

**La regeneración en la Habana Vieja:  
¿Un modelo de gestión que moviliza las plusvalías urbanas?**

Ricardo Núñez Fernández and Carlos García Pleyán  
© 2000

Lincoln Institute of Land Policy  
Research Report

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

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

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

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

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

LP00Z30

## I- Introducción.

Durante las últimas dos décadas se ha registrado una tendencia a nivel mundial hacia la gestión de procesos de regeneración urbana con el objetivo de dinamizar, principalmente, aquellas zonas de alta centralidad y en particular los Centros Históricos.

Este retorno a los centros ocurre por diversas razones culturales, incluyendo los valores patrimoniales, además de otras de índole económica y social. Ciertamente, la intención de activar las ventajas que estos sitios encierran y hacerlas realmente competitivas, ha desencadenado en muchos lugares procesos inversionistas de envergadura que, en consecuencia, han acelerado la revalorización de las propiedades y del suelo. En estos procesos prevalece la intención de favorecer la mezcla de funciones, entre ellas las comerciales, gastronómicas, administrativas y residenciales; para asegurar la vitalidad, variedad funcional y social y generar altas rentabilidades.

Estos fenómenos, sin embargo, tienen lugar en un escenario financiero muy adverso, tanto desde la perspectiva del sector público como desde la del privado, lo cual particularmente se agrava por las crisis económicas registradas durante los años 80 y 90 --la provocada por la caída de los precios del petróleo en 1981 y las sucesivas crisis financieras de los 90, como la ocurrida en el sudeste asiático que ha provocado fuertes impactos a escala global. Estas crisis han sumido a las economías domésticas e incluso regionales en una situación complicada al enfrentar sus procesos de desarrollo.

En este panorama resulta imprescindible y estratégico disponer de nuevas formas financieras que coadyuven al desarrollo urbano. El retorno a la práctica de la captura de plusvalías urbanas resulta una acción válida al permitir la recaudación de ingresos monetarios cuya disponibilidad favorece la consecución de proyectos de regeneración urbana. Paralelamente, esta práctica permite la disminución del riesgo financiero de los actores privados, la actualización y modernización de la infraestructura y posibilita efectuar una mejor redistribución de los recursos, imprimiendo equidad y eficiencia al desarrollo urbano de las ciudades.

Las particularidades del caso cubano hacen especialmente complejo el análisis de la generación y recuperación de plusvalías urbanas. ¿Cómo se manifiestan estas en un país en el que la mayoría del suelo es propiedad del Estado, en el que no se reconoce jurídicamente la existencia de un mercado del suelo y en el que, después de regir durante decenios un precio de suelo urbano único, este se fija en la actualidad de manera discrecional?

En Cuba, el proceso de recuperación de los centros urbanos también tiene sus manifestaciones. Viene dando muestras de éxito hasta el momento en algunas ciudades del interior del país como Santiago de Cuba, Cienfuegos, Camagüey y Trinidad, pero sobre todo en la capital del país, donde resulta muy peculiar la experiencia obtenida en el Centro Histórico Habana Vieja, que está siendo un laboratorio formidable, un ensayo único dentro de la práctica cubana. En este caso aparece la voluntad política del gobierno del país como un elemento esencial, que ha permitido el desenvolvimiento de un conjunto de transformaciones legales, económicas, institucionales y de gestión, para impulsar una política integrada de regeneración urbana.

Existe un conjunto de aspectos caracterizadores de este proceso en la Habana Vieja, siendo los más significativos:

- La tendencia a la consolidación de un proceso de descentralización en la gestión urbana, rompiendo con los modelos administrativos tradicionales y asignando numerosas funciones a la Oficina del Historiador de la Ciudad, como las de crear y administrar fondos financieros propios, operar con ellos, cobrar impuestos locales, llevar a cabo operaciones mercantiles, etc.

- Favorecer la transformación del Centro Histórico, introduciendo nuevos usos del suelo y funciones más dinámicas así como la diversificación de los actores que intervienen en la reproducción del mismo.
- La activación de la relación entre el suelo y la producción de externalidades. Al respecto se intentan promover inversiones cuyas externalidades positivas influyan, en mayor o menor medida, sobre los aspectos económicos, culturales, sociales y ambientales.
- La existencia de un Plan Maestro para la zona, más flexible que el planeamiento tradicional, que pretende ir a la par de los procesos de desarrollo en un intercambio permanente con los mismos. Este plan es elaborado y colegiado por un grupo especializado dentro del sistema de la Oficina del Historiador. A partir de sus acciones se ha registrado un aumento en las atribuciones de las instancias locales en cuanto a la planificación, gestión y regulación urbanas.
- La actuación sobre los parámetros de densidad e intensidad en el uso del suelo, buscando incrementar los atractivos financieros y dinamizar el redesarrollo del área a partir de los plusvalores gestados.
- El incentivo a la incorporación del capital extranjero en el sector turístico e inmobiliario y el incremento de la participación del capital financiero en la gestión turística y comercial.

Es pertinente recordar que en 1960, en una adición a la Ley sobre los solares yermos, se dispuso un valor máximo de cuatro pesos por el metro cuadrado, uniforme para todos los solares, erradicando así la especulación tradicional con el suelo urbano. En 1988 la disposición especial décima de la mencionada ley, fijó el precio mínimo de los solares yermos en un peso el metro cuadrado y el máximo en ocho pesos para su compraventa entre particulares o su venta al Estado.

Por otra parte, un previo acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del 25 de junio de 1985 había dispuesto que el precio del derecho perpetuo de superficie sobre los solares yermos estatales entregados por las Direcciones Municipales de Vivienda para la construcción de edificaciones destinadas a vivienda social, fluctuaría entre 6 y 33 pesos el metro cuadrado según su ubicación geográfica (ciudad y zona de la ciudad).

El Código Civil (1987) establece que el Estado puede conceder a personas naturales o jurídicas el derecho de superficie sobre terrenos de propiedad estatal para edificar viviendas o efectuar otras construcciones, mediante el pago de una suma alzada en concepto de precio. Por esta vía se impide la transferencia ulterior del derecho de superficie, salvo al Estado y exceptuando los casos de herencia. El derecho de superficie en materia de vivienda es perpetuo, oneroso, intransferible y no para cualquier finalidad.

Con la promulgación en 1995 de la Ley de la inversión extranjera, que en su capítulo sexto permite "*realizar inversiones en bienes inmuebles y adquirir sus propiedad u otros derechos reales*", abre una problemática inédita hasta ese momento. Por otra parte, es bueno recordar también que la subvaloración del suelo en el tratamiento de las inversiones estatales ha tenido una fuerte incidencia en el despilfarro de área urbana y rural. Se hace evidente, pues, la necesidad de recuperar la valoración del suelo a todos los efectos.

En Cuba existe más de un centenar de normas jurídicas vigentes sobre el tema del suelo -abarcando Leyes, Acuerdos y Resoluciones- posteriores a 1959, con toda esta normativa ha faltado la capacidad, sin embargo, para resolver problemas básicos como los relacionados con dos piezas clave del ordenamiento territorial y el urbanismo:

- la gestión y manejo del suelo (insuficientes ocupación e intensidad de uso del suelo en las ciudades, deficiente control en la asignación de terrenos, insuficiencias y desactualización en los registros de la propiedad, obsolescencia de los precios de los terrenos, escasas reservas de suelo urbanizable para el crecimiento urbano...)

- la gestión y ejecución de las obras de urbanización (reducida capacidad -legal, financiera, material, técnica- de los gobiernos municipales para ejecutar urbanizaciones; gestión excesivamente sectorializada de los elementos constituyentes de la infraestructura urbana; inexistencia de reservas de urbanización -lotes e infraestructura- para evitar la aparición de barrios insalubres y la ocupación desordenada de las periferias; creciente ruralización de las ciudades por carencias de infraestructura técnica)

En este contexto es de gran trascendencia que el país afronte la regulación general del régimen de la propiedad y otros derechos reales sobre el suelo, debido a la necesidad de aclarar y sistematizar el esquema legal positivo que regula las diversas formas de propiedad y tenencia sobre el suelo y los bienes inmuebles, a fin de garantizar la efectividad del régimen urbanístico que se pueda establecer. Sería conveniente, en este sentido, la unificación de toda la normativa establecida al efecto definiendo los distintos tipos de titularidad sobre el suelo, los derechos reales susceptibles de constituirse, con especial referencia a aquellos que tengan por objeto finalidades urbanísticas, así como las transmisiones entre estos titulares y las limitaciones existentes.

La sistematización de la legislación, en cuanto a estos aspectos que señalamos, es especialmente necesaria, en lo que se refiere a la propiedad estatal, pues a partir de la dispersión normativa actual, no están bien definidas las competencias de los distintos órganos de la administración en relación al suelo. Debe esto solventarse necesariamente a fin de garantizar la adecuación de las actuaciones públicas al planeamiento y evitar prácticas tales como la entrega inconsulta y arbitraria de terrenos por parte de las direcciones de vivienda.

A partir de los años 90<sup>1</sup>, con el proceso de reforma económica y apertura a la inversión extranjera, el gobierno tomó conciencia de que el suelo podría comenzar a jugar un importante papel como activo económico. Los resultados de esta política ya vienen registrándose precisamente en las rentabilidades del suelo, elemento acelerador y consolidante de los procesos de desarrollo y redesarrollo urbano.

La introducción de nuevas prácticas en la gestión urbana nunca antes introducidas en Cuba durante el período revolucionario, es otra particularidad de este proceso, destacándose la imposición de tributos específicos, la implantación de un sistema de contribuciones, la cesión de suelo o inmuebles como anticipo de los plusvalores<sup>2</sup> e incluso como sustento financiero de las entidades encargadas de ejecutar servicios públicos.

Con este ensayo se pretende presentar la experiencia de la Habana Vieja haciendo énfasis en los “nuevos procesos” de gestión, identificando las modalidades y los mecanismos utilizados para activar y capturar plusvalías, constituyendo este último elemento el que le imprime dinamismo a un proceso de regeneración cuyos efectos ya se traducen en la revalorización del patrimonio, así como en la activación de volúmenes y flujos financieros que dan continuidad a este relevante proceso.

Los procedimientos legales, financieros e institucionales son una parte importante de este análisis, introducidos de forma tal que se evidencie la lógica del flujo financiero y de las decisiones en la generación de los plusvalores y para determinar el destino de los mismos. De igual manera se mencionan las formas en que las entidades del gobierno pactan, movilizan y se apropian estos beneficios, finalmente se tendrán en cuenta los principales obstáculos y vacíos que existen en esta experiencia.

---

<sup>1</sup> Modificaciones en las formas de manejar y operar la economía cubana antes de los efectos de la desaparición del bloque socialista.

<sup>2</sup> Grupo Real Inmobiliaria, empresa mixta que posee resguardo de suelo urbano como contrapartida financiera para la construcción de 650 unidades de viviendas de estándar medio para extranjeros.

De manera complementaria se presentarán algunas consideraciones sobre las interpretaciones conceptuales que se han hecho de este tema, así como las particularidades de la gestión del suelo urbano dentro del modelo socialista.

Por último se incluirá una valoración primaria de la viabilidad para lograr la recuperación de las plusvalías urbanas y su redistribución con vistas a favorecer los procesos de regeneración en una práctica no capitalista.

## **II- Sitio de estudio e Institución precursora.**

### **2.1- La Habana Vieja y su Centro Histórico: Breve análisis.**

La Habana fue fundada hacia 1515 en la costa sur de Cuba y entre 1519 y 1520 fue trasladada a la costa norte, finalmente se ubicó junto a la bahía de Carenas, cuyas condiciones naturales favorecieron el desarrollo en esta urbe y el de la actividad portuaria. Desde mediados del siglo XVI y hasta finales del XVII la villa fue reconocida como “llave del nuevo mundo antemural de las Indias Occidentales” por su estratégica ubicación geográfica dentro de la región. La configuración urbana fue irregular y caprichosa ya que los primeros sistemas para parcelar y medir los terrenos no se implementaron hasta 1550.

En 1592 La Habana alcanzó el título de ciudad y en 1607 el de capital del país, pero no fue hasta finales del siglo XVII que se produjo un verdadero auge de la actividad constructiva en las esferas militar, religiosa y civil.

El crecimiento de la villa exigió, desde una etapa temprana, la jerarquización de los principales espacios públicos, de forma tal que las funciones militares, administrativas, religiosas y comerciales quedaran claramente ubicadas y se promoviera una mejor correlación entre estas, particularmente en la parte de la ciudad que quedaba limitada por las murallas. La anticipada definición de la ubicación y usos de las diversas plazas y otros espacios abiertos, la dirección del crecimiento citadino, la estratificación social y funcional fueron interesantes y válidos intentos para “planificar su desarrollo”<sup>3</sup> desde fechas muy tempranas.

Con su pujante desarrollo económico -en ello desempeñó un rol importante el crecimiento de la producción de azúcar-, en la Ciudad se fue erigiendo un conjunto de hermosos palacios, mansiones señoriales, iglesias y otros preciados inmuebles; también se consolidó una variedad de espacios urbanos de alta calidad estética y funcional que hicieron de La Habana una urbe muy particular. Desde finales del siglo XVIII, la Ciudad fue la más importante de la región.

En la primera mitad del siglo XX, se produjo en la Habana un impresionante proceso de crecimiento que se sustentó sobre su progresivo desarrollo azucarero y portuario que encontró un propicio marco económico durante la primera y la segunda guerras mundiales. En la Ciudad se edificó un apreciable patrimonio, coherente, sólido y bello, sin que se sustituyeran las construcciones y espacios urbanos decimonónicos.

La riqueza de estos valores patrimoniales unida a su reconocimiento por parte del gobierno cubano, determinaron que en 1982 la UNESCO declarara a la Habana Vieja y al Sistema de Fortificación

---

<sup>3</sup> Recordar que en el desarrollo de las ciudades hispanoamericanas el legado “Ley de Indias” constituyeron un punto de partida muy particular. La Ciudad de La Habana posee un muestrario muy interesante de Esquemas y Planos Directores iniciándose este registro con el elaborado en 1603 por Cristóbal de Rodas. Ver Mario González, 1996, *Sobre Planos, Esquemas y Planos Directores de La Habana*, GDIC.

nes, Patrimonio Cultural de la Humanidad.<sup>4</sup> Desde ese momento se han acelerado los procesos de restauración y conservación, con la intención de “fortalecer la multiplicidad de funciones que lo han caracterizado e impedir que el Centro Histórico se convierta en un barrio museo”<sup>5</sup>

La Habana Vieja (con unos 4,5 km<sup>2</sup>, unos 100 000 habitantes y unos 4 000 edificios) y su Centro Histórico (con 2,1km<sup>2</sup> aproximadamente y unos 70,000 habitantes) han sido objeto de estudios y sucesivos análisis con el fin esencial de conservar su patrimonio, asegurando así la protección del fondo edificado, el reconocimiento del valor excepcional de este espacio urbano, la defensa del uso residencial predominante y el interés por revitalizar el carácter de esta zona como centro urbano.

## **2.2- La Oficina del Historiador: Facultades institucionales, económicas y legales.**

La Oficina del Historiador de La Habana se creó como institución en 1938 “con una vocación esencialmente histórica y cultural”<sup>6</sup>. Desde sus inicios, encaminó sus objetivos de trabajo hacia la divulgación de los valores del entonces municipio de La Habana, la zona más importante de la actual ciudad de La Habana, y se dedicó a dar a conocer los principales acontecimientos históricos ocurridos en esta urbe.

Los máximos dirigentes de la Revolución han apoyado a la institución en su labor de salvaguardar el patrimonio nacional, histórico y artístico. Tras la desaparición del fundador de la Oficina, Emilio Roig, en 1964, la obra fue continuada por Eusebio Leal, quien más tarde fuera reconocido como Historiador de la Ciudad. Su capacidad y carisma personal así como la constancia y creatividad que han caracterizado su labor, le han permitido --con el decursar del tiempo y favorecido por coyunturas adecuadamente aprovechadas— gestar una institución que abarca los ámbitos cultural, social y económico.

La Oficina del Historiador inició desde entonces una labor que superó ampliamente el alcance del trabajo que hasta ese momento se había desarrollado y comenzó a incursionar en el proceso de movilización de esfuerzos institucionales y recursos financieros con el fin de revertir el estado crítico de un conjunto de inmuebles de alto valor patrimonial.

A partir de esta práctica, la institución se dedicó a expandir sus acciones en el rescate del fondo construido, y por tanto “salvar la memoria y cultura de los habaneros”<sup>7</sup>. Aunque no dejó de contar con el reconocimiento del gobierno, que brindó su apoyo a los trabajos de rescate y conservación, los limitados recursos financieros y la falta de comprensión por parte de algunas instancias económicas y políticas, fueron contratiempos que frenaron el desarrollo más amplio de esta institución en los primeros tiempos.

Cuando en 1982 la UNESCO declara al Centro Histórico Habana Vieja Patrimonio Universal de la Humanidad, la Oficina del Historiador incrementa su prestigio, y comienza a recibir más apoyo estatal e institucional. Sin embargo, casi una década después, la crisis de los 90, a razón de la caída del Muro de Berlín, hizo evidente que el proyecto de restauración del Casco Histórico no podía mantenerse solamente sobre la base del presupuesto asignado por el estado cubano y de las donaciones recibidas por instituciones internacionales.

---

<sup>4</sup> El Sistema de Fortalezas de La Habana se considera el más complejo y mejor conservado de la América Latina.

<sup>5</sup> Plan Maestro, “Plan de Desarrollo Integral”, 1998, pag 18.

<sup>6</sup> Robainas Barcia, Ayleen, “*La Rehabilitación de la Habana Vieja: nuevas formas de abordarla*”, Ponencia para la Conferencia Internacional” *Shelter and Revitalization of old historic urban centers*”, La Habana, 1998.

<sup>7</sup> Leal Eusebio, “*Presentación magistral en el IV Congreso de Centros Históricos*”, La Habana, 1998.

Se posibilita así un segundo momento extraordinariamente relevante para el centro Histórico, logrando la Oficina la disposición de un Decreto-Ley --adoptado por el Consejo de Estado en 1993--, que faculta a la institución a realizar un conjunto de profundas modificaciones legales, económicas e institucionales para encaminar con fuerza y libertad de decisión el proyecto de rescate de la Habana Vieja, poderes nunca antes otorgados a una entidad de cuya intervención es eminentemente de escala local.

El Decreto-Ley 143 otorga a la Oficina del Historiador la "jerarquía adecuada con el objetivo de permitirle la obtención de recursos financieros"<sup>8</sup>. Se autoriza en este legado la puesta en práctica de métodos financieros que garanticen el trabajo de restauración; el fomento de fuentes propias de financiamiento; la apertura y operación de cuentas bancarias en moneda nacional y libremente convertible; el derecho de exportación e importación de suministros y equipos; la ejecución de diversas operaciones mercantiles; la formalización de convenios; y la recepción y destino de las donaciones para la restauración y proyectos sociales.

Se especifica que la actuación de esa entidad puede ser ejercida tanto en el Centro Histórico, como --en el ámbito cultural-- en otras zonas y espacios urbanos de la ciudad priorizados para la conservación. Además, determina impuestos y contribuciones de las entidades enclavadas en la zona - que no están subordinadas a dicha entidad- para contribuir al desarrollo de sus objetivos. Se le confiere la potestad para diseñar y consolidar el andamiaje institucional capaz de llevar a cabo las tareas que esta institución se propone.

Desde entonces el esquema institucional de la Oficina del Historiador se ha hecho más complejo y está compuesto en la actualidad por dos niveles funcionales. El "primero, abarca las Direcciones Técnicas encargadas de elaborar y aprobar las líneas de desarrollo y los proyectos para el Centro Histórico en los campos de : Patrimonio Cultural, Arquitectura y Urbanismo, Conservación y Restauración, Vivienda y por supuesto Organización Económica. Este nivel tiene la responsabilidad directa de salvaguardar la calidad e integridad del patrimonio a través de los estudios y proyectos que se desarrollan; asignar los usos más adecuados del suelo urbano y asegurar relaciones funcionales efectivas y eficientes dentro de la zona; igualmente activa los programas de enfoque social generando beneficios directos a la comunidad en cuanto a la introducción de nuevos servicios y el desarrollo de la vivienda social facilitando una mayor participación ciudadana en el proceso de regeneración urbana, entre otros temas.

El segundo nivel está destinado a garantizar el soporte económico del primero, tratándose de un grupo de empresas y compañías encaminadas a recaudar la mayor parte de los fondos en moneda dura de los que dispondrá la Oficina del Historiador para llevar a cabo sus planes"<sup>9</sup>. Este grupo de entidades generador del poder económico, ha propendido a marcar las prioridades de intervención, las cuales en ocasiones han tendido a contradecir la lógica del proyecto original, base y alma de la Oficina del Historiador, manifestándose falta de correspondencia en la jerarquía de la estructura funcional vigente.

A continuación mencionamos las principales entidades del sistema de la Oficina del Historiador según su naturaleza y definición de objetivos:

<b>Nivel Funcional Técnico/Cultural</b>	<b>Nivel Funcional Empresarial</b>
Dirección de Patrimonio Cultural	Empresa Turístico - Comercial "Habaguanex"
Dirección Arquitectura Patrimonial	Agencia de Viajes "San Cristóbal"
Dirección de Conservación	Inmobiliaria "Fénix"
Dirección de Restauración	Inmobiliaria "Aurea"
Dirección de Proyectos	Empresa "La Begonia"
Dirección de Vivienda	Empresa Constructora "Puerto Carenas"

<sup>8</sup>Gaceta Oficial de la República de Cuba, Decreto -Ley número 143 del Consejo de Estado.

<sup>9</sup>Robainas Barcia, Ayleen, "La Rehabilitación de la Habana Vieja: nuevas formas de abordarla", Ponencia para la Conferencia Internacional 'Shelter and Revitalization of old historic urban centers', La Habana, 1998

Actualmente se reconoce que la concertación de intereses entre el nivel técnico cultural y el empresarial no es tarea fácil y que coordinar objetivos de eficiencia y de equidad constituye a menudo un verdadero reto. Se realizan en ese sentido esfuerzos internos en cuanto a elevar las relaciones de cooperación entre las distintas partes de este Sistema con el objetivo de disminuir conflictos y lograr la integralidad que debe caracterizar a este proceso de rehabilitación o regeneración urbana. Como muestra de lo antedicho, ya en 1998, si bien se dedicó el 45% de la ganancia a los procesos productivos, ya un 35 % se dirigió hacia los programas sociales.

### **2.3- El Plan Maestro y las facultades para determinar el futuro del Centro Histórico de la Habana Vieja.**

El Plan Maestro se creó en diciembre de 1994 como parte integrante del Sistema de Instituciones de la Oficina del Historiador de la Ciudad. Tiene como función esencial dictar las estrategias más apropiadas para asegurar la revitalización integral de la Habana Vieja. Actúa como “órgano de dirección metodológica y de información, de control y coordinación dedicado a emitir las pautas del desarrollo..”<sup>10</sup> del Centro Histórico en particular, y en general del Municipio la Habana Vieja.

En su filosofía de trabajo contempla el desarrollo de vías sustentables en el proceso de desarrollo integral del Centro Histórico, abarcando los medios social, económico y físico a través de un proceso de planeamiento participativo. Se proponen como funciones principales las siguientes:

- Elaborar el Plan de restauración y desarrollo integral de la zona
- Estudiar problemáticas del Centro Histórico
- Caracterizar, diagnosticar y estructurar el territorio
- Dictar políticas de actuación e intervención
- Asumir la potestad legislativa del territorio
- Controlar acciones constructivas, así como el manejo del suelo
- Concertar con los diversos actores el proceso inversionista
- Brindar información, consultoría y asesoría
- Desarrollar proyectos socio - económicos

Para el desarrollo de estos propósitos la Oficina del Plan Maestro posee un diseño institucional definido en función de Areas y Grupos, de forma resumida se muestra a continuación:

---

<sup>10</sup> Plan Maestro, “*Plan de Desarrollo Integral*”, 1998, pag 30.



Esta estructura asegura que la Oficina tenga una influencia significativa sobre el alcance de los planes y el perfeccionamiento de los instrumentos reguladores y de gestión. Además posibilita la introducción de métodos de fiscalización y control, la determinación de las vías y condiciones para otorgar el uso del suelo y las autorizaciones de construcción. Junto a otras dependencias de la oficina participa en la definición de las líneas de desarrollo social y cultural de la comunidad, en la evaluación de proyectos, y controla el banco de datos más actualizado del municipio.

Sus acciones actualmente están orientadas a reducir y evitar la proliferación de usos inadecuados, a corregir la distribución funcional del territorio, a atenuar los impactos negativos de las funciones turísticas e inmobiliarias y a favorecer el completamiento y mejoramiento de la infraestructura, así como los problemas de déficit habitacional y de servicios.

### **III- Cambios de usos del suelo e impactos registrados: Estudio de Casos.**

#### **3.1- Introducción**

En los primeros párrafos de este trabajo se partió de considerar que a través del manejo del suelo y en especial mediante la modificación y asignación de nuevos usos, se había favorecido notablemente el proceso de regeneración urbana y la gestación de plusvalías.

En este acápite se mostrará el papel que han jugado los cambios de uso al asegurar la inserción de nuevas funciones cuyos efectos han permitido: el reconocimiento y la elevación de las rentas urbanas, el incremento y la rotación de flujos monetarios, la consolidación de procesos de aglomeración o *clusters*, la modificación de las densidades e intensidades de uso y la recuperación de la imagen de los inmuebles y espacios abiertos. Estos aspectos serán comentados, de forma resumida, en las áreas de estudio que a continuación presentamos.

#### **3.2- Estudio de Caso: Zona “Mercaderes- Plazas”.**

En esta zona se ubican edificios de alto valor patrimonial como la casa del Marqués de Arcos, el edificio de los Capitanes Generales, la casa de la Obrapia, la casa del Conde de Villanueva, hoy convertida en hostel, y otros de menor factura que han sido adaptados para nuevas funciones como el Hotel Santa Isabel, el complejo Taquechel, la casa de Asia, etc.

En esta calle se viene produciendo, principalmente en el transcurso del último lustro, un acelerado proceso de rehabilitación de inmuebles a partir de la modificación de los usos del suelo. Esta zona está definida por un conjunto de manzanas parceladas en lotes por lo general estrechos y profun-

dos, al transitar por la misma se define un recorrido lineal que va desde las inmediaciones de la Plaza de la Catedral –al norte— hasta la Plaza Vieja al sur<sup>11</sup>. Toda esta área forma parte de la zona funcional reconocida por el Plan Maestro como sector terciario No. 1 (T1)<sup>12</sup>.

El proceso de rehabilitación comenzó por los edificios de la esquina de Obispo y Mercaderes durante los años 80 y se ha acelerado en los últimos años, de manera que ya se intervienen los edificios más próximos a la Plaza Vieja, y hacia el otro extremo ya se llega a las proximidades de la Plaza de la Catedral.

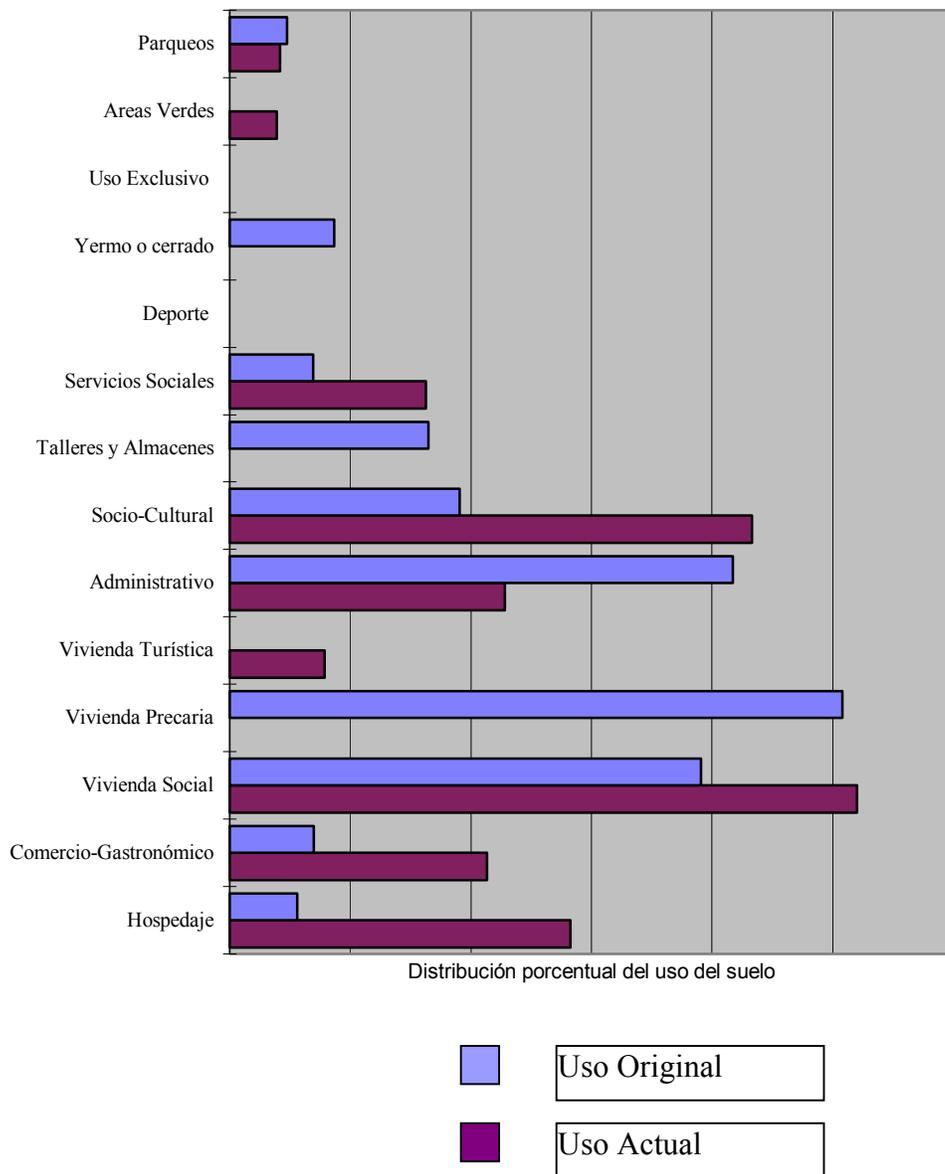
A continuación se expone de forma agregada la modificación de los usos del suelo según área construida que registran los lotes ubicados en esta zona.

#### Distribución estimada del Usos del Suelo (%)

Usos del Suelo	Anterior	Actual
Hospedaje	2,79	14,12
Comercio-Gastronomía	3,49	10,68
Vivienda Social	19,53	26,03
Vivienda Precaria	25,39	0,00
Vivienda Turística	0,00	3,93
Administrativo	20,86	11,42
Socio-Cultural	9,54	21,65
Talleres y Almacenes	8,23	0,00
Servicios Sociales	3,46	8,13
Deporte	0,00	0,00
Yermo o cerrado	4,33	0,00
Uso Exclusivo	0,00	0,00
Areas Verdes	0,00	1,96
Estacionamiento	2,37	2,09
Total	100,00	100,00

<sup>11</sup> Ver anexo No. 2 “*Plano de área de estudio Mercaderes-Plazas*”, Plan Maestro, 1998

<sup>12</sup> Ver anexo No. 3 “*Sectorización funcional*”, Plan Maestro, 1996.



En la tabla de Distribución de Usos es evidente que la eliminación de la vivienda precaria y los solares yermos o parcialmente derrumbados, así como la reducción de la función de talleres y almacenes, que representaron entre todas el 38% del uso del suelo construido, ha favorecido el crecimiento de las funciones socio-culturales, el hospedaje, la gastronomía y la vivienda turística inmobiliaria.

El proceso de regeneración emprendido en los últimos años ha favorecido el predominio de estas funciones en el área Mercaderes - Plazas, las que actualmente superan el 45 por ciento de la distribución de usos del suelo. Se destaca así la presencia del uso socio - cultural, hotelero y comercial - gastronómico con ocupaciones del 21, 14 y 10 por ciento respectivamente.

Los servicios socio-culturales (21%) están representados por los museos, galerías y casas - museo. Se considera que, a pesar de la variedad de temas que los distinguen, existe una saturación de esa función. Hay que destacar que aunque la mayor parte de estas instituciones brindan sus servicios gratuitamente e incluso ceden parte de sus espacios como aulas permanentes asociadas a las escuelas de la zona, algunas de ellas son fuentes generadoras de ingresos en moneda dura.

En este particular se destacan el Museo de la Ciudad y el del Automóvil que entre ambos superaron en 1997 el millón de dólares por cobro de entradas a los visitantes y otras prestaciones. Sin embargo, esta concentración o *cluster* de museos hace que el corredor Mercaderes pierda vitalidad en horas de la noche afectando la eficiencia funcional y financiera del área.

El incremento ya mencionado de usos hoteleros y comerciales (24%) intenta complementar la dinámica y los atractivos de la calle Mercaderes, pero las funciones en operación aún resultan insuficientes. No obstante, las actuales rentas hoteleras y los ingresos crecientes que registran las funciones comerciales han favorecido el desarrollo de nuevos hostales, boutiques y otros pequeños establecimientos como los que actualmente se prevén para la Casa del Marqués de Arcos, en las inmediaciones de la Plaza de la Catedral o los que plantea la propuesta de usos para la Plaza Vieja, esperándose a mediano plazo un mejor equilibrio funcional que permita una mayor eficiencia en la zona, con una intensidad de uso repartida en las 24 horas.

Los espacios administrativos y de oficinas representan el 11.4 por ciento del uso actual. Estos usos, aunque discretos, revitalizan el área en los horarios diurnos, pero al igual que las funciones socio-culturales, la calidad funcional decae en los horarios nocturnos.

Ciertas estimaciones indican que estos locales podrían rentarse a un precio que oscila entre 10 y 20 USD por metro cuadrado; lo que muestra un reconocimiento de las rentas que allí pueden obtenerse. Sin embargo, la mayor parte de los edificios están ocupados por entidades pertenecientes a la Oficina del Historiador o entidades estatales cubanas, por tanto estos espacios no generan ingresos por el pago de la renta.

El comportamiento actual de las inversiones para alojamiento y otros servicios para el turismo indica que las rentas y niveles de ingresos podrán aumentar progresivamente. En la actualidad las 56 habitaciones existentes y los servicios prestados por las dos instalaciones hoteleras ofrecen cifras que superan los 2 millones de dólares al año.

A partir de la exitosa apertura del Hotel "Ambos Mundos" en 1996, con precios que promedian los 80.00 USD la noche se ha tomado la decisión de poner en explotación dos nuevos hoteles, con categoría 4 estrellas, en las inmediaciones de la zona. Resulta interesante constatar la repercusión generada por la rehabilitación y la elevación de los estándares de algunas edificaciones en cuanto a la determinación de flujos financieros y la activación de rentas. El Hotel Ambos Mundos era utilizado por el Ministerio de Educación como alojamiento temporal para funcionarios de esa entidad. Durante esa etapa el edificio no reportó ganancias puesto que no era el interés de la institución. En la actualidad el Hotel ingresa un promedio anual de 1 millón 200 mil dólares.

Otro caso muy ilustrativo es el Hostal Valencia con categoría cuatro estrellas y 12 habitaciones, cuyos ingresos superaron en 1998 los 900 mil USD. Este edificio anteriormente era una ciudadela o casa de vecindad en pésimas condiciones constructivas donde muchas personas habitaban en condiciones de hacinamiento.

Como dato de interés se destacan los avalúos realizados en los últimos dos años a lotes libres en esa área, que registran un valor del suelo que oscila alrededor de los 300.00 USD el m<sup>2</sup>.

### 3.3- Estudio de Caso: Zona “Paseo del Prado”.

El **Paseo del Prado** tiene una situación similar a la descrita en el anterior Estudio de Caso, en cuanto a la relevancia de los cambios de usos del suelo para favorecer la reactivación del área. Desde el punto de vista urbano se trata de un relevante eje vial de la ciudad cuyo esplendor data del fines del siglo XIX y principios del XX, con un amplio paseo central que enlaza el Malecón de la Habana con el Parque Central y el Parque de la Fraternidad. A ambos lados del mismo se ubican 87 lotes en una totalidad de 16 manzanas mayoritariamente de 80 por 80 metros.

En esta zona, donde se está iniciando un proceso de regeneración de los inmuebles y del paseo público, existen bondades locacionales, funcionales y económicas<sup>13</sup> que resultan sumamente atractivas para restablecer, a corto plazo, usos de carácter terciario y concentrar la suficiente cantidad de recursos financieros e inversionistas para poder acometer en un mediano plazo la transformación completa del área.

Actualmente existen señales muy evidentes de la dinámica y capacidad financiera de este entorno. En los alrededores del Parque Central y particularmente en las inmediaciones del Paseo del Prado y la calle Neptuno se está consolidando un *cluster* hotelero de alto estándar con una capacidad habitacional actual de 500 habitaciones. Se destacan allí instalaciones como los Hoteles Inglaterra, Plaza, Sevilla y Parque Central, y actualmente se avanza en la ejecución de las inversiones del Hotel Telégrafo, del Apart-hotel Parque Central, el Gran Hotel y el Saratoga Palace.<sup>14</sup>

A continuación presentamos la propuesta de modificación de usos del suelo construido en esta zona.

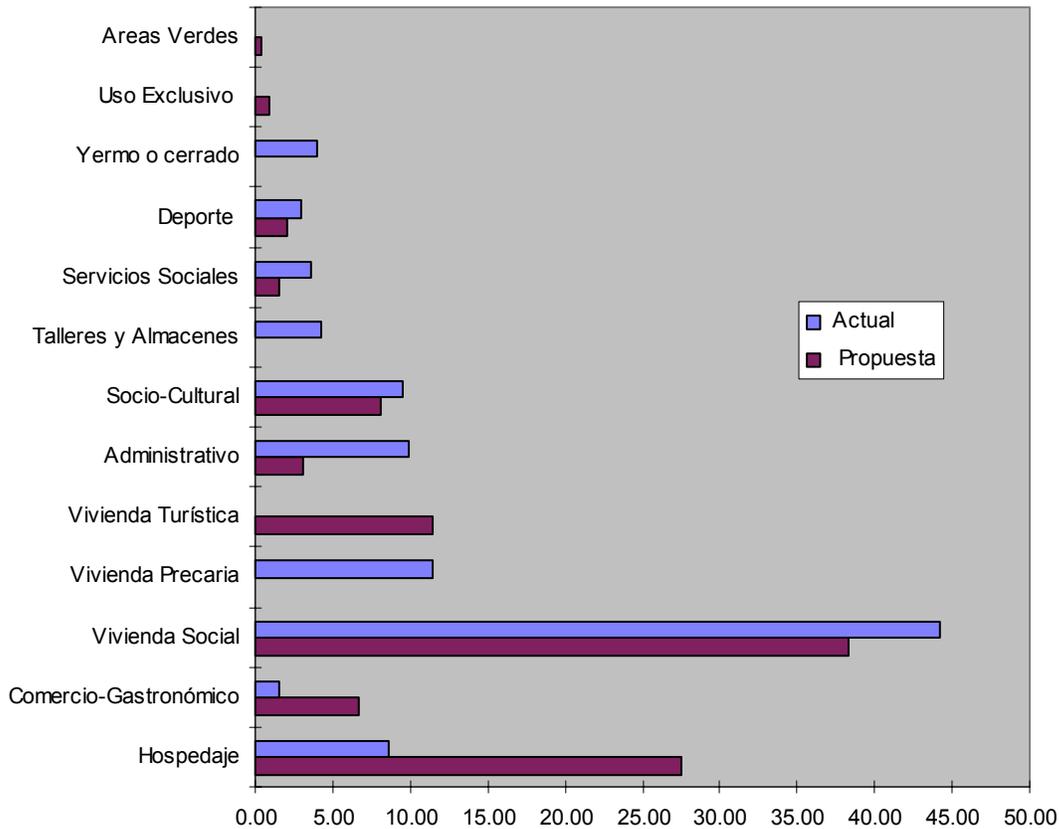
#### Distribución estimada del Uso del Suelo (%)

Usos del Suelo	Actual	Propuesta
Hospedaje	8,58	27,51
Comercio - Gastronomía	1,51	6,65
Vivienda Social	44,25	38,32
Vivienda Precaria	11,47	0,00
Vivienda Turística	0,00	11,43
Administrativo	9,94	3,02
Socio - Cultural	9,47	8,14
Talleres y Almacenes	4,29	0,00
Servicios Sociales	3,59	1,52
Deporte	2,98	2,08
Yermo o cerrado	3,94	0,00
Uso Exclusivo	0,00	0,90
Areas Verdes	0,00	0,42
Total	100,00	100,00

<sup>13</sup> Desde principios de los años 50 el área constituyó un enclave importante en cuanto a servicios hoteleros, funciones comerciales y gastronómicas. Estadísticas de 1957 destacan que unos 180 mil turistas, mayoritariamente provenientes de EEUU, se alojaban en la planta hotelera que allí radicaba. Ver Documento sobre la evolución turística en Cuba previo al 1959, CECE, 1989.

<sup>14</sup> Anexo No. 4 “Cluster Hotelero en los alrededores de Neptuno y Prado”

### Usos del Suelo en Zona Paseo del Prado



La nueva propuesta modifica substancialmente los usos actuales, con esto se pretende activar el potencial latente constituido por los solares yermos o cerrados por derrumbes parciales y totales. Se reducen también usos incompatibles como talleres y almacenes y se eliminan otros que generan conflictos con la calidad funcional del área.

Las funciones comerciales y de alojamiento turístico que se incrementan en la propuesta del Plan de Regeneración pasan a ocupar el 33 por ciento del uso del suelo, cifra que supera la actual que solo alcanza el valor de 10 por ciento. Lo anterior representa, para el caso de la función hotelera, la puesta en marcha de 10 hoteles y 5 hostales cuya capacidad superaría las 450 habitaciones. Para el caso comercial se trataría de aproximadamente 25 nuevas unidades.

La presencia de Viviendas turísticas inmobiliarias ocupará el 11 por ciento de la zona del Prado, su destino comercial es la renta de apartamentos a personas jurídicas o naturales extranjeras.

Aunque este proceso solo está en los comienzos, es oportuno presentar algunas consideraciones en cuanto al papel protagónico y la capacidad de transformación que se estima que esta zona adquirirá.

Como primer punto se destaca un elevado reconocimiento al desempeño de las rentas urbanas, pues se recaudan ingresos a partir de las rentas hoteleras antes mencionadas y precios de suelo e inmuebles que están considerados entre los más altos de la Ciudad de la Habana.

Las rentas de las instalaciones hoteleras antes mencionadas oscilan entre los 80 y 120 USD, mostrando una dispersión estándar menor a los valores que se registran en el área Mercaderes-Plazas. Se considera que, en un corto plazo, estos valores podrán incrementarse haciendo que los rangos lleguen a oscilar entre 120 y 200 USD la habitación/noche.

La determinación del valor del suelo y del inmueble es un aspecto importante. Algunos expertos declaran que el valor de los lotes puede oscilar entre 400 y 500 USD el m<sup>2</sup>; cifra que equivale a las dos terceras partes del lote urbano de más alto valor en la Ciudad de La Habana<sup>15</sup>.

Los flujos financieros o de ingresos que hoy registran las funciones hoteleras radicadas en el cluster mencionado, son significativos, tratándose de unas 500 habitaciones. Estos hoteles alcanzaron en el año 1998 cuantías superiores a los 9 millones 200 mil dólares, con un nivel de ocupación que promedió el 70%.

La conformación de nuevas aglomeraciones o *clusters* en el centro histórico es una posibilidad válida, sin embargo, la diversidad funcional y de estándares, así como la dinámica de interrelación entre las funciones propuestas por el Plan, tiende a ser más efectiva y eficiente en el Paseo del Prado que en cualquier otra zona. Esto hace que dicha área resulte sumamente atractiva para las inversiones turísticas, recreativas e inmobiliarias.

En los dos casos de estudio presentados, se evidencia la tendencia a favorecer hasta el momento el proceso de cambios de usos con una fuerte presencia de los usos terciarios e inmobiliarios generadores de rentabilidades, tal como se preve en el Plan, de modo que se recupere la actividad terciaria en estas zonas con el fin de favorecer otras de carácter residencial.

## **IV- Plusvalores creados: Vías y destinos**

### **4.1. Sujetos y procesos generadores de plusvalías.**

Un terreno urbano puede valorizarse por diversas vías. Dos de ellas son bien conocidas: la ejecución de obras públicas en una zona (servicios, infraestructura técnica...) y un cambio favorable en las normas que regulan el uso del suelo (ya que pueden crear artificialmente suelo nuevo al permitir mayor edificabilidad, por ejemplo). En los dos casos el valor de un lote urbano crecerá y, en un sistema capitalista, podrá ser introducido en el mercado de forma mucho más ventajosa para su poseedor.

Es indudable que existen costos y beneficios de la urbanización (externalidades negativas y positivas) que se distribuyen de forma desigual en el capitalismo: los beneficios tienden a ser privatizados mientras que los costos son socializados, profundizando así las desigualdades urbanas. Está claro, entonces, el interés tanto de los investigadores urbanos como de las autoridades públicas en el tema de la captura de las plusvalías. ¿En que cuantía y por qué vías es más justificable y eficiente la reapropiación de esas plusvalías por los entes públicos?

Son múltiples las teorías y las técnicas desarrolladas en diversos momentos y en diferentes regiones al respecto, pero la cuestión toma un cariz inédito en un país en que se haya socializado la mayoría de la tierra y en el que no se reconozca un mercado de suelo como tal.

Considerar y debatir sobre los mecanismos de captura de la plusvalía supondría admitir dos supuestos que pueden parecer evidentes pero que en nuestro país no son tal: en primer lugar, que existe la mencionada plusvalía y, en segundo lugar, la actuación de mecanismos de captura. ¿Es ello realmente así? La respuesta no es sencilla.

---

<sup>15</sup> Lote con edificación en ruina localizado en calle 23 y calle P, valorado en 1996 en 750.00 usd/ m<sup>2</sup> con un área de aproximadamente 4 mil metros cuadrados.

Si se considera como plusvalía a la valorización de un capital inmobiliario, podría responderse en primera instancia que no hay tal, por la sencilla razón de que desde el inicio del proceso revolucionario se abolió la especulación inmobiliaria en Cuba y desapareció el mercado del suelo. Se fijó, como ya hemos visto, un precio unitario estandar para cualquier superficie urbana (independientemente de su localización y características) y el Estado nacionalizó una proporción mayoritaria del suelo del país.

Pero si se miran las cosas un poco más de cerca, comienzan a aparecer realidades menos simples. En los últimos años se han estado dando procesos de creciente diferenciación urbanística entre zonas de la capital debido a las inversiones hoteleras e inmobiliarias que mueven capitales para asegurar espacios de apreciable calidad urbana y, aunque todavía en menor medida, una infraestructura urbana aceptable. Por otra parte, el Estado ha comenzado a activar rentas “dormidas” por el mero hecho de considerar al suelo como un activo económico en asociación con capital extranjero en empresas inmobiliarias mixtas. Ello hace que el análisis de la generación y recuperación de plusvalías urbanas adquiera una relevante importancia en la planificación, regulación y gestión del suelo urbano. ¿Cómo se manifiestan esas plusvalías?

Una forma de enfocar el asunto puede ser el identificar la plusvalía como las posibles mayores ganancias que pueden obtener las empresas situadas en un territorio donde se da un proceso de regeneración y revalorización del tejido, entorno urbano de La Habana Vieja, favorecido por un proceso de cambios de usos, entre otros aspectos anteriormente mencionados en los estudios de casos.

En tal caso habría que comenzar por identificar los distintos sujetos económicos que se encuentran detrás del abarcador concepto de Estado. De acuerdo con la organización político-administrativa del Estado cubano, en un primer acercamiento podríamos distinguir un sujeto nacional (identificable con el presupuesto nacional o con empresas de ese rango), otro provincial (en el caso de La Habana cubre toda la zona metropolitana de la ciudad) y otro municipal (mayor que la zona histórica). Hay que reconocer también como sujeto económico (autorizado a realizar ganancias, cobrar impuestos, efectuar inversiones...) a la Oficina del Historiador y su sistema de empresas.

Ello significa que coexisten y coactúan sobre un mismo territorio cuatro agentes estatales, a los que se podrían añadir los privados, ya sean particulares nacionales (trabajadores por cuenta propia) o extranjeros (en cooperación con capital estatal). Estos seis sujetos tienen actuaciones diversas. Algunos invierten en el territorio revalorizándolo, otros operan en él aprovechándose de esas revalorizaciones y los más intervienen de las dos formas.

Finalmente, de acuerdo con las reflexiones iniciales, a los entes económicos antes mencionados posiblemente haya que añadir uno o dos más adicionales, que pueden generar plusvalías sin necesidad de realizar inversiones económicas: las oficinas de planeamiento de la ciudad y de la zona histórica. Es obvio que regulaciones más o menos permisivas pueden no sólo “crear” o “desaparecer” suelo, al permitir mayor o menor edificabilidad y regular su uso, sino también entorpecer o facilitar el funcionamiento económico de las entidades productivas o no de la zona.

En ese entramado de relaciones económicas, ¿cuáles son los que crean plusvalías, quiénes se las apropian y qué formas existen de recuperar las que son apropiadas por entes privados? El caso de la Habana Vieja es un caso peculiar en el marco nacional, el cual es a su vez un espacio singular en el ámbito latinoamericano.

Un tema adicional sujeto a indagaciones podría estar constituido por el examen de las externalidades negativas que produce el proceso de regeneración de la Habana Vieja. Poco a poco se van introduciendo acciones y regulaciones tendientes a expulsar de ese territorio todas aquellas actividades consideradas nocivas (como contaminantes, baja productividad, generadoras de tráfico excesivo, etc.) hacia otras localizaciones urbanas. De hecho, otros municipios de la capital absorben las actividades son erradicadas de la zona y, por lo tanto, se ven obligados a asumir las “minusvalías” urbanas. Ello hay que tenerlo en cuenta también en el balance general.

Examinemos, entonces, cuáles son los agentes que intervienen en la transformación, regeneración y equipamiento del territorio del casco histórico de la Habana Vieja e intentemos precisar y describir cuáles son los flujos económicos en los que pueden crear y apropiarse plusvalía.

En el territorio del casco histórico intervienen, por lo menos, cinco sujetos diferenciados en el proceso de aporte de financiamiento al proceso de regeneración urbana. En primer lugar, la *Oficina del historiador*, a través de un complejo entramado de entidades económicas (hoteles, restaurantes, cafeterías, comercios, agencias de viajes, inmobiliarias, museos, empresas de taxis, etc.) que producen la mayor parte (60-70%) del capital que se invierte actualmente en este territorio. Ese capital no solo proviene de las ganancias de sus empresas, sino que procede en cierta proporción de donaciones, créditos bancarios e incluso de impuestos sobre las ganancias de empresas no pertenecientes a la Oficina del Historiador, aunque sí radicadas en el territorio del casco histórico. De todos modos, el aporte de las empresas propias es dominante (60%) y, en particular, de la entidad encargada de la operación turística y comercial (Habaguanex S.A), que cuenta actualmente con tres hoteles, 16 restaurantes, 21 cafeterías y 35 unidades comerciales.

Un segundo sujeto lo constituye el *Gobierno central*, que aporta financiamiento a una serie de infraestructuras urbanas que, indudablemente, repercuten en el mejoramiento de la zona: la rehabilitación y modernización de la red telefónica, la restauración de las líneas del ferrocarril y la Estación Central, los trabajos de descontaminación de las aguas del puerto, la rehabilitación de la red eléctrica, la seguridad ciudadana.

Al parecer, y paradójicamente, los aportes de los gobiernos de la Ciudad y municipal son mínimos.

Finalmente, hay que tener en cuenta la contribución del capital extranjero en asociación con el nacional en empresas inmobiliarias u hoteleras, por ahora de origen únicamente europeo (España, Francia, Gran Bretaña e Italia), aunque todavía solo hay una instalación en explotación, la de las oficinas de la Lonja del Comercio.

Estos flujos de capital se distribuyen en gastos de operación de la zona y en gastos de inversión (mayores proporcionalmente). La inversión se dedica en su casi totalidad, y en proporciones comparables, a inversiones productivas (55%) y a inversiones sociales (42%) -vivienda y servicios- y en una parte todavía muy pequeña a obras de infraestructura urbana (3%), trabajos que son asumidos mayoritariamente por el presupuesto central.

A su vez, las utilidades que se derivan de los ingresos que genera el entramado económico de la Oficina del historiador (entradas que crecen a gran velocidad: de unos 4 millones de USD en 1994 a 40 en 1998) toman los siguientes destinos. El más importante ya vimos que era la reinversión en el propio territorio en actividades productivas y sociales y en algunos subsidios directos a la población residente. El resto se distribuye en contribuciones a los gobiernos central (no rebasa el 10% de las utilidades); provincial (por medio de aportes a la rehabilitación de otras zonas de la ciudad -como la del Malecón o restauraciones puntuales-, a la red de acueducto o en la financiación de la construcción de vivienda para residentes de la Habana Vieja); y municipal, en apoyo financiero directo al presupuesto municipal o en múltiples y diversas colaboraciones con este en los sectores de salud (reconstrucción de un Hogar Materno), educación (apoyo a la biblioteca municipal), servicios a la vivienda y comunales (sistema de recogida de basuras, suministro de agua), básicamente.

Se constata, pues, un complejo flujo en ambas direcciones entre la Oficina del Historiador y las instancias gubernamentales de los tres niveles administrativos. La Oficina reinvierte en la operación e inversiones para el desarrollo la casi totalidad de sus ganancias y colabora en alguna medida con el presupuesto estatal. Por su parte, el Estado central aporta a su vez algunas cantidades a la zona, pero delega en ella la responsabilidad de su autogestión económica.

Es obvio, pues, que en el territorio del casco histórico se están dando procesos que, ya sea de forma real o virtual, están generando considerables y crecientes plusvalías. Un territorio que se rehabilita, restaura y regenera constructiva, social y ambientalmente es casi imposible que no cree plusvalías. Al no existir un mercado de suelo tradicional y reconocido, es muy difícil cuantificar el volumen

de ese proceso. Se requerirían seguramente técnicas de medición indirecta, pero el tema sería lo suficientemente complejo como para requerir una investigación *ad hoc*.

Se puede formular, de todos modos, la pregunta referida a quién se las apropia. En un primer examen, parecería que, por ahora, las plusvalías se estarían recuperando y reinvertiendo en el mismo territorio. Ahora bien, si se examinan las relaciones económicas entre las distintas empresas de capital estatal (ya sean de subordinación nacional, provincial, municipal o de la Oficina del Historiador) o mixto, pueden crearse asimetrías en sus condiciones de funcionamiento. Por el mero hecho de estar localizadas en la zona histórica, estas empresas se benefician de unas condiciones urbanas que les permiten operar con ventaja respecto a otras. Mientras la plusvalía local este financiada por ellas mismas no parecen haber “apropiaciones indebidas”.

Ahora bien, en la medida en que esa proporción se altere en un sentido u otro, será necesario afinar los mecanismos de recuperación de plusvalía. Hoy por hoy, la plusvalía de las empresas no pertenecientes a la Oficina es capturada tan sólo por un impuesto sobre la renta, mientras que aquellas que puedan generar las entidades de la Oficina, o bien es reapropiada por el propio sistema o se devuelve al Estado central a través de una contribución fija. Los dos mecanismos tienen limitaciones obvias. El impuesto solo grava las actividades comerciales. La contribución al estado no está regulada jurídicamente y, por ahora, es fija.

Así pues, aún siendo un caso absolutamente *sui generis*, parece que de modo mas intuitivo que rigurosamente científico se han ido creando algunos canales de apropiación de plusvalía.

Existen, sin embargo, otras posibles vías de apropiación de plusvalía. En primer lugar, vale la pena examinar el caso del capital extranjero invertido en propiedades inmobiliarias. Pero mientras la legislación actual no cambie, en caso de venta, el Estado tiene siempre derecho de tanteo, por lo que queda controlada la posibilidad por parte de un privado de apropiarse de cualquier plusvalía (además de que en el Casco Histórico se aplica una decisión de no admitir la venta).

En segundo lugar, se apropian de plusvalías aquellos propietarios que alquilan inmuebles y que elevan sus rentas en función de procesos de regeneración urbana en los que ellos no aportan nada. Estas no se recuperan puesto que los impuestos a esas actividades son fijos.

En tercer lugar, es obvio que se apropian plusvalías aquellos propietarios que en el mercado subterráneo de la *permuta* exigen cantidades importantes de dinero adicional para realizar el trueque de una propiedad inmobiliaria entre dos barrios de características desiguales. En este caso se generarían plusvalías como externalidades de los procesos inversionistas públicos o de los que formula la Oficina del Historiador, que serían apropiadas por particulares y que quedarían “incapturadas” por darse en un mercado subterráneo, por lo tanto no reconocido ni regulado oficialmente. Podríamos llamarles “plusvalías subterráneas”.

El mercado de la permuta, sin embargo, está extremadamente controlado y limitado en el territorio del casco histórico y la única forma de apropiarse de esa plusvalía es de manera subterránea o ilegal.

#### **4.2- Identificación de modalidades e instrumentos aplicados en capturar plusvalores**

Se pretende presentar las modalidades e instrumentos que actualmente se utilizan para favorecer la captura de los plusvalores gestados en el área. Al respecto habrá algunos mecanismos cuyo reconocimiento resultará similar a los practicados en otras ciudades, sin embargo, parece indicar que las diferencias de estos casos radicarán en el montaje legal y la forma en que se gestiona el mismo. Por otra parte, se presentarán prácticas donde no se encontrará similitud con aquellos instrumentos registrados en la literatura especializada, más bien se trataría de intentos parciales, mutilados o mezclados de otros reconocidos explícitamente.

Una primera vía o instrumento para captar los plusvalores es el **Impuesto** como ya se había mencionado, que en nuestro caso constituye ..”una modalidad de impuesto sobre la renta de las personas jurídicas... o conocido como Impuesto especial sobre los ingresos brutos provenientes de las operaciones mercantiles de las personas jurídicas..”<sup>16</sup>.

Este impuesto se aplica a la diversidad de entidades empresariales y lucrativas no pertenecientes al Sistema de la Oficina del Historiador, las cuales están enclavadas dentro del territorio de la Habana Vieja. Los valores fijados establecen que el pago por este concepto afectará el 5 y 1 por ciento de los Ingresos Brutos en Moneda Libremente Convertible y Moneda Nacional, respectivamente<sup>17</sup>.

Se declara que la naturaleza de este impuesto es directa, resulta objetivo, grava exclusivamente a la riqueza y es periódico. En sus partes explicativas se definen aquellos actores no sujetos al pago del mismo, mencionándose la entidades presupuestadas que no financien totalmente sus gastos con sus ingresos; y las asociaciones cuyos ingresos se movilicen por cuotas fijadas a sus miembros. De igual manera se precisan otras exenciones.

En la práctica, este impuesto se asemeja al conocido como Otros Impuestos Locales, usualmente aplicado sobre la industria, negocios, comercios y profesiones, el cual puede tomar diversas formas<sup>18</sup> muchas de las cuales resultarían válidas para el caso de la Habana Vieja en caso de ampliarse su utilidad.

Sin embargo, un conjunto de comentarios resultan pertinentes:

- Se debe destacar que la base contribuyente no resulta muy amplia aún cuando el proceso de terciarización la favorece. Existe un sesgo importante no cubierto por este impuesto significando que un importante número de actores con personalidad jurídica que se benefician con la dinámica de las transformaciones producidas por el proceso de generación no son considerados contribuyentes. Un caso peculiar lo es Cuba Petróleo (CUPET) cuya casa matriz está en la zona, pero al no realizar operaciones comerciales quedan descartados de la Base Contribuyente.
- El diseño de este impuesto se considera rígido, pues desestima la relación entre la distribución del ingreso respecto a la cuantía de impuesto a gravar, o sea la capacidad de ingreso no es tomada en cuenta careciéndose de progresividad. Puede haber determinado lo anterior la falta de cultura en el manejo de sistemas de impuestos, favoreciendo en una primera etapa el concepto de fácil de administrar.
- Otro aspecto vulnerable es la falta de precisión jurídica sobre el destino del impuesto aplicado, situación que limita la disposición de pago por parte de las entidades contribuyentes, indicando pobre transparencia por parte del sistema impositivo.
- La no inclusión de otros tipos de impuestos como el gravado a la propiedad, o sobre transacciones de inmuebles, etc. constituyen posibilidades desaprovechadas en cuanto a recuperar los costos de inversión dirigidos a los servicios y espacios públicos,, los cuales ejercen una destacada influencia en la valorización de los inmuebles y espacios. En este caso podemos mencionar las inversiones en infraestructura realizada en la Plaza Vieja y de San Francisco las cuales reducen la posibilidad de recuperar parte de esos gastos.

---

<sup>16</sup> Plan Maestro, “*Plan de Desarrollo Integral*”, 1998, pag 61

<sup>17</sup> Desde el año 1994, en el que se despenalizó la tenencia y uso de moneda fuerte o libremente convertible, el país opera su economía en un modelo monetario dual, lo que implica que ambas monedas deben ser controladas, planificadas y gestionadas según disposiciones del Ministerio de Finanzas y Precios.

<sup>18</sup> Otros Impuestos Locales en la ciudad de San Salvador han llegado a representar el 80 por ciento de los ingresos locales.

Una segunda modalidad se manifiesta a través de la **Entrega de las Ganancias** gestadas por el Sistema Empresarial de la Oficina del Historiador. Como anteriormente se había señalado el sistema económico de esta Oficina no está sujeto al pago de impuestos; sino que posee un diseño de corte centralizado donde todos los plusvalores se aportan directamente a la Oficina Económica del Historiador. Para asegurar que el flujo de ingresos tribute al aparato económico se ha establecido un sistema de cuentas y subcuentas que obliga a que las operaciones de ingreso y gastos queden debidamente registradas, y por tanto controladas por este órgano económico.

En este esquema financiero se facilita, relativamente, que el enfoque empresarial esté interesado en incrementar sus ingresos y utilidades; pues en función de estos resultados se asegura la expansión y/o consolidación de sus producciones y servicios.

El hecho de que se tengan a disposición las utilidades gestadas por una oficina económica central, posibilita que:

- se pueda armonizar a priori las actividades de corte social o las obras urbanísticas requeridas para el mejoramiento del área.
- se pueden conformar *financial pools* para promover aquellas acciones cuyos efectos produzcan sinergías

Sin embargo, podría resultar cuestionable una redistribución de estos plusvalores en función de prioridades institucionales o políticas que atentaran contra las iniciativas empresariales y de los individuos. A pesar de este criterios, funcionarios consultados declaran que para consolidar sus objetivos comerciales resulta sumamente beneficioso el hecho de que recursos financieros sean reinvertidos en la zona equilibrando así efectos negativos, la falta de completamiento de la infraestructura, reduciendo conflictos o problemas acumulados por la comunidad o la zona.

Como se observa, las dos modalidades practicadas se basan en aportes monetarios. Hasta la fecha no se ensayan o desarrollan otras modalidades, si bien algunas de las cuales resultan no practicables debido a la ausencia de mercado del suelo. Sin embargo, parece que existe un conjunto de vías que podrían incorporarse al quehacer de la Habana Vieja, como la introducción de otros tipos de impuestos, el pago de suelo artificial por incrementos en el índice de edificabilidad, la compensación por intensidades que resultan superiores a la carga que asimila la infraestructura, etc.

Menos probable de aplicar resultarán las modalidades que se basen en la transferencia de proporciones de suelo, pues es un recurso monopolizado por el Estado; y para aquellos lotes en manos privadas, pocos y fragmentados, no resulta provechoso aplicárselo, ya que el diseño de las políticas económicas no los incorpora para participar en arreglos asociados a los procesos de desarrollo o redesarrollo urbano.

Introducir el cobro de un por ciento del precio de venta cuando excediera al valor de tasación fiscal no se ajusta por las razones explicadas en el punto anterior. De igual manera transferir u otorgar concesiones urbanas no resulta una modalidad viable, el Estado por ley se hace responsable hasta ahora de la totalidad de los servicios urbanos y públicos.

## V- Consideraciones finales

1. Es particularmente complejo estudiar y analizar el flujo de generación y captación de plusvalías en el casco histórico de la Habana Vieja debido al particular contexto económico, financiero y jurídico nacional (predominio del suelo estatal, no reconocimiento de un mercado de suelo, activación parcial de las rentas del suelo, determinación artificial de los precios del suelo), así como la cantidad y diversidad de actores que intervienen en ello. Participan en diversos grados en el proceso de generación de plusvalía, por su papel inversionista, las empresas de la Oficina del Historiador, los gobiernos central, provincial y municipal, así como, en menor medida, el capital extranjero. Cierta proporción de esta plusvalía, sin embargo, esta siendo capturada principalmente por la propia Oficina del Historiador y por el gobierno central, debido a la muy alta proporción que mantienen de reinversión de las ganancias en la propia zona. Una eventual reducción de estas magnitudes demandaría la creación de mecanismos adecuados de recuperación de plusvalía. Por otra parte, hasta hoy ha sido muy limitada su apropiación por el capital privado por la pequeña dimensión de éste (paladares<sup>19</sup>, alquiler de habitaciones, etc.). Un crecimiento de su rol económico exigiría igualmente una urgente revisión de los mecanismos de reapropiación de plusvalía.
2. Es importante no olvidar las condiciones en las que se está dando la regeneración del casco histórico, en el sentido de que otros municipios de la ciudad están absorbiendo actividades (residenciales o productivas) que poco a poco el territorio va expulsando, como externalidades negativas (o “minusvalías”) del proceso. Ello justificaría plenamente el aporte inversionista que la Oficina pueda estar haciendo en otras zonas de la ciudad, aunque en un futuro habría que establecer mecanismos más efectivos que permitan cuantificar y controlar los flujos económicos entre la zona y la ciudad.
3. El hecho de que la Oficina del Historiador desempeñe en el territorio un doble papel, como empresario y, al mismo tiempo, como regulador y controlador del territorio a través de la oficina del Plan Maestro, indudablemente puede debilitar el papel de contraparte que debiera jugar la autoridad urbanística respecto de los intereses empresariales. Se crea una figura en cierto modo ambigua en la que se expresan a la vez intereses públicos (a través del planeamiento y la regulación del territorio, el cobro de impuestos locales...) y empresariales (búsqueda de ganancias de las empresas del sistema de la Oficina).
4. El caso de la Habana Vieja constituye la primera experiencia de captura de plusvalías urbanas. Se han identificado dos modalidades: impuestos y entrega de las utilidades gestadas. La primera actúa sobre una base tributaria reducida, y existen un conjunto de otras modalidades no introducidas en el caso cubano. La segunda, por su poca transparencia, tiende a limitar el estímulo por una mayor búsqueda de la eficiencia económica a nivel empresarial pero, por otra parte, permite acumular cuantías financieras de suficiente significación como para enfrentar las inversiones necesarias en el territorio.
5. Las instancias de planeamiento, gestión y decisión de la Oficina del Historiador de la Ciudad se subordinan directamente al Consejo de Estado (Decreto Ley 143 de Octubre de 1993). Ello independiza a la Oficina -y con ella a la autoridad urbanística local- del sistema del Poder Popular. Por esa vía, en el fondo, la experiencia vuelve a participar de un enfoque de corte centralista y se sitúa -por lo menos en la capacidad legislativa que le otorga el Decreto Ley- fuera del control directo de la Asamblea Municipal. Se trataría más, pues, de un caso de desconcentración (es decir, de delegación del poder central), que de descentralización (capacidad local de autogestión).

---

<sup>19</sup> Restaurantes privados que operan a cargo de individuos o familias. Estos restaurantes no pueden superar las doce plazas o sillas y pagan impuesto sobre los ingresos y por el permiso anual para realizar su operación.

6. Hay que reconocer el interés de la decisión del Estado cubano de haber “redescubierto” el suelo como un posible activo económico. Esto ha posibilitado el reconocimiento de las rentas del suelo y de ahí el poder constituir sistemas que capturen las plusvalías generadas en esas zonas. Resulta relevante, sin embargo, la debilidad todavía existente en el andamiaje legal relacionado con estos temas. Cada día es más urgente la promulgación de una ley que regule de forma general -y haga más transparente- la gestión del suelo, y de instrumentos que reglamenten de forma adecuada la actividad inmobiliaria, el avalúo del suelo, las hipotecas, el sistema fiscal relacionado con el suelo, etc.
7. Merece la pena mencionar el peso todavía débil de la inversión local por parte de la Oficina del Historiador en lo referido a inversiones infraestructurales. Ello puede significar no solo una fuerte restricción en el futuro para el propio desarrollo de la zona, sino también afectar incluso la generación de plusvalías. Sería interesante, en este sentido, relacionar de algún modo la contribución de los beneficiados con el volumen de estas inversiones en infraestructura.

Tales son algunas de las consideraciones que sugiere un primer acercamiento a un tema de vital importancia no solo para la Habana Vieja, sino para la Ciudad de La Habana y el propio país. Es indudable que el asunto requiere de mayor estudio, debate y profundización. Aquí solo se pretende iniciar este camino aportando unas primeras impresiones para promover las investigaciones sobre la cuestión.

## VI- Bibliografía

- SABATINI, FRANCISCO Y OTROS: *“Chile neoliberal sin instrumentos de recuperación de plusvalías. ¿Un contrasentido? Viejas y nuevas experiencias en Santiago?”*, Agosto 1998, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PLAN MAESTRO, *“Plan de Desarrollo Integral”*, 1998
- GONZÁLEZ, MARIO: *Sobre Planos, Esquemas y Planes Directores en La Habana*, 1996, GDIC.
- ROBAINAS BARCIA, AYLEEN: *“La Rehabilitación de la Habana Vieja: nuevas formas de abordarla”*, Ponencia para la Conferencia Internacional Shelter and Revitalization of old historic urban centers”, La Habana, 1998.
- GACETA OFICIAL de la República de Cuba, *Decreto -Ley número 143 del Consejo de Estado*.
- NÚÑEZ, RICARDO: *El suelo urbano en la Habana como factor de inclusión económica y social*, GDIC-LILP, 1996.
- Documento *“La evolución turística en Cuba previa a 1959”*, CECE, 1989, CECE, 1989.
- WORLD BANK: *World Development Report 1988*, London, Oxford University Press.