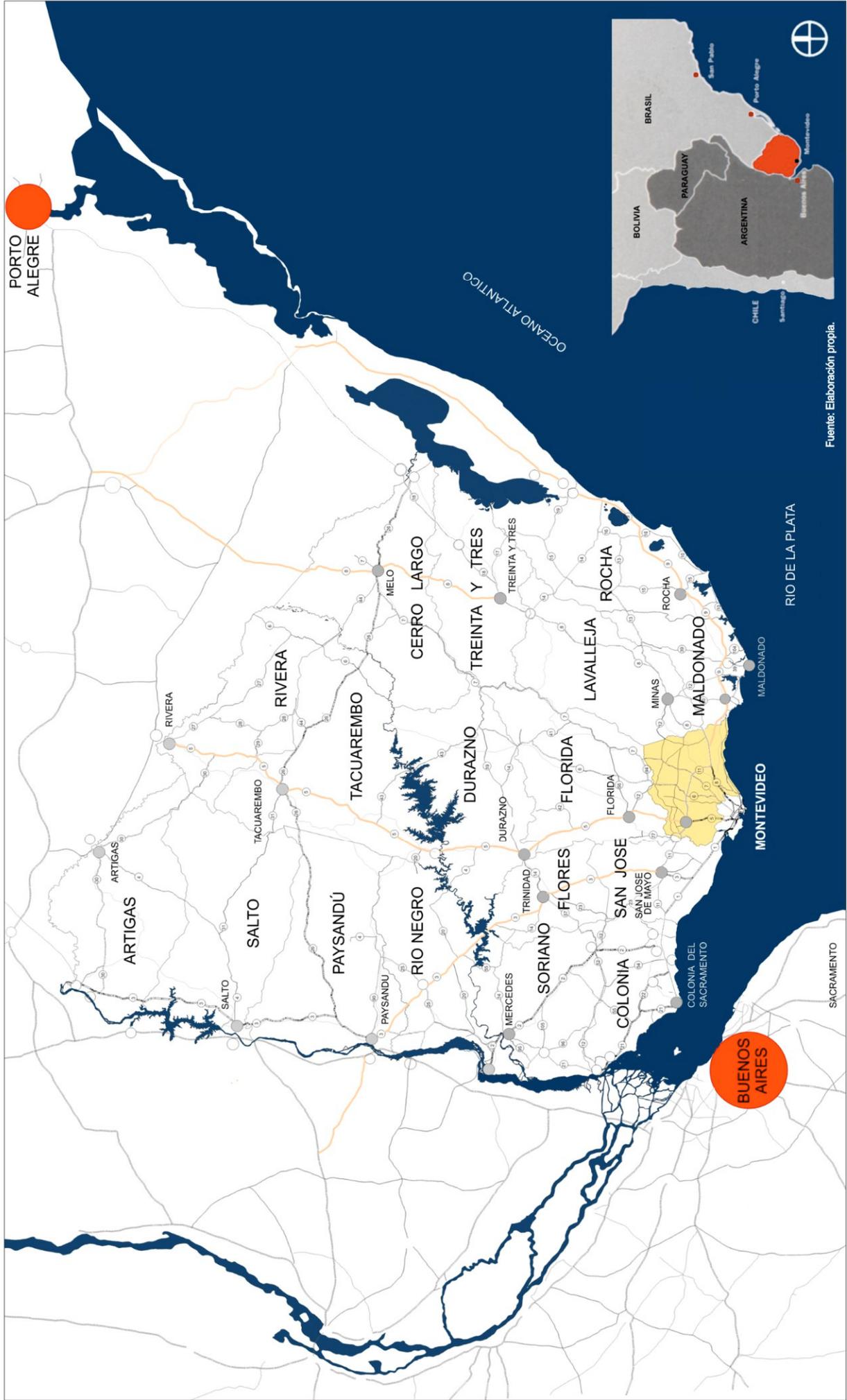
La bibliografía especializada en cuestiones de valores de la tierra y de las rentas diferenciales producidas por obras externas al predio, así como los trabajos referidos a políticas fiscales y de obras públicas se centrarán en la bibliografía de la maestría referida al tema, y otros trabajos relevantes.

- **ADEF, Association des Études Foncières** ¿Qui doit payer la ville ? 1996
- **Artigas A., Chabalgoity M., García A. Medina M., Trinchitella J.** Transformaciones socio-territoriales del Área Metropolitana de Montevideo – Revista Eure Vol XXVIII/Nº85/Dic 2002
- **Bervejillo, F y Yim, Ch.** “Análisis prospectivo de microrregiones” Estudio general para el diseño de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo del Uruguay. Informe intermedio. 1995
- **Comby, Joseph et Renard Vincent** Les politiques foncières PUF, collection "que sais-je?" - Paris, 1996
- **DINOT-MVOTMA**, Directrices de Ordenamiento Territorial, 1996
- **Garay, Alfredo** El borde periurbano, El futuro de las ciudades
- **George, Henry** “Progress and Poverty” Lincoln Institute of Land Policy
- **González Posse, Ernesto** Desarrollo Nacional, Desarrollo Regional Y Ordenamiento Territorial
- **Instituto de Teoría y Urbanismo – Facultad de Arquitectura**, Definición y caracterización del borde urbano en tres corredores metropolitanos de Montevideo
- **Instituto de Teoría y Urbanismo - Facultad de Arquitectura.** Estudio del Area Metropolitana de Montevideo 1993-1995
- **Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura.** Variación del poblamiento en Montevideo y su Area Metropolitana. 2000
- **Intendencia Municipal de Montevideo, Sociedad de Economistas del Uruguay** Conferencias del 1er. Seminario de Economía Urbana, Ediciones Ideas - 1999.
- **Intendencia Municipal de Montevideo,** Ordenar las Ciudades, Recopilación normativa. 1991
- **Iracheta, A. y Smolka, M (coordinadores),** Los pobres de la ciudad y la tierra, Colegio Mexiquense y Lincoln Institute of Land Policy, 2000
- **Kulloock, David** “Nuevas corrientes de planificación”, 2001
- **Ligrone P.** Escenarios para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo - 1996
- **Llop Torné, Joseph María,** Instrumentos de redistribución de la renta urbana. 2005
- **Ricardo, David** Principios de Economía Política y de Tributación 1973, versión directa del inglés y prólogo V. A. Alvarez. Texto original en inglés: Principles of Political Economy and Taxation 1817
- **Smolka, M. Furtado, F.,** Recuperación de Plusvalías en América Latina Lincoln Institute of Land Policy. 2001

Arq. Alicia Artigas Muñoz
Abril, 2007

**Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales
El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000**

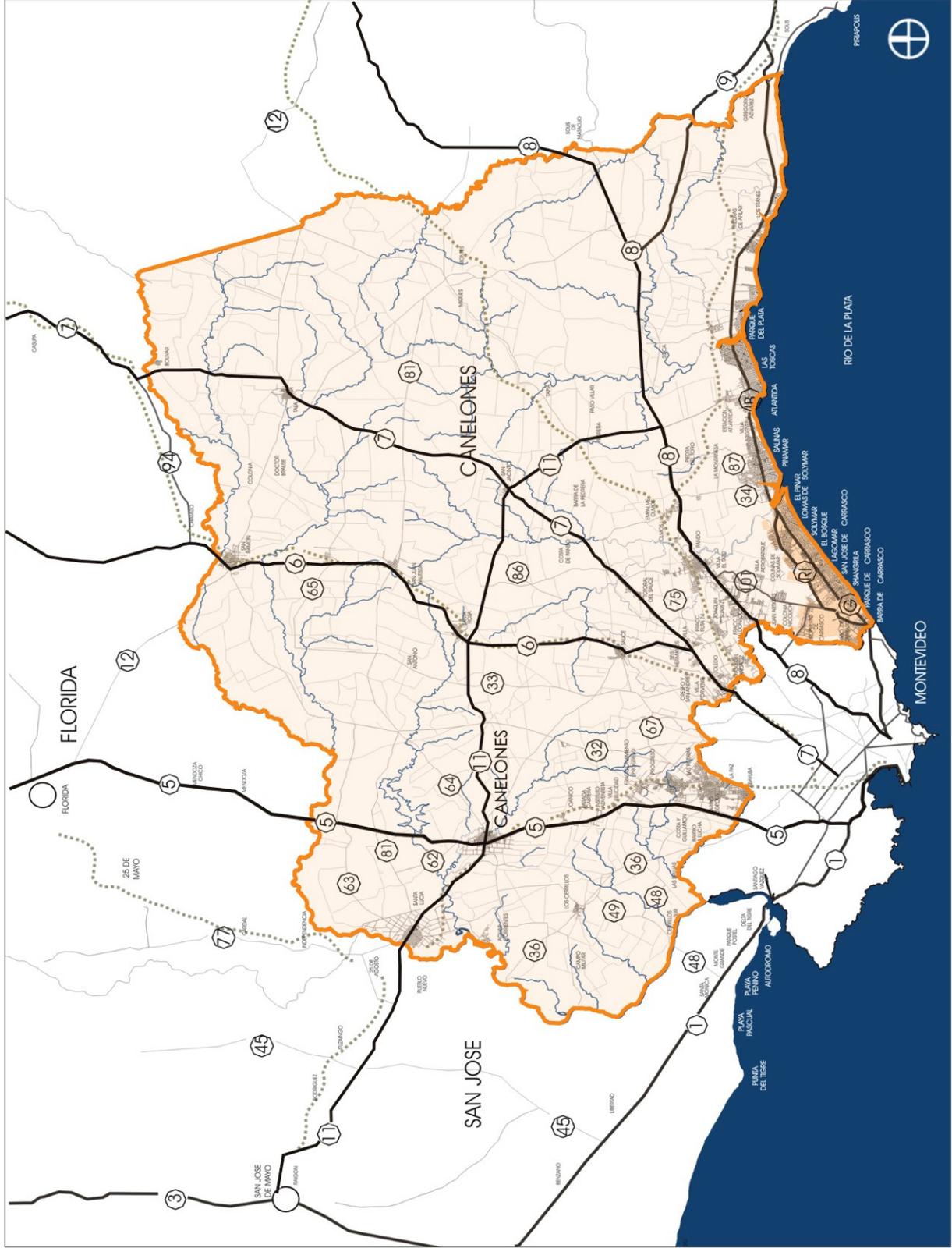
UBICACIÓN EN LA REGIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

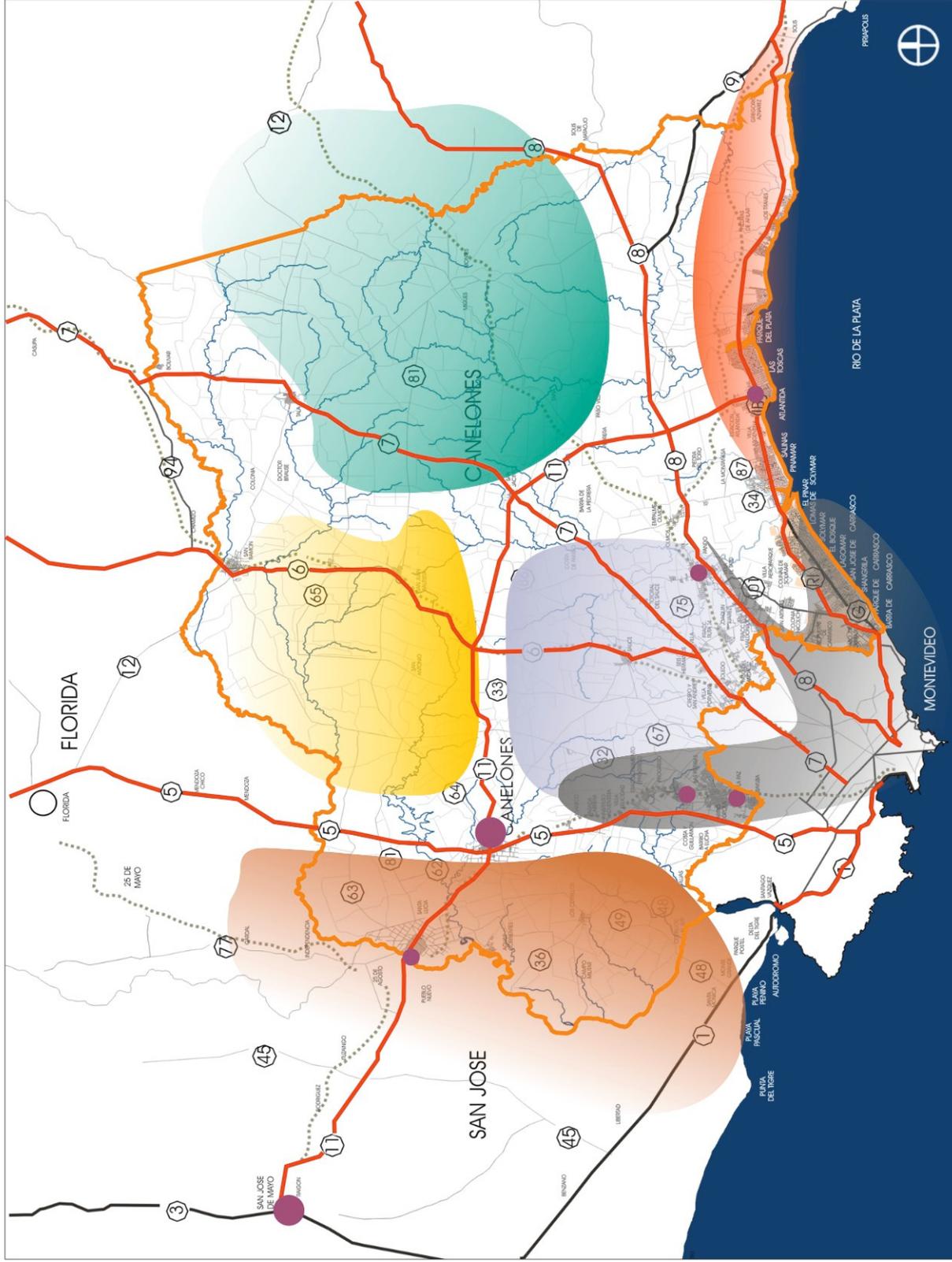
DEPARTAMENTO DE CANELONES



Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
Elaboración propia.

Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

MICROREGIONES



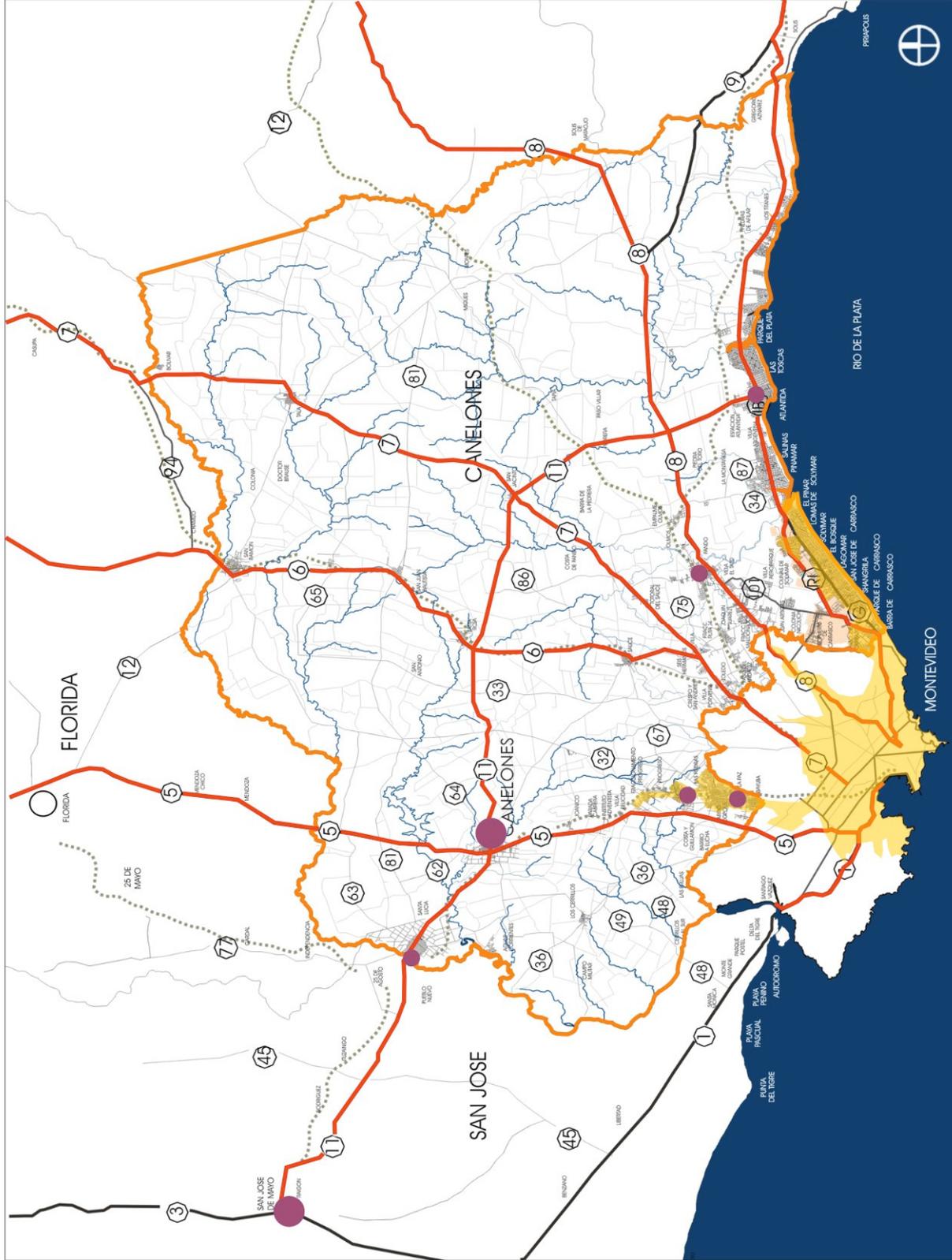
Referencias

- Hidrografía
- Red Vial
- Rutas Principales
- ⑫ Número de Ruta
- Área de Estudio
- Dpto. de Canelones
- Microregiones
 - Corredores Urbanos
 - Área Oeste
 - Área al Sur de la Ruta 11
 - Área al Norte de la Ruta 11
 - Área Este-Noreste
 - Costa Este

Fuente: Aproximación conceptual al análisis y diagnóstico del departamento de Canelones. Artigas, Castro, García, Medina_2002. Elaboración propia a partir del plano.

Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

CORREDORES URBANOS



**Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales
El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000**

**FOTOSAÉREAS - VUELO 1999
Ciudad de la Costa**



Fuente: Plano de la Intendencia de Canelones.
Fotos aéreas del Servicio Geográfico Militar_2000.
Elaboración propia.

**Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales
El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000**

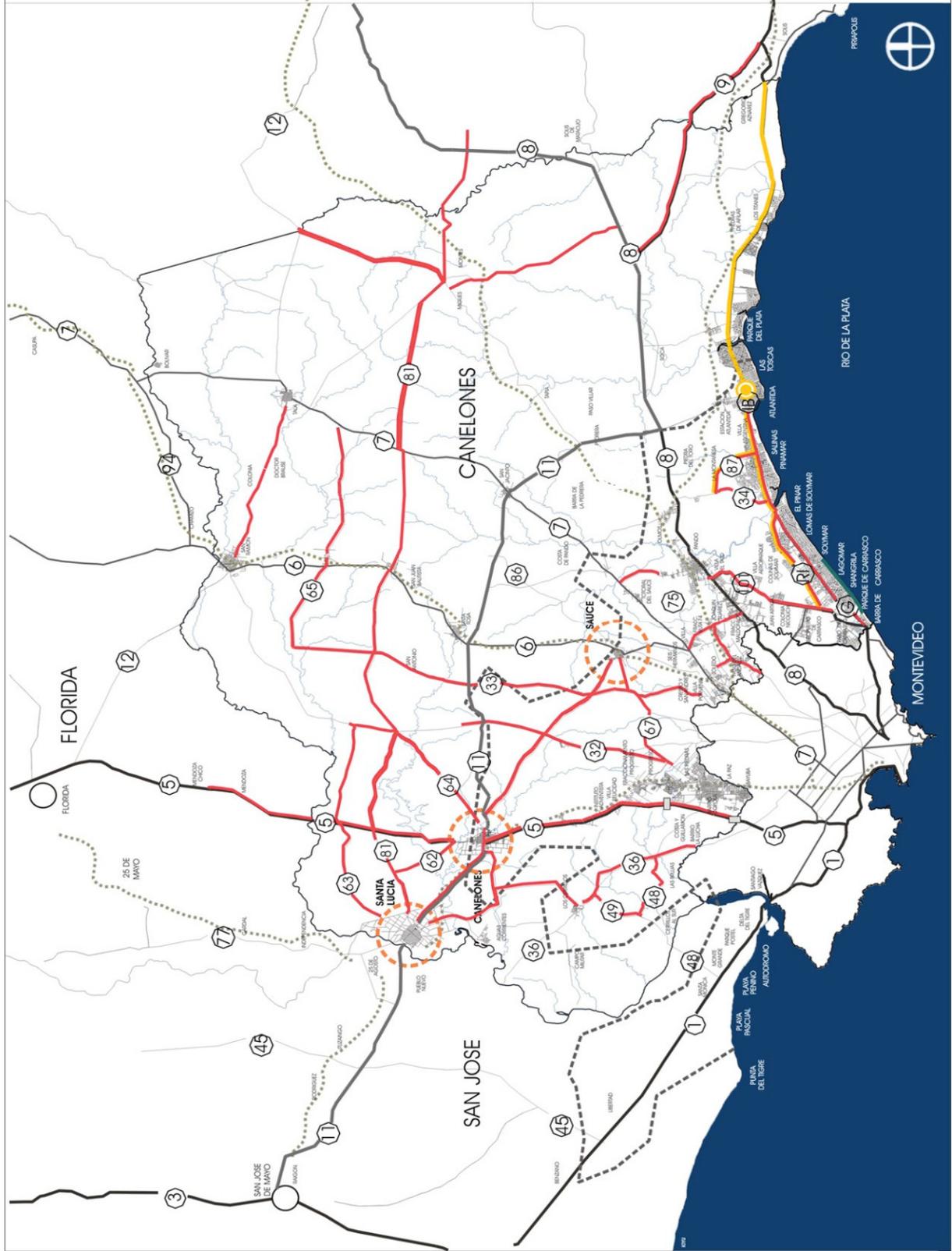
MORFOLOGÍA



Detalle de lámina 5.

Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA
(1 9 8 5 - 1 9 9 0)



REFERENCIAS

Obras Nacionales

- Obras de Arranque, llenado, asfaltado o bacheo
- Iluminación sobre ruta
- Iluminación en cruce
- Saneamiento - alcantarillado
- Puente - obra, reparación
- Pasaje Peatonal Elevado
- Ensanches
- Concesiones

Obras Municipales

- Rambla Costanera

Segun entrevista realizada con técnicos municipales entre el año 1986 - 1987 se construyo una Rambla de una vía hasta Marquex Castro (Solymar) que se interrumpia en el Parque Roosevelt.

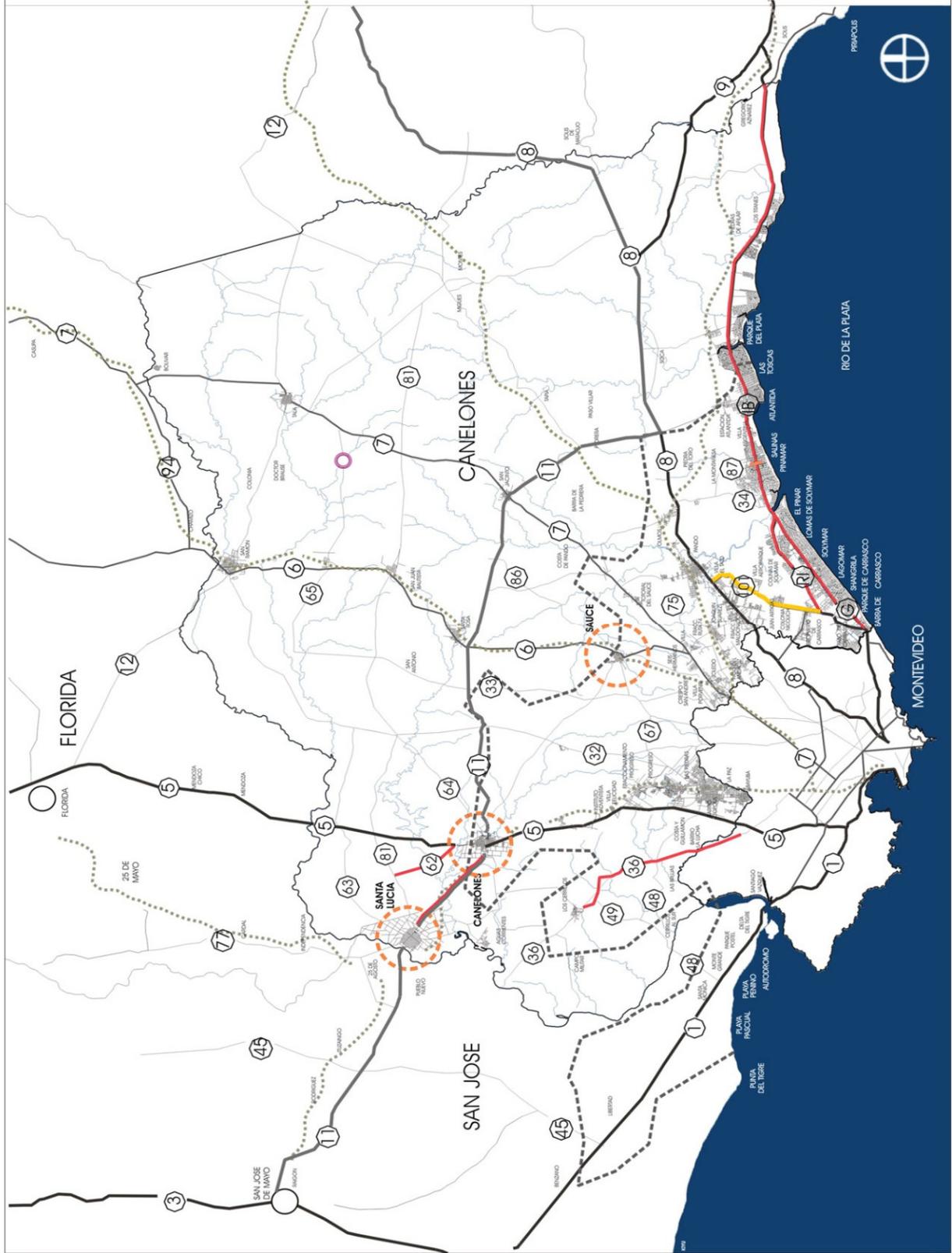
CONTRIBUCION POR MEJORAS

Segun entrevista realizada con técnicos municipales este instrumento se uso en las ciudades de Canelones, Santa Lucía y Sauce. En el 79/80 se aplico para el homigonado y veredas frentistas a las calles principales y adyacentes. Hubo alla morosidad.

Fuente: Intendencia de Canelones. Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Elaboración propia.

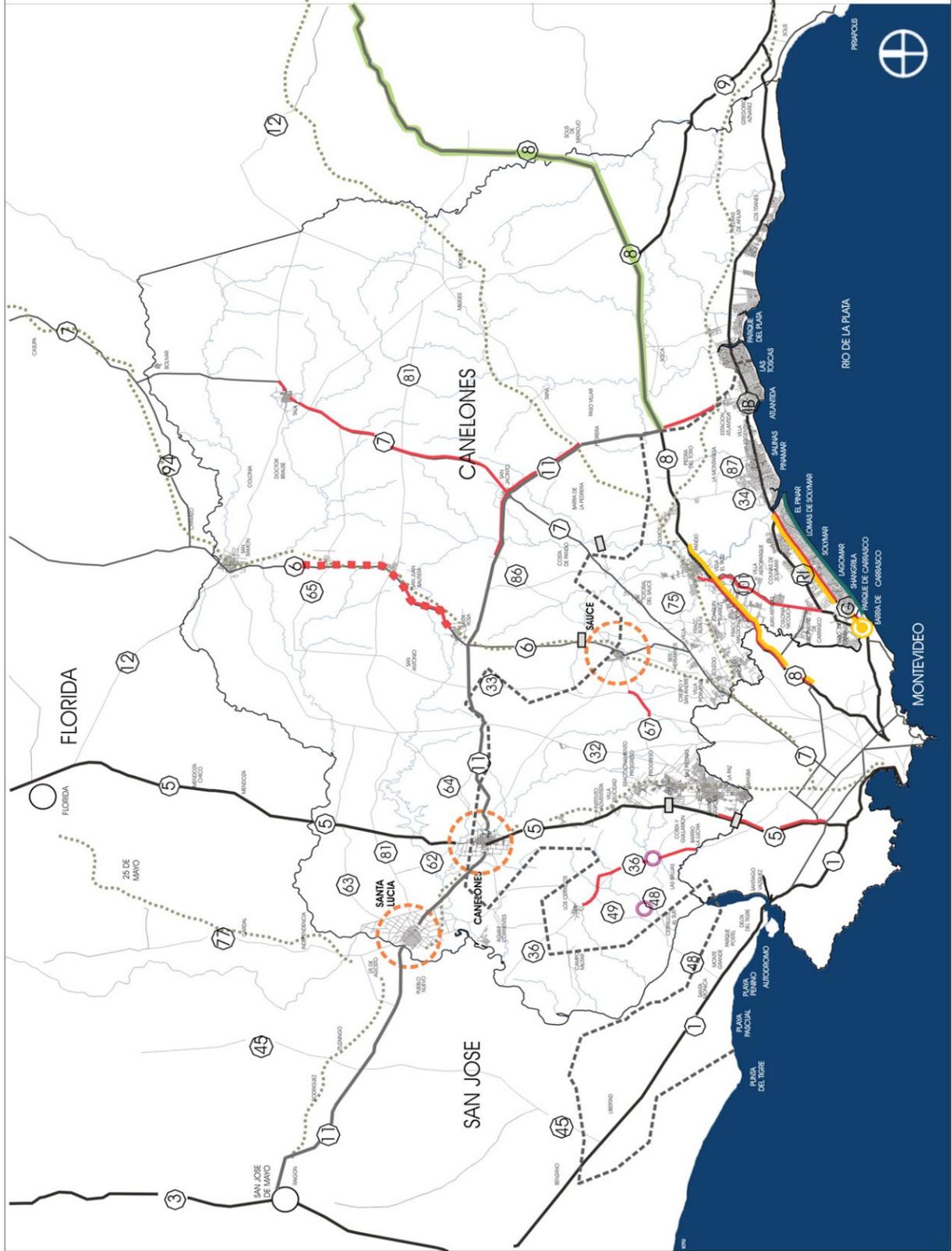
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA
(1 9 9 0 - 1 9 9 5)



Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA
(1 9 9 5 - 2 0 0 0)



REFERENCIAS

Obras Nacionales

- Obras de Arranque, llenado, asfaltado o bacheo
- Iluminación sobre ruta
- Iluminación en cruce
- Saneamiento - alcantarillado
- Puente - obra, reparación
- Pasaje Peatonal Elevado
- Ensanches
- Concesiones

Obras Municipales

- Rambia Costanera

Segun entrevista realizada con técnicos municipales entre el año 1985 - 1987 se construyó una Rambla de una vía hasta Marqués Castro (Solymer) que se interrumpió en el Parque Roosevelt.

Entre el año 1982 - 1993 se completó el tramo y se continuó la obra hasta el Pinar



CONTRIBUCION POR MEJORAS

Segun entrevista realizada con técnicos municipales este instrumento se usó en las ciudades de Canelones, Santa Lucía y Sauce. En el 1980 se aplicó para el homónimo y veredas frontistas a las calles principales y adyacentes. Hubo alta morosidad.

Fuente: Intendencia de Canelones. Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Elaboración propia.

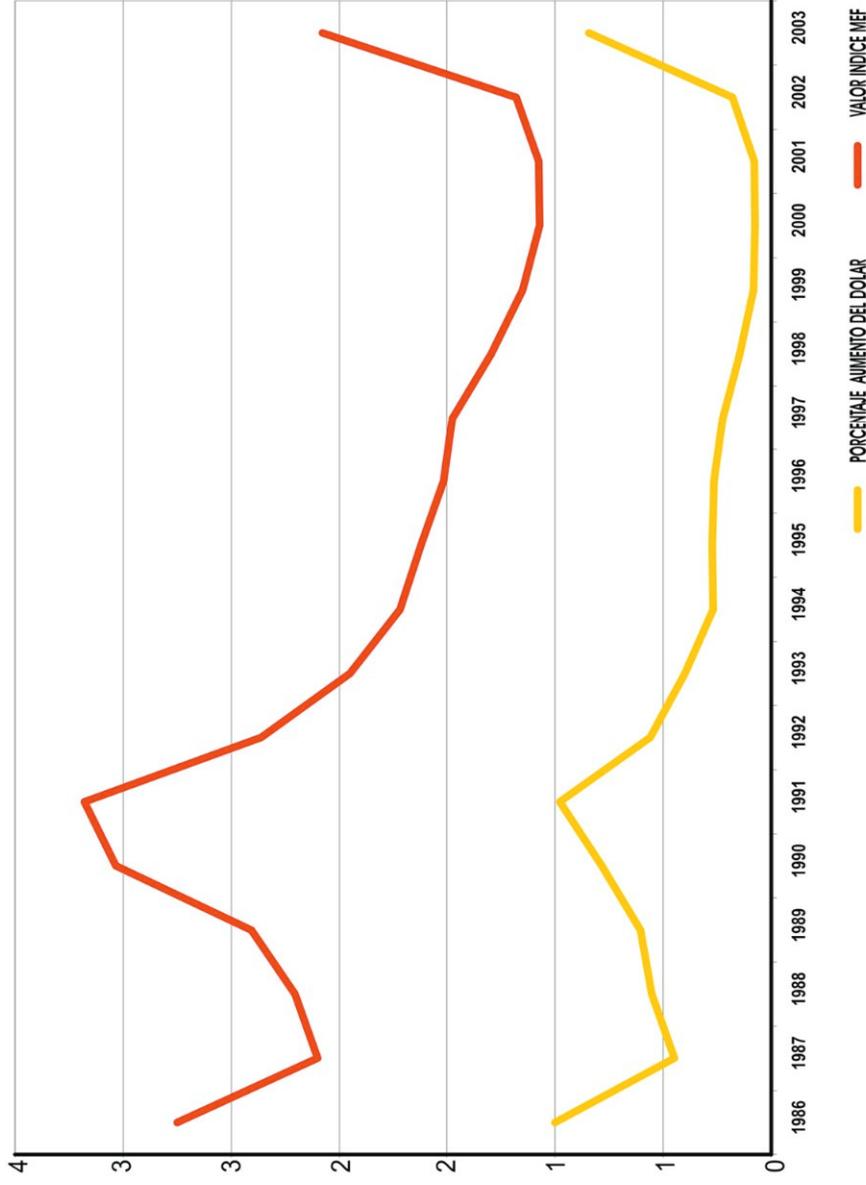
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

OBRAS EN CIUDAD DE LA COSTA



Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

VALOR ÍNDICE Y DÓLAR



Año	Valor Índice MEF ¹	Valor Dólar Año Anterior ²	% Aumento del Dólar
1985		0,074	
1986	1,750	0,125	1,00
1987	1,650	0,181	0,45
1988	1,650	0,281	0,55
1989	1,800	0,451	0,60
1990	2,250	0,805	0,78
1991	2,200	1,594	0,98
1992	1,800	2,489	0,56
1993	1,550	3,482	0,40
1994	1,450	4,418	0,27
1995	1,350	5,615	0,27
1996	1,250	7,113	0,27
1997	1,250	8,715	0,23
1998	1,150	10,000	0,15
1999	1,068	10,818	0,08
2000	1,000	11,615	0,07
2001	1,000	12,510	0,08
2002	1,000	14,769	0,18
2003	1,235	27,220	0,84

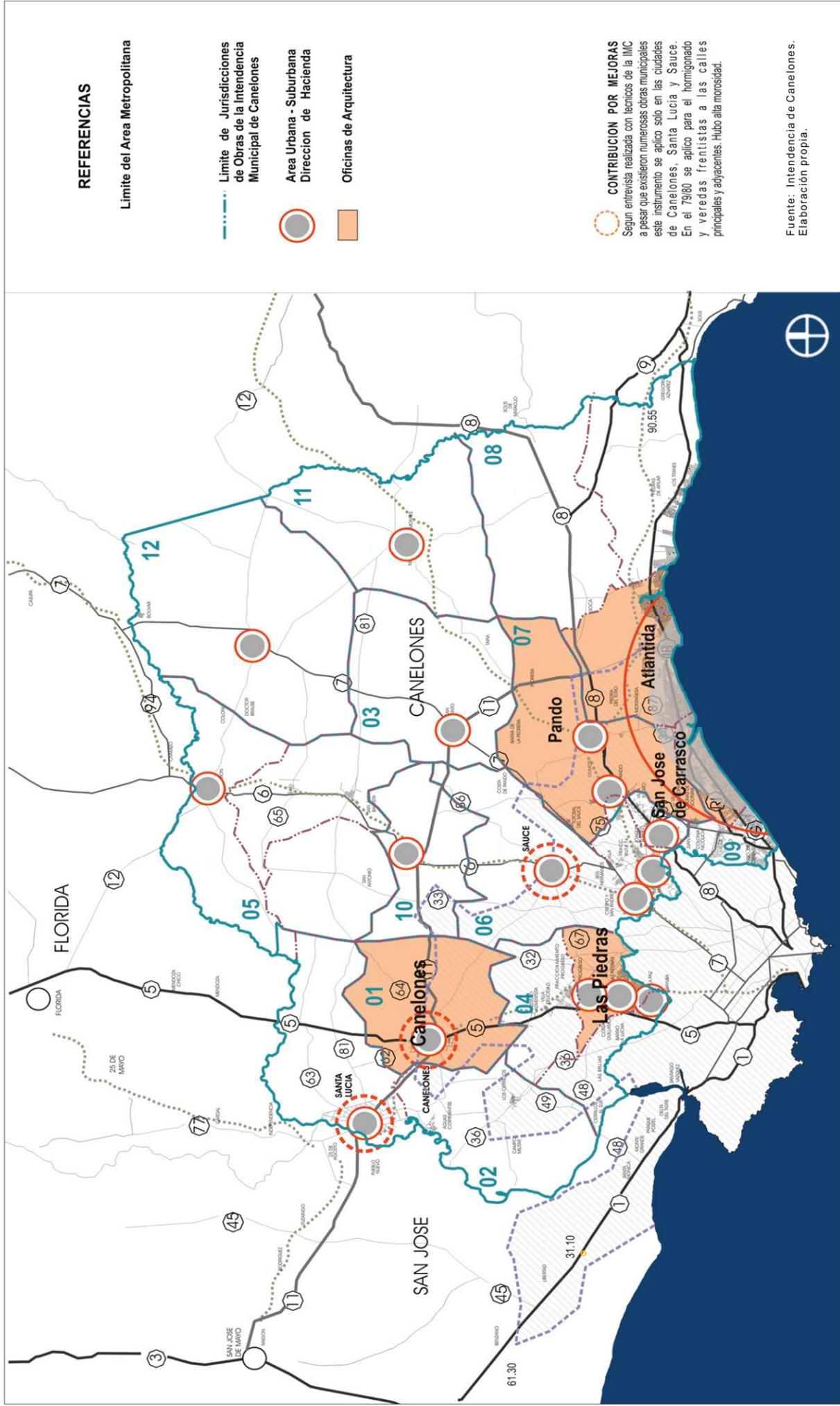
1 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

2 Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración propia.

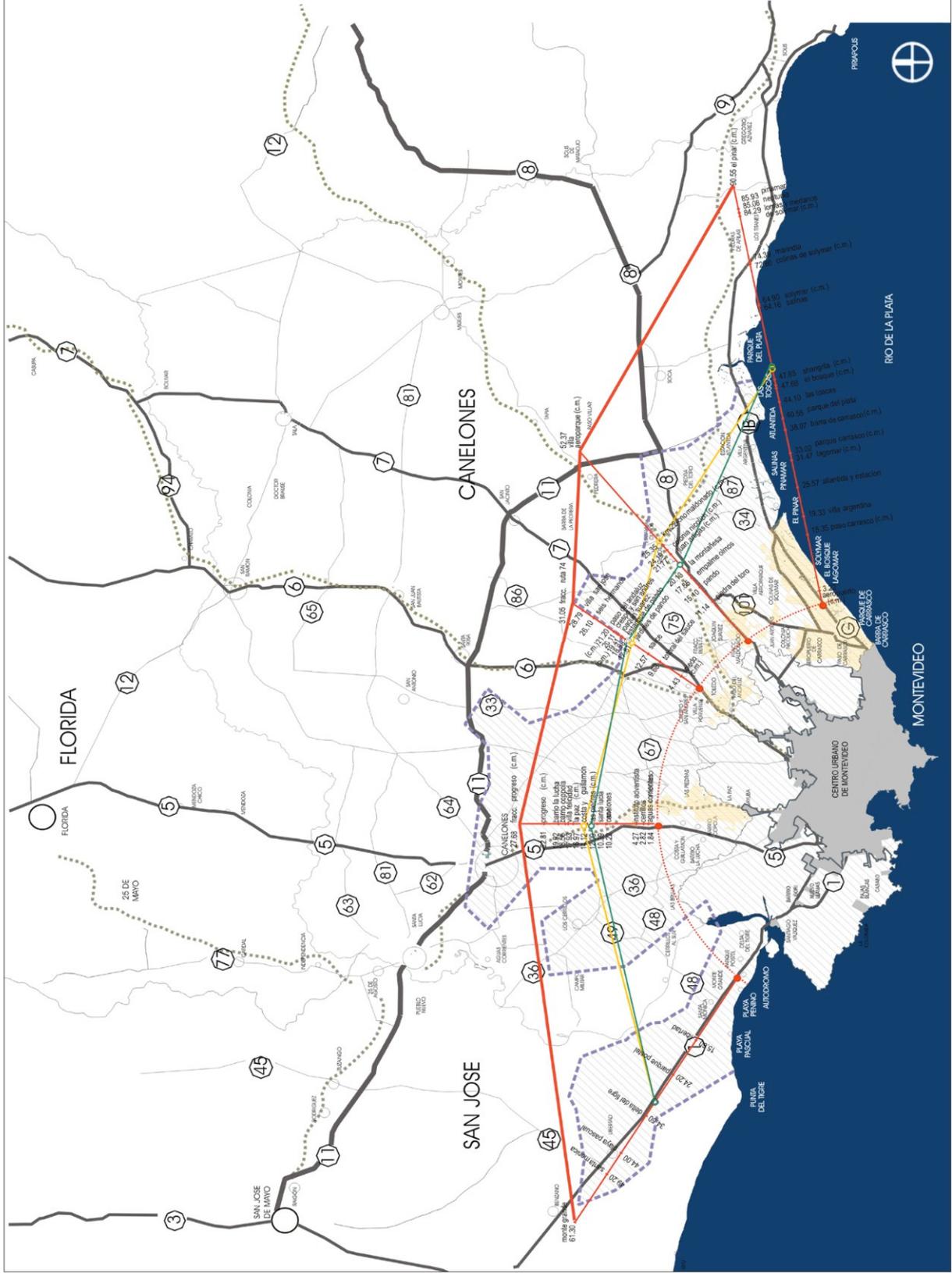
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA



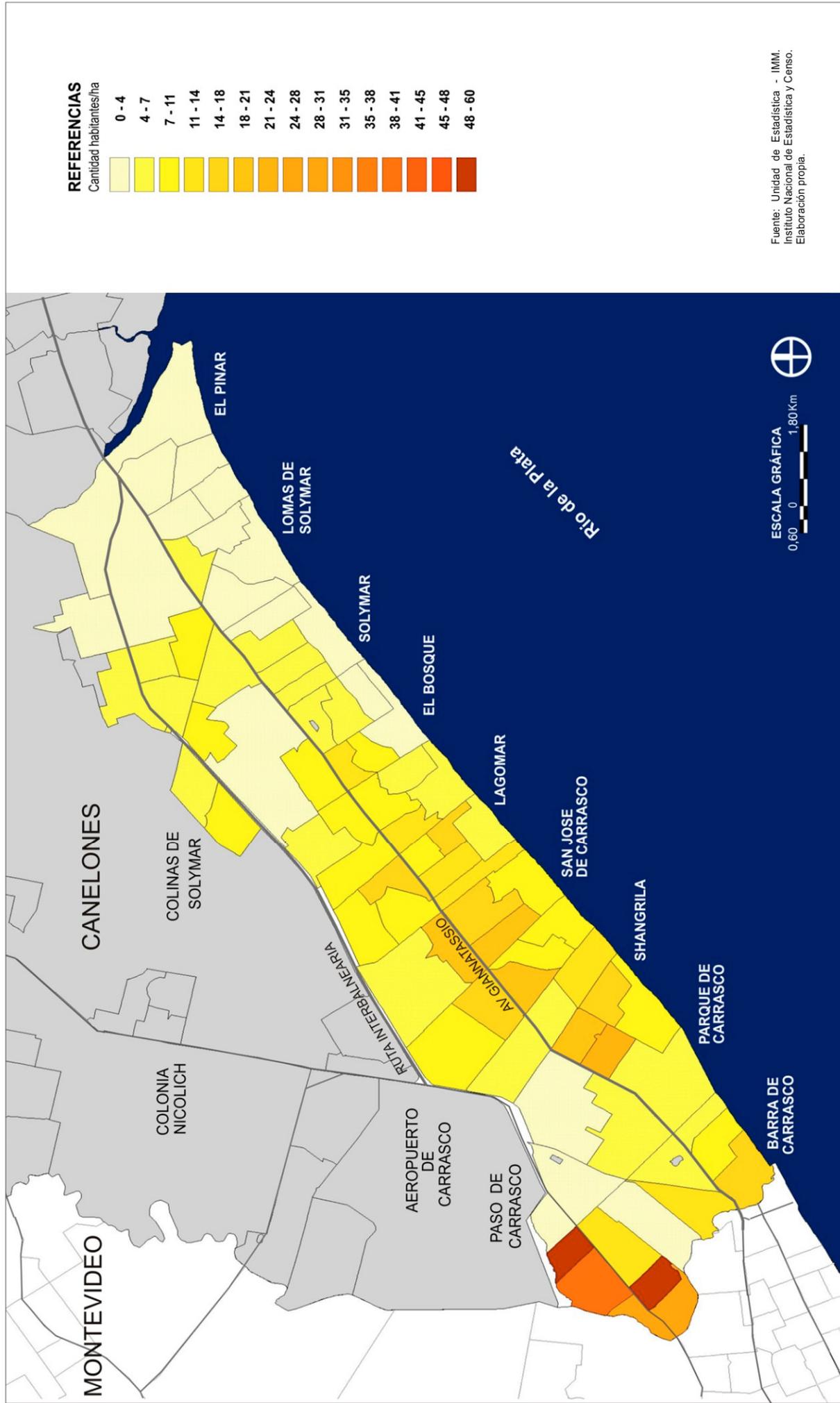
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

TASAS METROPOLITANAS (1985 - 1996)



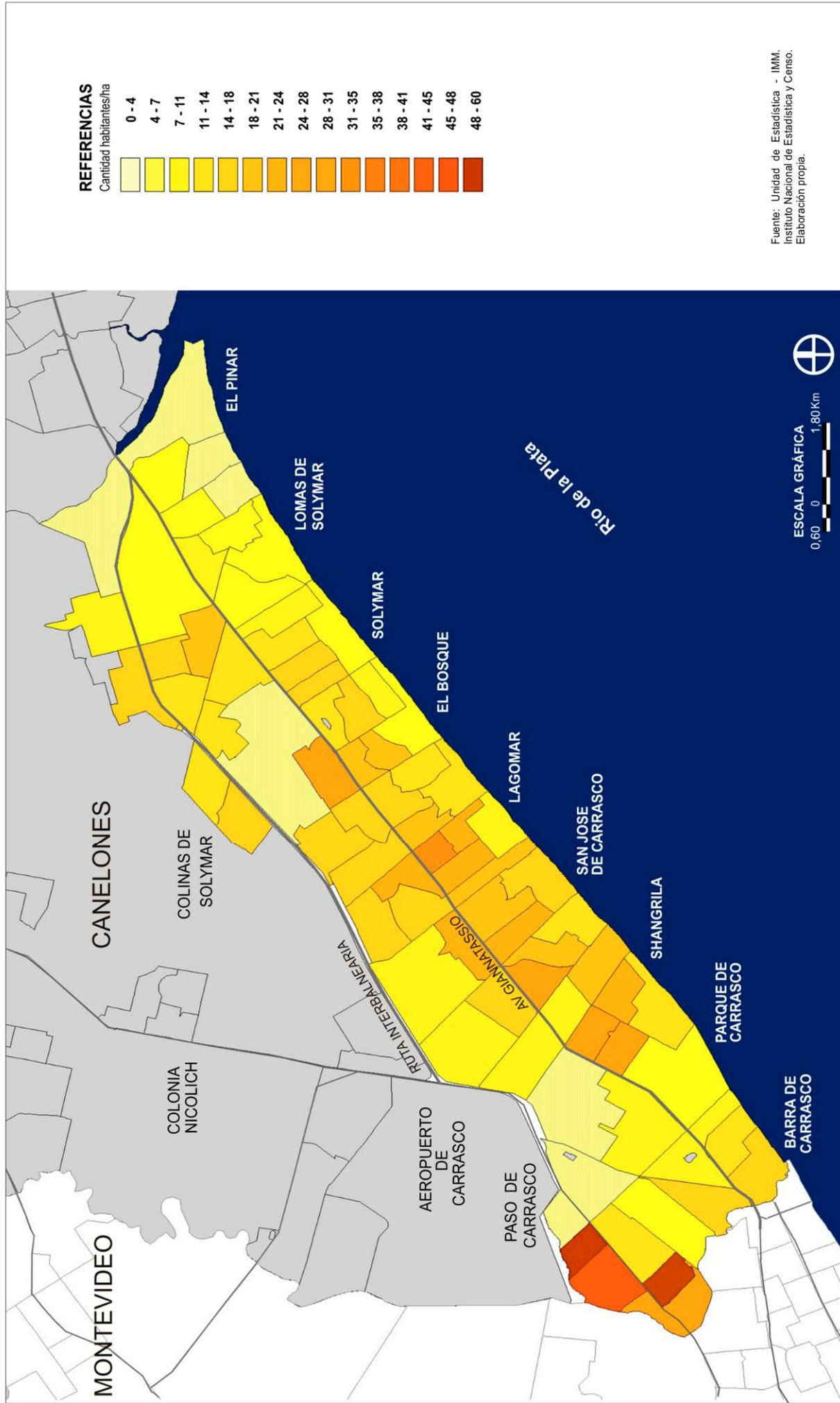
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

DENSIDAD 1985 (hab/ha)



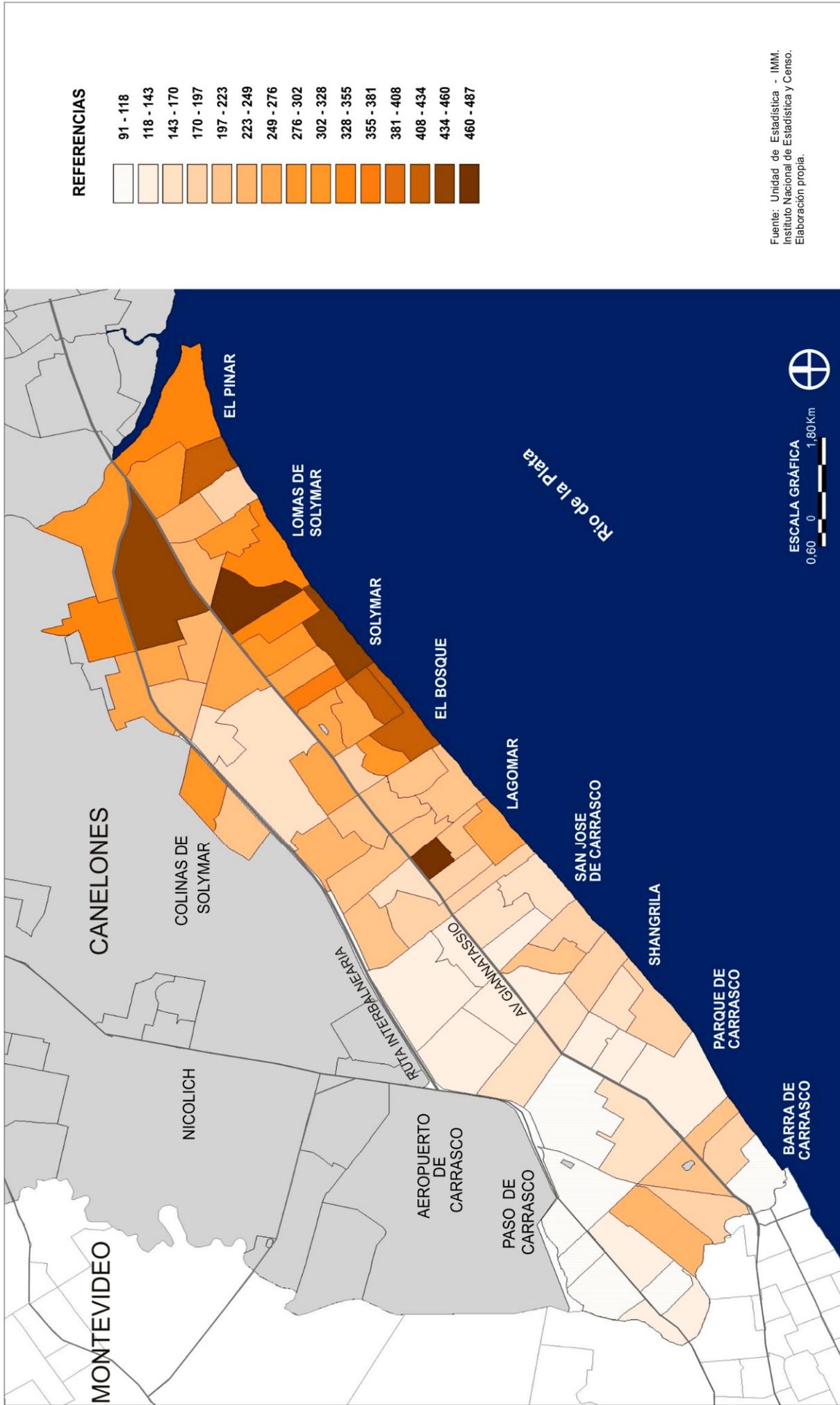
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

DENSIDAD 1996 (hab/ha)



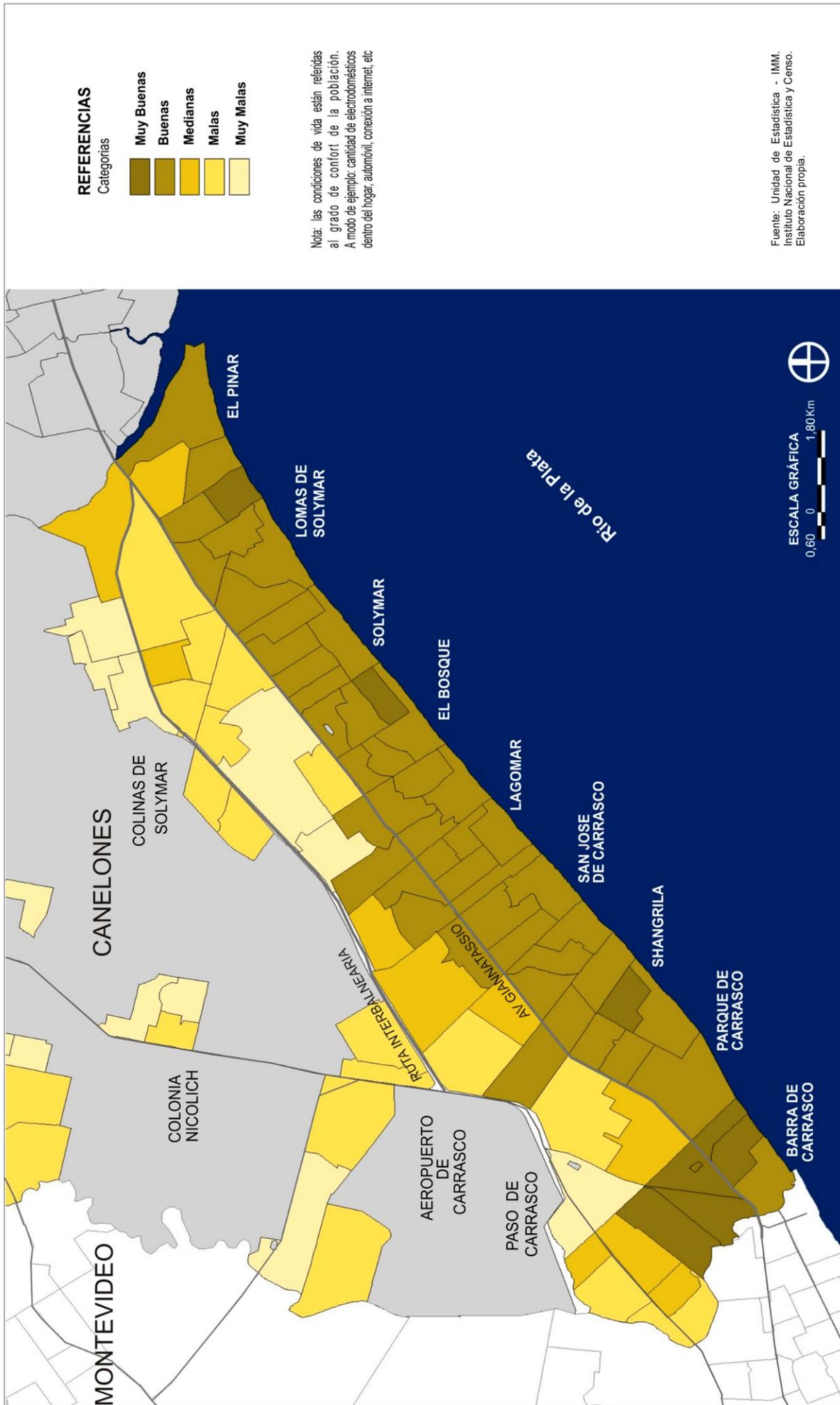
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

VARIACIÓN POBLACIONAL
(incremento porcentual)



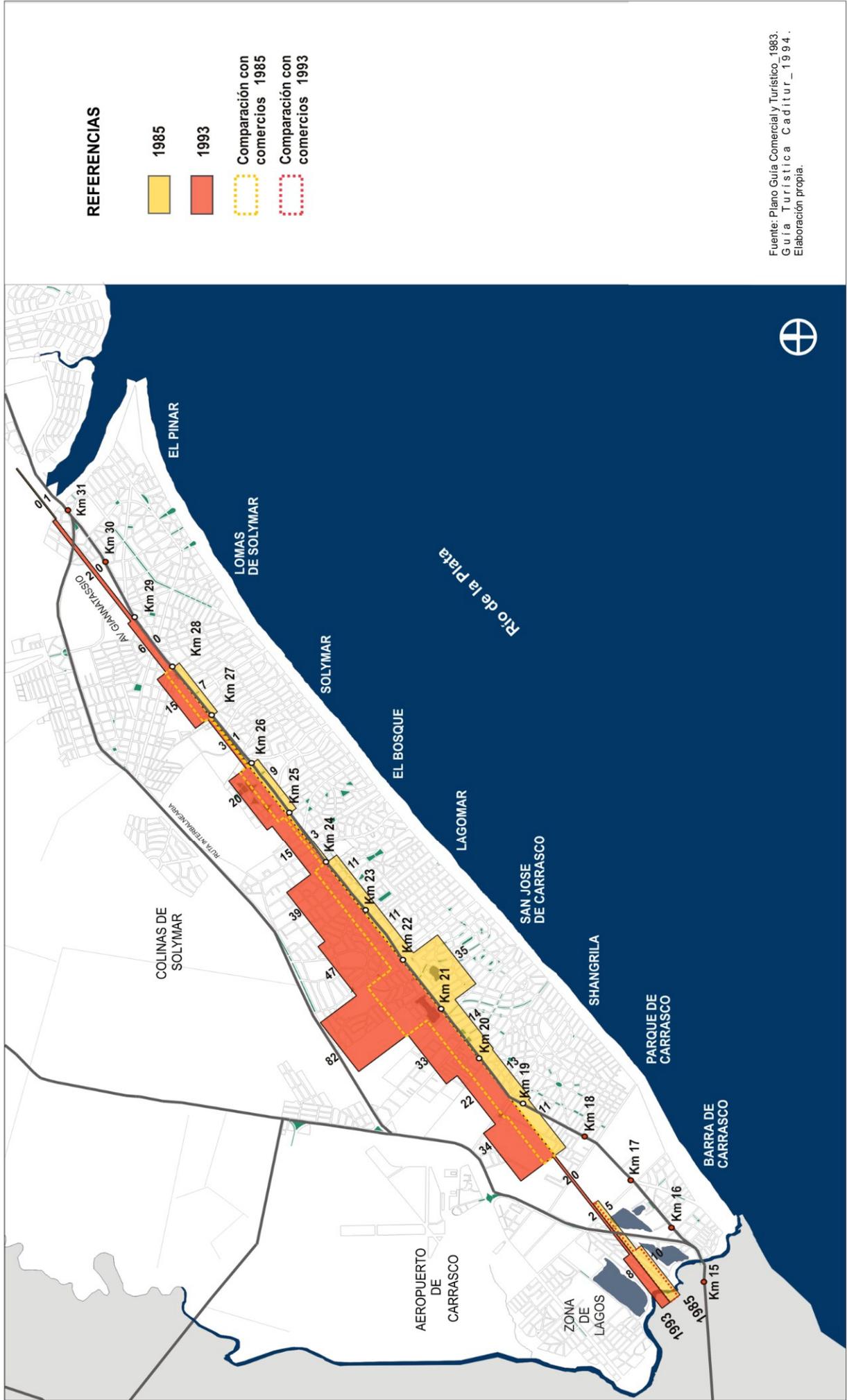
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

CONDICIONES DE VIDA



Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

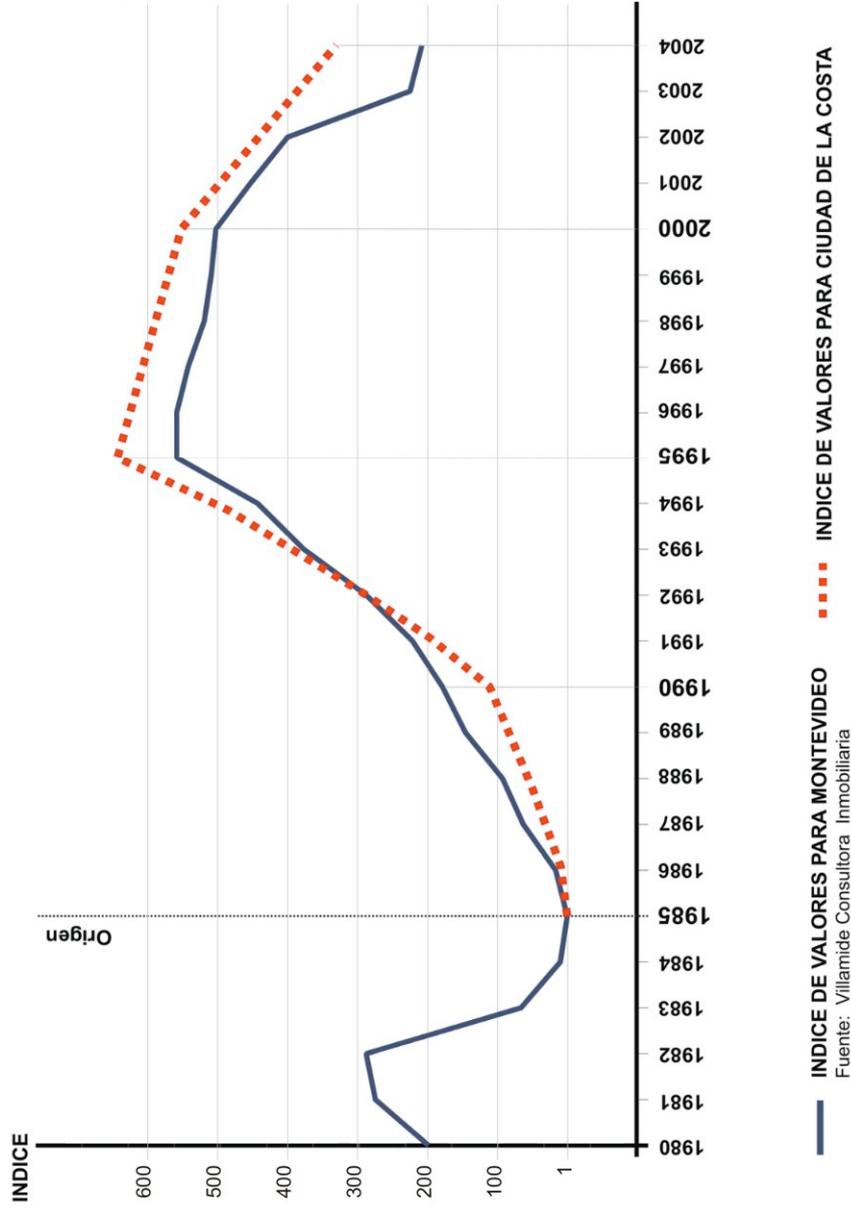
COMERCIOS SOBRE AV. GIANNATTASIO
(comparación 1985 - 1993)



Fuente: Plano Guía Comercial Turístico_1983.
Guía Turística Caditur_1994.
Elaboración propia.

Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

COMPARACIÓN
MONTEVIDEO-CIUDAD DE LA COSTA



AÑO	INDICES					
	Valores de Venta de Vivienda en US\$					
	MONTEVIDEO			CIUDAD DE LA COSTA		
Índice de valores de venta en dólares corrientes	% Período	% Acumulado	Índice de valores de venta en dólares corrientes	% Período ²	% Acumulado	
1980	90,00	-	-	-	-	-
1981	113,00	-	-	-	-	-
1982	117,00	-	-	-	-	-
1983	50,00	-	-	-	-	-
1984	33,00	-	-	-	-	-
1985	30,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
1986	35,00	-	-	-	-	-
1987	49,00	-	-	-	-	-
1988	58,00	-	-	-	-	-
1989	74,00	-	-	-	-	-
1990	84,00	180,00	180,00	112,50	112,50	112,50
1991	97,00	-	-	-	-	-
1992	117,00	-	-	-	-	-
1993	144,00	-	-	-	-	-
1994	164,00	-	-	-	-	-
1995	199,00	137,00	563,00	235,30	235,30	649,00
1996	199,00	-	-	-	-	-
1997	194,00	-	-	-	-	-
1998	187,00	-	-	-	-	-
1999	184,00	-	-	-	-	-
2000	182,00	-8,50	506,00	-12,28	-12,28	556,00
2001	167,00	-	-	-	-	-
2002	151,00	-	-	-	-	-
2003	98,00	-	-	-	-	-
2004	-	-46,00	226,00	-34,00	-34,00	333,00

1 Fuente: Villamide Consultora Inmobiliaria

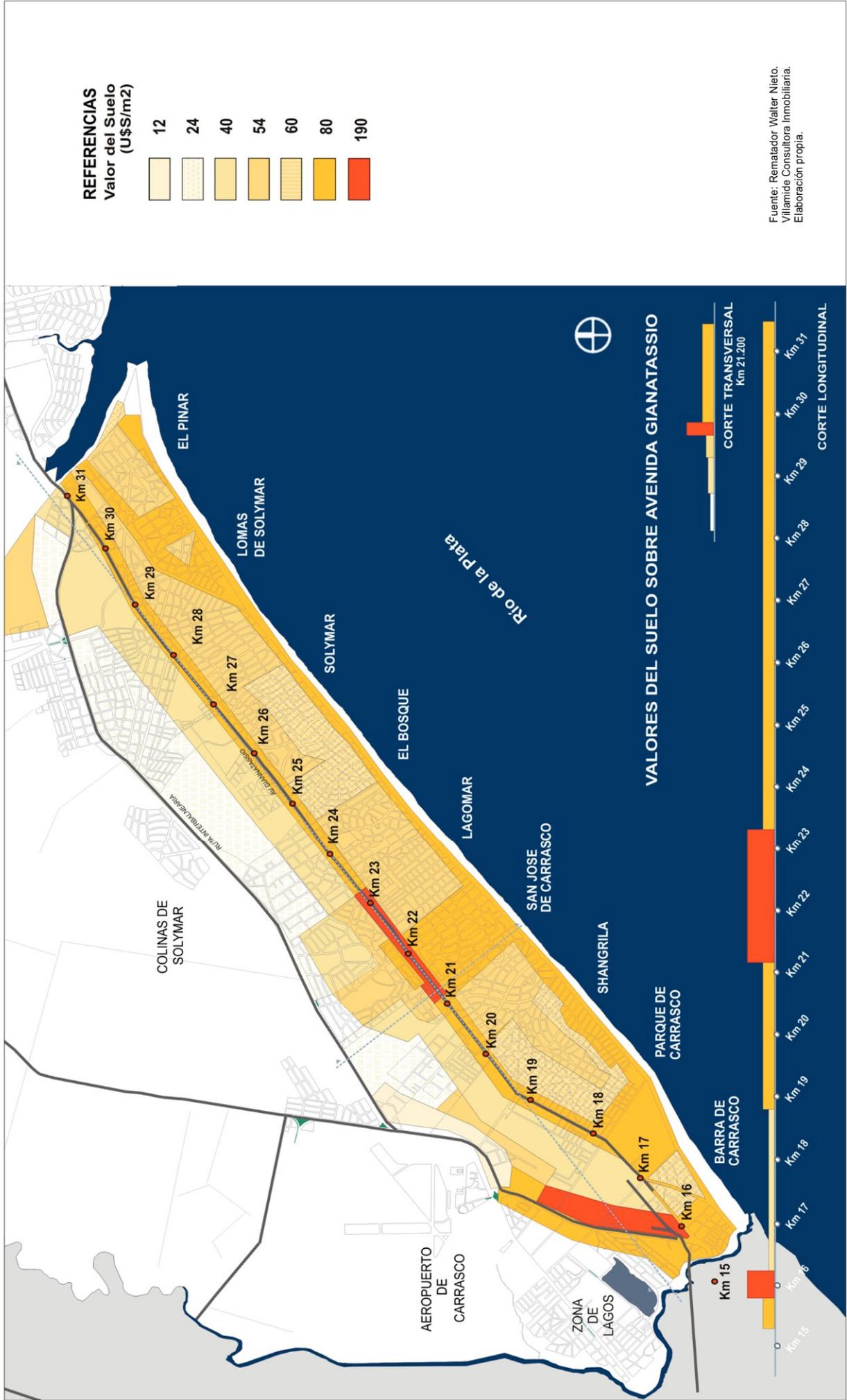
2 Fuente: Rematador Walter Nieto

Elaboración propia.



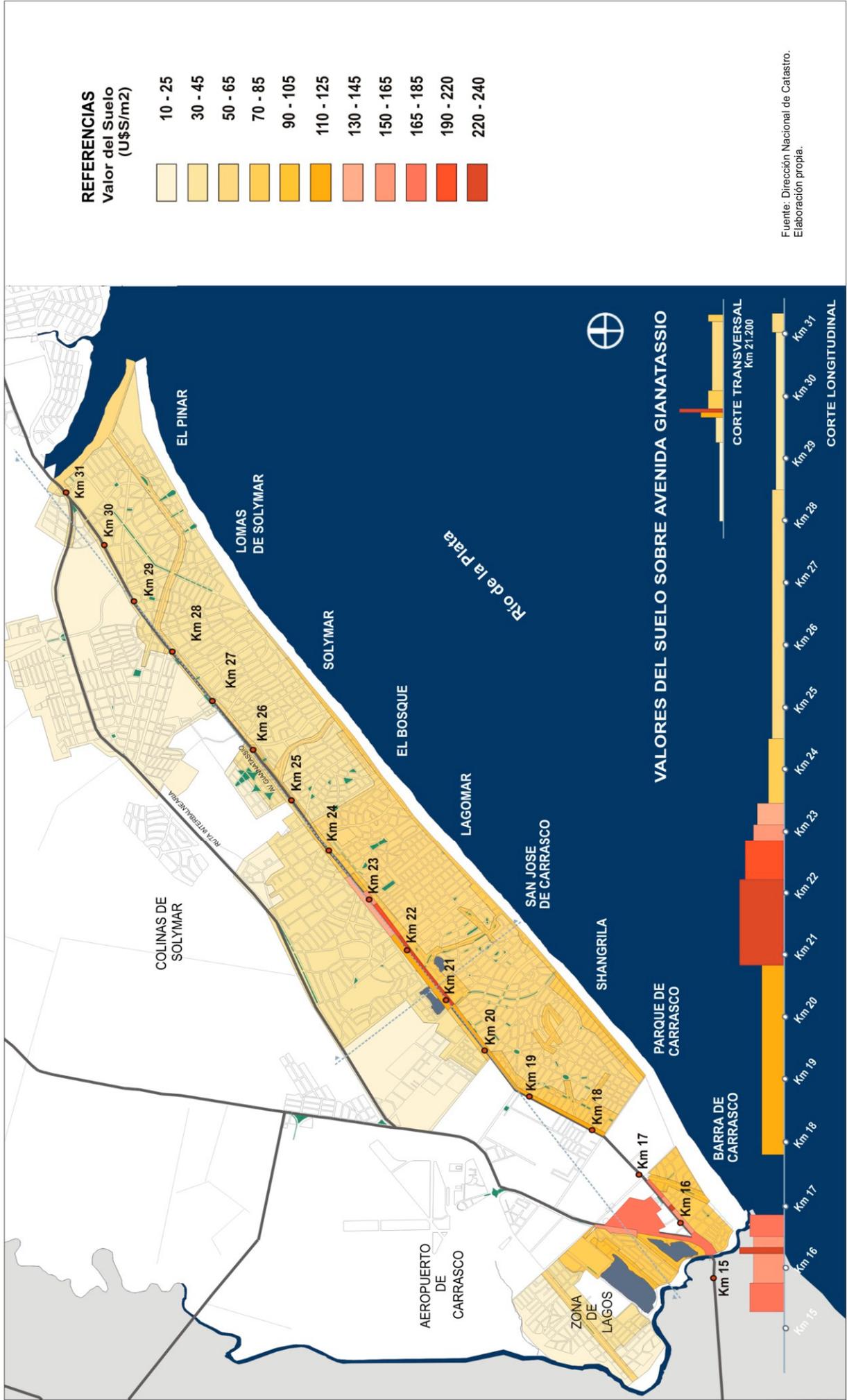
Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

VALOR DEL SUELO



Instrumentos fiscales, obras de infraestructura y transformaciones territoriales El caso de la Ciudad de la Costa - Departamento de Canelones 1985 - 2000

AFORO CATASTRAL



Fuente: Dirección Nacional de Catastro.
Elaboración propia.