



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Diagnóstico FACIL Empresarial, Finanzas,
Auditoría, Contabilidad, Impuestos, Legal



REVISTA

La planeación financiera como herramienta para el cumplimiento de los objetivos organizacionales de las PYMES en la zona metropolitana de Guadalajara 2014-2018.

El impuesto a la plusvalía en Guadalajara. Un instrumento de captura de valor en el siglo XX

Financiamiento colectivo (CROWDFUNDING)

La disposición por el Estado de cuentas bancarias estáticas frente a la garantía de audiencia

Contabilidad ambiental: hacia un verdadero desarrollo sostenible en Colombia



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Directorio

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General de la Universidad de Guadalajara

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector de la Universidad de Guadalajara

Mtro. Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General de la Universidad de Guadalajara

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes
Rector del CUCEA

Dr. José María Nava Preciado
Secretario Académico del CUCEA

Mtro. Gerardo Flores Ortega
Secretario Administrativo del CUCEA

Dr. Marco Antonio Daza Mercado
Director de la División de Contaduría

Dr. Cristian Omar Alcantar López
Secretario de la División de Contaduría

Dr. Alejandro Campos Sánchez
Jefe del Departamento de Auditoría

Dr. Javier Ramírez Chávez
Jefe del Departamento de Contabilidad

Dr. José Trinidad Ponce Godínez
Jefe del Departamento de Finanzas

Dr. Sergio Sánchez Enríquez
Jefe del Departamento de Impuestos

Miguel Ángel Serrano Núñez
Jefe de la Unidad de Producción Editorial

Consejo editorial

Internos

Dr. Francisco de Jesús Mata Gómez
Dr. Javier Ramírez Chávez
Dr. Alejandro Campos Sánchez
Dr. Sergio Sánchez Enríquez
Dr. José Trinidad Ponce Godínez
Dr. José Asunción Corona Dueñas

Externos

Universidad de Buenos Aires (Argentina)
Dr. Ricardo Pahlen Acuña
Universidad de La Habana (Cuba)
Dr. Francisco Borrás Atiénzar
Universidad de Burgos (España)
Dra. Begoña Prieto Moreno
Universidad de Camagüey, (Cuba)
Dra. Ana de Dios Martínez
Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Bolivia)
Dra. Leticia Ortiz Torricos
Universidad Nacional de Río Cuarto (Argentina)
Dra. Cecilia Rita Ficco
Universidad Católica de Murcia (España)
Dr. Gonzalo Wandosell Fernández de Bobadilla
Universidad Estatal de Sonora (México)
Dr. Jesús María Martín Terán Gastelúm
Universidad Estatal de Sonora (México)
Dr. José Manuel Osorio Atondo
Universidad Veracruzana (México)
Dr. Oscar González Muñoz
Universidad Autónoma de Morelos (México)
Dr. Juan Manuel Ortega Maldonado
Universidad de Colima (México)
Dr. Oscar Bernardo Reyes Real
Universidad Veracruzana (México)
Dr. Jerónimo Ricárdez Jiménez

Dr. Cristian Omar Alcantar López
Director de la Revista

Dr. Marco Antonio Daza Mercado
Editor Responsable

Mirka Susanna Sarajärvi
Diseño de Portada

Miguel Ángel Serrano Núñez
Revisión y formación

El impuesto a la plusvalía en Guadalajara. Un instrumento de captura de valor en el siglo XX

Víctor Hugo Sánchez Sotomayor*

Fecha de recepción: 17/08/2019
Fecha de aceptación: 12/10/2019

Resumen

El presente artículo trata la experiencia de la ciudad de Guadalajara, y su zona conurbada, con la implementación del impuesto a la plusvalía a lo largo de 30 años en el siglo XX. La captura o captación de valor se basa en la idea de utilizar el aumento de valor del suelo producido por la urbanización. El recurso que se obtiene es destinado al financiamiento de la misma infraestructura o servicio que hace posible el aumento del precio. El objetivo de la investigación es completar los huecos que existen en la literatura de los estudios de caso sobre los antecedentes en México de estas herramientas de financiamiento fiscal para los municipios.

Palabras clave: Antecedente, Contribución de mejoras, Guadalajara

Abstract

This article expose the experience of the city of Guadalajara, and its conurbation area, with the implementation of the betterment levy or special assessment tax over 30 years in the 20th century. The capture of value is based on the idea of using the increase in land value produced by the urbanization. The resource obtained is intended to finance the same infrastructure or service that makes the price increase possible. The objective of the research is to fill in the gaps that exist in the literature of the case studies on the background in Mexico of these financing tools for municipalities.

Key words: Background, betterment levy, Guadalajara

* victorhugosanchezs@cucea.udg.mx Universidad de Guadalajara.

Introducción

En el 2016, durante la conformación de la Ciudad de México, la Nueva ley de Vivienda para la Ciudad de México contemplaba un nuevo impuesto a la plusvalía. La desinformación y malas lecturas de una mal redactada ley ocasionó controversias en la opinión pública e incluso peticiones por varias cámaras y grupos de empresarios del sector inmobiliario para que se desechara este impuesto. La confusión surgió de dos artículos: el 94 de la Ley de Vivienda y el 21 de la Constitución de la Ciudad de México (CPCM 2017). El primero estipulaba que se debían crear mecanismos para captar las plusvalías generadas por las acciones urbanísticas. El artículo 21 de la CPCM, en el séptimo párrafo del inciso C, contemplaba que los incrementos en la propiedad generados por la urbanización formarían parte de la riqueza pública de la ciudad.¹

Debido a la desinformación, se temía que el gobierno “quisiera acabar con la propiedad privada”, pero la realidad de este impuesto era totalmente diferente.

En el 2017 se aprueba la Ley de Vivienda para la Ciudad de México (2017) y se reescribe para eliminar del artículo la palabra plusvalía. Con el tiempo los medios de comunicación se dieron a la tarea de informarse sobre la función de este impuesto y posteriormente se comenzó a publicar en periódicos nacionales sobre el tema. Resultó que la captación de valor —término correcto para el impuesto a la plusvalía— es una disposición jurídica que se implementa desde hace varios años en múltiples ciudades y es mejor conocida en México como contribución de mejoras.²

1 El artículo fue derogado de la CPCM.

2 Dependiendo de la literatura que se consulte se puede encontrar la palabra “captura” o “recuperada” para hacer alusión al mismo término. Se usa de manera indistinta aunque se prefiere el uso de “captura” para respetar la traducción del inglés que tradicionalmente se denomina LVC por sus siglas Land Value Capture (BID, 2016: 31).

El presente artículo trata la experiencia de la ciudad de Guadalajara y su zona conurbada, con la implementación del impuesto a la plusvalía a lo largo de 30 años en el siglo XX. La lógica será ir de lo general a lo particular, bosquejando un estado de la cuestión sobre la captura de valor para poder llegar al caso de Guadalajara y la última sección contempla las conclusiones.

Teoría, conceptos y casos en el mundo

En la actualidad, el tema de captura de plusvalías está ampliamente estudiado y se cuenta con una vasta bibliografía para consultar casos prácticos, propuestas metodológicas e incluso la evaluación de resultados de la aplicación de estas políticas públicas.

La captura o captación de valor se basa en la idea de utilizar el aumento de valor del suelo producido por la urbanización. El recurso que se obtiene es destinado al financiamiento de la misma infraestructura o servicio que hace posible el aumento del precio. El desarrollo urbano, de infraestructura y servicios, permite incrementar los beneficios potenciales de un terreno lo que resulta en un aumento del precio del suelo y de su demanda. Este aumento de valor, se le conoce como “plusvalía” y puede ser “capturado”, por distintos instrumentos impositivos que veremos a continuación, para beneficiar a la comunidad, ya que la valorización de la propiedad fue consecuencia de una decisión pública (Blanco, 2016: 31).

Fujita y Thisse (como se citó en Blanco, 2016: 31) nos dan una introducción al marco conceptual donde hacen mención de autores como Herny George y David Ricardo, que proponían algunos elementos de la base teórica al igual que Joseph Stiglitz, en 1977, que a partir de un teorema demuestra que el aumento de la renta de la tierra se iguala con el costo total de un bien público. Sin embargo, Donald Shoup (1994 citado en Blanco, 2016) consolida la idea de la captación de valor a partir de una paradoja en la que se pregunta: “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública siendo que ésta aumenta el valor del suelo servido por mucho más que el costo de la propia infraestructura?” (Shoup, 1994). De esta paradoja sacaremos dos importantes conclusiones. La primera, que es fundamento lógico de la misma, la propiedad privada está ganando valor por una acción pública, por lo tanto, la ganancia del propietario beneficiado por la acción es inmerecida pues la causa del incremento fue una acción colectiva. La segunda es la demostración del problema de la inversión en infraestructura y razón de por qué se le llama obra pública, pues en la mayoría de los casos no

existen incentivos para que las construya el sector privado porque los beneficios, generalmente, son de carácter social. Ejemplos clásicos son alcantarillas, drenaje, alumbrado público o pavimentación de calles. El campo fiscal que se genera por la captura crea un círculo virtuoso que permite financiar más inversiones.³

Existen varios instrumentos para la captación de plusvalías y convencionalmente se clasifican de la siguiente forma: a) impuestos, b) contribuciones, c) tasas, d) exacciones (aportes urbanísticos) y e) cargos regulatorios (Smolka, 2013: 22). Existen varias herramientas que se desprenden de estas categorías, por ejemplo: contribución por mejoras, exacciones y cobros por derechos de desarrollo, financiación por incremento de impuestos y esquemas de reajuste de terrenos.

De estas herramientas nos enfocaremos en las contribuciones por mejoras, que además de ser una de las más utilizadas constituye nuestro caso de estudio. La contribución por mejoras o por valorización se denomina como:

[una] carga impositiva generada por un gobierno a los propietarios de un grupo de inmuebles seleccionados para sufragar, totalmente o en parte, el costo de una obra o servicios públicos que generan mejoras específicas o servicios que se presumen de beneficio general para el público y de beneficio específico para los dueños de tales propiedades”. (IAAO 1997, 10–11, citado en Borrero, s,f, párr. 1)

En Estados Unidos de América se le conoce como *Betterment levy* o *Special assessment* (Borrero, s,f, párr. 1). Se hace mención sobre el nombre por ser más ilustrativo sobre su característica de gravamen especial, de una sola ocasión y nunca periódico. Esta característica es muy importante; así, como figura jurídica, le permite coexistir con otros impuestos sobre la propiedad, por ejemplo, con el impuesto predial en México. De la definición citada por Borrero debemos rescatar dos conceptos. El primero, que ayuda a su implementación, es que puede cubrir total o parcialmente el costo de la obra. Esta es una ventaja de la contribución por mejora ya que el valor puede ser divisible entre los beneficiarios aplicando una metodología sobre

3 “Heller (2005) define el espacio fiscal como: “campo en el presupuesto de un gobierno que le permite proporcionar recursos para un propósito deseado sin poner en peligro la sostenibilidad financiera o la estabilidad de la economía” (Blanco, 2016: 32).

las fincas.⁴ El segundo concepto a rescatar es que la contribución se basa en el principio del beneficio, el cual dice: “Si un individuo se beneficia, en forma privada, con una actividad del Estado, éste puede cobrarle una cierta cantidad de dinero por esa razón” (Del Rey, 2013: 1).

A pesar de que la parte teórica de la captura de valor está bien fundamentada, la metodología para su aplicación tiene distintos cuestionamientos y posiciones.

1. En la parte del funcionamiento para el cobro, los debates son sobre el objeto del gravamen, si debe ser el beneficio o el costo de la obra. Del Rey (2013) nos dice que las causas de la contribución son el beneficio recibido, no el costo; al igual que Seligman (1893, citado en Del Rey, 2008) en su definición de contribución: que es pagada una sola vez en proporción del beneficio especial que obtiene el dueño de la propiedad.
2. Los resultados que se obtienen de la aplicación de captura de plusvalías tienen dos dimensiones para su análisis que han sido causa de divergencia entre los estudiosos del tema: eficiencia y distribución.
 - I) Cuando se habla de eficiencia se refiere al grado en que se contribuye a mejorar la ciudad. Numerosos estudios muestran que la capitalización de infraestructura y servicios urbanos tiene un alto impacto en los precios de los bienes raíces y hasta un 2% de incremento en el producto interno bruto (PIB) de la región que implementa la política. Smolka (2013, citado en BID 2016) ofrece datos para América Latina que demuestran que la inversión en agua potable puede aumentar el precio del metro cuadrado en 11 veces su valor inicial; la pavimentación da un beneficio al funcionar como un multiplicador del precio de la tierra por 3.52 veces y el alcantarillado por 2.80 veces.
 - II) La parte de la distribución vuelve la situación compleja. Uno de los motivos para la aplicación de estas políticas es financiar objetivos socialmente deseables. Cuando se habla de “socialmente deseable” referimos a una amplia gama de opciones, desde impulsar nuevos desarrollos y urbanización, hacer frente a la transición de áreas urbanas, densificación, congestión vial y deterioro de infraestructura, hasta combatir la pobreza y la desigualdad (Verduzco y Valenzuela, 2018: 398-400). Las contribuciones, como políticas re-

distributivas, tienen su fundamento teórico en William Alonso (1960 y 1964, citado en Verduzco y Valenzuela, 2018) que habla de cómo el valor de la tierra se crea y distribuye de manera desigual en la ciudad, por lo tanto, tiende a concentrarse en ciertos sectores. Smolka y Furtado (2001) nos ilustran el caso de América Latina, donde esta redistribución ha sido aplicada prioritariamente en las áreas de mayor ingreso, haciendo que “supuestamente” la población con mayor capacidad de pago, al recibir el mayor beneficio, sea la que más se grava. Desafortunadamente, la inversión en obra pública no presenta rendimientos unitarios entre el beneficio que recibe el propietario y el pago que éste hace por el impuesto. Esto ha sido comprendido por la población de bajos ingresos y termina por entender las políticas de captura de valor, que en un principio eran “redistributivas”, como situaciones de desventaja. Por ello la implementación de la captura de valor se vuelve complicada al tornarse en proyectos de baja aceptación social.

3. Algunas dificultades se presentan a posteriori al proyecto, una de ellas es la recaudación fiscal (Perló y Zamorano, 2001: 149). Se conocen múltiples casos de negación al pago de la contribución y esto tiene una relación directamente proporcional con el punto anterior, en el que la población no ve un bienestar generalizado.

La aplicación de estos modelos generadores de ingreso plantea serios problemas para quien los quiere implantar. Recapitulando, observamos como existen casos en los que la eficiencia puede opacar criterios de disminución de desigualdad, justicia, distribución ergo bienestar social. La captura de plusvalías se utiliza para alcanzar objetivos sociales, pero en caso que la población perciba una situación de inequidad fiscal o de obtención de beneficios, estos instrumentos como política pública son rechazados y pierden su sentido de aplicación.

No debe extrañar la cautela que los gobiernos a nivel mundial tienen para aplicar estos instrumentos. A pesar de que estos mecanismos sirven de refuerzo para los presupuestos locales, sus efectos no redistributivos pueden resultar en costos políticos irreversibles por la desaprobación de la capa sectorial que no sea vea beneficiada. Por ello los gobiernos municipales prefieren hacer uso de transferencias federales o estatales para subsidiar la inversión de infraestructura y urbanización.

Por el panorama que se bosqueja pareciera que todo está perdido, pero no es así. La continua investigación ha dado frutos y casos como los de Reino Unido, en donde se

4 Sobre este tema se puede revisar el trabajo de Del Rey, 2013 en el que proporciona un esquema teórico para calcular el beneficio que cada persona recibe de la obra por medio de modelos matemáticos y econométricos. Con base en el resultado se aplica el cobro de la contribución. Es un trabajo que se debe consultar, por su gran aporte teórico económico, para la implementación de este instrumento de captura de valor.

elaboran de documentos legales a priori, licitación y reglamentación de programas de Asociaciones Público-Privadas (APP) han dado nuevos resultados favorables que estimulan a los gobiernos para implementar herramientas de captación de valor. Por lo tanto, se tiene un marco amplio y justificable que va más allá de solo ser una herramienta de financiamiento, si se controlan algunas variables del modelo que antes se tomaban como externalidades negativas, se pueden llegar a resultados de eficiencia económica, desarrollo y equidad social (BID, 2016: 35).

No solo existen casos de fracaso, por el contrario, existen una mayor cantidad de casos exitosos desde hace varios años. Cuenya (2016, citado en Verduzco y Valenzuela, 2018) nos habla de los Países Bajos (Amsterdam), Estados Unidos (Delaware) e India (Mumbai) y su puesta con resultados favorables en el desarrollo.

Además de estos casos, son incontables las experiencias que se tienen y se enlistarán solo algunas: Perú, Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Guatemala, Cuba, Canadá, Taiwán, Egipto, Georgia, India, China, Holanda, Suecia, Finlandia, España, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Nigeria, Nepal, Filipinas, Indonesia, Alemania, Inglaterra, y Japón.

Borrero (s,f) cita el ejemplo de Colombia, que desde 1921 ha implementado las contribuciones por valorización con resultados exitosos y aceptados por la población (Barco de Botero y Smolka, 2000; Olinto, 2000; Perló, 2000; citados en Perló y Zamorano, 2001). En años recientes los gobiernos de América Latina han incrementado el uso de estas políticas y las herramientas más utilizadas son: contribuciones por mejoras, las exacciones, cargos o cuotas de construcción y el financiamiento por incremento de impuestos (Verduzco y Valenzuela, 2018: 398).

La captura de valor en México

México es uno de los países pioneros en América Latina, junto a Colombia y Brasil, en la implementación de políticas de captura de valor. Colombia y Brasil comenzaron desde los años veinte del siglo pasado y existe bastante literatura de sus resultados. México cuenta con varios estudios, pero hacen falta más estudios de caso. Se encontraron pocos artículos que relaten las experiencias mexicanas con la particularidad y detalle de otros países. Tampoco se encontró una cantidad considerable de estudios de evaluación de resultados con el rigor científico deseable.⁵

5 Se enunciarán solo algunos trabajos que resumen la mayor parte de literatura que se encontró para México.

Además de este problema, existen varias discrepancias sobre los antecedentes en nuestro país. Perló y Zamorano (2001) hacen mención de estudios recientes de varios países latinoamericanos, México entre ellos, en los que se implantaron, desde por lo menos los años cincuenta del siglo pasado, disposiciones jurídicas encaminadas a capturar el valor. Smolka y Furtado (2001), mencionan “el caso mejicano (...) [que] en el código fiscal contempla explícitamente impuestos a la plusvalía”.

Pérez (2012) habla ampliamente sobre las experiencias de México y su bajo uso por una preferencia de los gobiernos locales por el uso de participaciones y aportaciones federales; posterior, enuncia el sustento jurídico, que abordaremos más adelante. El periodo que estudia es actual y no específica. Ofrece interesantes datos de 2006-2009, donde 13 de las 32 entidades federativas recaudaron ingresos por contribución de mejoras por 4,602 millones de pesos. Los estados que en este periodo recaudaron más contribuciones por mejoras fueron Jalisco, Michoacán, Estado de México, Guanajuato y Veracruz, que juntos sumaron el 69.98% del total nacional. Resalta que existen casos en los que se contempla la figura jurídica en la ley estatal, mas no reportan ingresos por ella. Enfatiza el fundamento jurídico como un mecanismo fiscal de obtención de recursos y no de política para el desarrollo. Por último, concuerda con las experiencias internacionales sobre las razones por las que no son populares las capturas de valor: preferencia por ingresos federales, desconocimiento del mecanismo, complejidad de aplicación y, agrega para el caso de nuestro país, la falta de coordinación intergubernamental.

Perló y Zamorano (2001) nos dan un mejor acercamiento al caso mexicano. Da un panorama de la legislación que sustenta la captura de valor y casos como Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa presentan el impuesto a la plusvalía en su legislación hacendaria estatal.

Para cerrar el estado de la cuestión, llegamos a los siguientes cinco trabajos que tratan el caso de Guadalajara (Verduzco y Valenzuela, 2018; Gutiérrez, 2017; Soto, 2017; Arias, 2011; y Wario, 2004).

1. Verduzco y Valenzuela (2018) hacen un análisis de la captura de plusvalía de 2016-2017. Su enfoque es teórico y evalúa los resultados de un programa urbanístico que se implementó en el municipio. Además, revisan la literatura general sobre plusvalías pero no mencionan antecedentes locales.
2. Gutiérrez (2017) explica los cambios en el paisaje urbano del Centro Histórico de Guadalajara durante el siglo XX a partir de políticas de desarrollo. Habla sobre

cambios en fincas y avenidas que fueron intervenidas por el proceso de “modernización” de y fomento a la industria. No menciona el impuesto a la plusvalía, aunque el contexto y tiempo de estudio con las capturas de valor.

3. Soto (2017) enfoca su estudio a la implementación de tres métodos de captura de valor en Guadalajara: a) Contribuciones especiales por obra pública, b) Contribuciones especiales por incremento del coeficiente de utilización del suelo y c) Tránsferencias de derechos de desarrollo. Se centra en: “la evolución de los instrumentos de captura de plusvalías en los últimos 15 años en la ciudad de Guadalajara” como solución a los problemas de rápido crecimiento y metropolización. Sobre los antecedentes, solo hace alusión a Esteban Wario y muestra en una tabla las ocasiones que se hizo el cobro de plusvalías y el monto.
4. Arias (2011) hace un relato de la evolución de la legislación urbanística desde 1933. En estas leyes, aunque no se menciona, se encuentra el impuesto de plusvalía en Guadalajara.
5. Wario (2004) se centra en elementos de gestión metropolitana y describe del proceso de Guadalajara. En el apartado de “Los sistemas de colaboración y plusvalía” solo refiere el año de 1940, que con ayuda de particulares se costó la renovación de la red hidráulica y sanitaria en la ciudad, y el año de 1947 que se establecen las primeras obras de plusvalía que consistían en el financiamiento de la ampliación de las avenidas Juárez y 16 de Septiembre a partir de un impuesto especial calculado sobre el incremento en el plusvalor de los predios afectados. Para concluir incluye el cuadro de doble entrada enlistando todas las obras de plusvalía.

Con esto se presenta un bosquejo del estado de la cuestión y observamos que para Guadalajara si existe literatura sobre el tema, pero ninguno se centra en el estudio de las primeras obras de plusvalía. Esperamos que este artículo sea un aporte para el estudio de la captura de valor.

Contribuciones especiales, las obras de impuesto a la plusvalía en Guadalajara

Antes de entrar al impuesto a la plusvalía en Guadalajara se hará una breve introducción de las bases jurídicas que en México y Jalisco sustentan este instrumento.

En México se reconocen tres niveles de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(CPEUM 1917): Federal, Estatal (Art. 43-45) y Municipal (Art. 115). A nivel Federal, en el artículo 27 Constitucional, párrafo tercero, se establece que: “La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público” (CPEUM, 1917, art. 27).

En el artículo 115 da a los municipios la libre administración de su hacienda,

la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor [y] percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

En el Código Fiscal de la Federación (1981), en el artículo segundo, sección III, define las contribuciones de mejoras como: las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. En el artículo 10, 88 y 89 de la Ley General de Asentamientos Urbanos (2016) se establecen las bases generales para el financiamiento.

A nivel estatal, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco (1984), en el artículo 4° establece: “Son contribuciones especiales, las prestaciones que fije la ley a quienes, independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público”. El Código Urbano del Estado de Jalisco (2009), artículo 318 dicta:

El incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad que sea la consecuencia inmediata y directa de la ejecución de las obras previstas en los planes o programas de desarrollo urbano, será objeto de la contribución de mejoras que en su caso se autorice, conforme a las disposiciones de este ordenamiento y la Ley de Hacienda Municipal.

En Guadalajara, a las contribuciones por mejora se le nombró “impuesto a la plusvalía” y surgen desde 1940 hasta 1981. Entre 1940 y 1970 los establecimientos productivos en el estado fueron de 45,985 a 159,274. Guadalajara recibió un flujo constante de inmigrantes de otras poblaciones factor que ocasionó una explosión demográfica sin precedente (Gutiérrez, 2017: 7).

En la década de los 1930 llega al país la concepción de modernidad urbana. Las ciudades ahora debían tener una amplia oferta de vivienda, movilidad y, en general, buenos

servicios de urbanización (Gutiérrez, 2017: 8). México pasaba por etapa de industrialización: en 1941 se crea la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, pero Jalisco, 9 años antes, publica la primera ley local —Ley Estatal de Protección a la Industria— de fomento. En 1942 se crea la Ley de Fomento Industrial en Jalisco (Gutiérrez, 2017: 8). Esta etapa fue motivo para destinar una importante proporción del gasto público hacia la industrialización, entre los años 1940 y 1960, situación que agudizó los problemas urbanos (González, 1988: 207).

En 1943 se elabora el Plan Regulador de Guadalajara (citado en González, 1988: 1945) con el que se pretendía ordenar la expansión territorial de la ciudad, teniendo como objetivo proveer los servicios necesarios y satisfacer la creciente demanda.⁶ Los planes tuvieron un efecto positivo y las áreas más desarrolladas fueron infraestructura e industria (González, 1988: 181). Desafortunadamente, la parte del presupuesto que se destinó para el desarrollo urbano de Guadalajara no fue suficiente, el incremento de la demanda y el aumento demográfico fue mayor que lo que el Estado podía ofrecer. Las deficiencias en servicios de drenaje, agua, alcantarillado y calles se sumaron a los problemas de crecimiento de la ciudad. El problema se transformó en urgencia y el gobierno echó mano del sector privado para subsanar estas deficiencias.

En el año de 1938, en el gobierno de Silvano Barba González,⁷ se establece un impuesto especial para la construcción de locales para las escuelas del municipio de Chapala, Jalisco y para la pavimentación de la carretera que conectaba el municipio con la capital (Urzúa y Hernández, 1989:29). En el año 1940 se establece un impuesto extraordinario, por la cantidad de \$2 millones 200 mil pesos en los sectores Juárez e Hidalgo de Guadalajara para cubrir los costos de los colectores de saneamiento de aguas negras y pluviales. Los encargados de la administración de los fondos recaudados y de la obra fue un comité de representantes de la Cámara Nacional de Comercio e Industria, de la Cámara de propietarios, del Sindicato de Ingenieros y del gobierno municipal y estatal. Se cobraron 2.40 pesos por cada mil, en cada bimestre del año, sobre el impuesto a la propiedad urbana de los sectores antes mencionados y un incremento del 25% sobre impuestos municipales y estatales para todo el municipio de Guadalajara (Urzúa y Hernández, 1989: 54-56). En el mismo informe se declaró que

las obras eran de urgencia y que fue la solución financiera menos sensible para los contribuyentes. El comité que se creó, presidido por “las mismas fuerzas vivas que va a beneficiar”, fue la solución del gobernador para asegurar la transparencia en el manejo de los fondos. Para prevenir futuras situaciones de urgencia y “esfuerzos desproporcionados” de los contribuyentes, se crea un fondo especial en el que el 4% de los ingresos por Agua y Drenaje y el 10% de mercados sería destinado a las mejoras de los servicios correspondientes (Urzúa y Hernández, 1989: 56). El siguiente fragmento se cita textual por su importancia para la futura aplicación de las contribuciones por mejoras:

En virtud de que la actual Ley de Urbanización, expedida por este H. Congreso a iniciativa de uno de sus miembros, establece como única fuente de arbitrio económico para obras materiales municipales, los impuestos extraordinario, y existiendo casos en que los particulares pueden iniciar, en su propio beneficio, obras que pueden ser costeadas por su cooperación voluntaria, el Ejecutivo de mi cargo inició y obtuvo de ese propio H. Congreso, la expedición de una Ley de Cooperación, que abre hacia la iniciativa privada, una segunda fuente de aportación económica, para una obra ilimitada de mejoramiento material de los municipios, en forma que los propios particulares pueden graduar, en beneficio colectivo. (Urzúa y Hernández, 1989: 56)

Respecto a la Hacienda Pública se dijo que la situación “no está tan bonancible como se quisiera y como lo requieren las necesidades estatales como los proyectos de mejoramiento” (Urzúa y Hernández, 1989: 77). La recaudación del año de 1940 fue de \$6’815,601.16; en este total no se incluyeron \$835,921.60 de amortizaciones por Contribución Federal ni \$186,225.99 provenientes de impuestos especiales (Urzúa y Hernández, 1989: 82). Lo sorprendente es que solo 7 años después, la ampliación de una sola avenida, Avenida Juárez en Guadalajara, tendría un valor mayor que la recaudación estatal de 1940. La Contribuciones Federales, es evidente, que no era suficientes. Se debe resaltar que la cantidad por impuestos especiales, es un monto alto si se compara con el total devengado por todos los demás impuestos.

La situación hacendaria estatal no era favorable y se abrió una posibilidad para continuar con la urbanización de la ciudad gracias a la ayuda del sector privado.⁸

6 Este plan fue el antecedente de la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala (1947); y del Plan Modernizador de Guadalajara (1947-1953).

7 Silvano Barba González fue gobernador del estado de 1939-1943.

8 Esto podría ser el antecedente de lo que ahora conocemos como proyectos de Asociaciones Público-Privada.

GRÁFICA 1. AVENIDA JUÁREZ DURANTE LAS OBRAS DE AMPLIACIÓN DE 1948. LA IMAGEN MUESTRA LA AVENIDA JUÁREZ EN LOS TRABAJOS DE AMPLIACIÓN.



Fuente: Galindo (2002, p. 120).

En este primer cobro de impuestos extraordinario encontramos el antecedente directo de las capturas de valor en Jalisco, que se volverían populares a lo largo del siglo. En la primera sección de este trabajo se mencionó como la eficiencia termina por opacar los objetivos de distribución y equidad, en este caso este principio se cumple al abrirse la posibilidad para que los grupos acaudalados o con suficientes recursos propusieran proyectos al gobierno para el desarrollo de sus sectores. No es sorpresa que las obras que debían ser de beneficio colectivo y para el mejoramiento del municipio terminaron por concentrarse en las zonas de la gente “acomodada”.

La preocupación por el desarrollo de la industria se hace explícita con la promoción de la Ley de Fomento Industrial de 1941 (citada en Urzúa y Hernández, 1989: 115) que contemplaba “franquicias fiscales a las industrias nuevas (...) [y] a las que vengan a cubrir necesidades sociales” y en general a las que contribuyan a las perfección de artículos y

disminución de sus costos (Urzúa y Hernández, 1989: 115).

Al siguiente año por decreto número 4795 (Urzúa y Hernández, 1989: 180) se promulga un impuesto adicional del 10% sobre la recaudación para sufragar los festejos del IV Centenario de la fundación de Guadalajara y se crea un impuesto del 10% adicional para la defensa civil (Urzúa y Hernández, 1989: 181) a pesar de la promesa de evitar cobros extraordinarios a los contribuyentes. Para cerrar el informe de gobierno del año de 1942 se anunció que las obras de reparación y construcción de colectores para el drenaje habían sido “efectuadas con todo éxito” (Urzúa y Hernández, 1989: 219).

En 1943, el gobernador Marcelino García Barragán,⁹ por decreto 4882 crea el Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara del que da la siguiente descripción: “(...) se da representación a los sectores sociales de ma-

⁹ Marcelino García Barragán fue gobernador del estado en el periodo 1943-1947.

GRÁFICA 2. EL MAPA MUESTRA LA INTERVENCIÓN URBANA PARA LOS DE 1943 A 1968. ESTA FUE LA ÉPOCA DE MAYOR AUGE DE OBRAS POR CONTRIBUCIONES DE MEJORAS.



Fuente: Guterrez (2017, p. 11)

por provecho e iniciativa [y es] un cuerpo colaborador del Ayuntamiento en la promoción y planeación de las obras” independiente de los intereses privados afectables (Urzúa y Hernández, 1989: 253). El Consejo tenía representación de varias cámaras del sector privado por lo que el discurso distaba de la realidad. Concluye el informe con positivismo sobre “la voluntad de sus habitantes, quienes no escatimarán esfuerzo para lograr, con mejores aportaciones de su parte, las obras de mayor costo que necesiten para la mejoría de sus poblaciones” y “continuar con ritmo de atención a las obras públicas” (Urzúa y Hernández, 1989: 295).

En 1944 se declara por Ley de utilidad pública la construcción, mejora, conservación y operación de obras de ingeniería sanitaria, así como la proyección y ejecución de obras de planificación al reconocer las necesidades de los habitantes (Urzúa y Hernández, 1989: 337). En 1946 el gobernador reconoce el problema del incremento de

la densidad de población y afirma que su gobierno está buscando alternativas para darle solución a la carencia de servicios (Urzúa y Hernández, 1989: 443). En este año se hacen reformas legislativas sobre la urbanización y el desarrollo industrial (Urzúa y Hernández, 1989: 517-518) y se informa de un gasto estatal en caminos, brechas, terracerías, puentes y conservación de caminos de cerca de 2 millones 600 mil pesos (Urzúa y Hernández, 1989: 573).

En el año de 1947, se aprueba y entra en vigencia la nueva Ley para el Mejoramiento urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala de la que resaltaremos los siguientes artículos: Artículo 1, inciso VI: Se declara de utilidad pública (...) La ejecución de obras relativas a servicios municipales y mejoramiento existentes. Artículo 2: Son órganos de planeación el Ejecutivo, los Ayuntamientos, la Comisión de Planeación y los Comités de Obras. Artículo 3: La Comisión de Planeación estará integrada

por el Gobernador del Estado, un representante de los Ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala, un representante de la Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara, otro de las Cámaras Industriales con sede en la misma ciudad, otro del Centro Bancario de Guadalajara, otro de la Central de Trabajadores, otro de las Organizaciones de Profesionistas existentes en Guadalajara y otro de la Cámara de Propietarios de Fincas Urbanas de la misma Ciudad. Artículo 12: Será el organismo técnico capacitado para el estudio y dictamen sobre conveniencia y términos de las obras iniciadas por el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala o los respectivos Consejos de Colaboración Municipal. Artículo 18: La Comisión de Planeación decidirá sobre el tiempo y modalidades de ejecución de las obras y una vez que hayan sido aprobadas por la misma Comisión y adoptadas las medidas necesarias para su financiamiento. Artículo 19: Aprobada una obra por la Comisión de Planeación ninguna autoridad podrá acordar o ejecutar obras que se opongan a aquella o a los términos de la misma aprobados por la Comisión. Artículos 40 al 54 que comprenden el Capítulo VI “Del Impuesto Sobre Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad”: En este capítulo se crea un impuesto municipal sobre incremento de valor y mejoría específica de la propiedad que sean consecuencia inmediata de la ejecución de obras previstas por esta Ley. El monto total del impuesto no excederá el costo por expropiación el y de la obra. Para derramar el impuesto causado sobre los inmuebles ubicados zona de beneficio, la Comisión de Planeación tomará en cuenta la superficie de cada predio, la longitud de sus frentes a calles o plazas, su distancia respecto del eje o foco de la obra, la influencia de esta sobre su rentabilidad y valor comercial y los demás datos o elementos determinantes del incremento de valor y mejoría de la propiedad. El impuesto se pagará en el número de exhibiciones bimestrales por igual cantidad sin exceder de veinte exhibiciones.

Se resaltan estos artículos pues en ellos se contempla la creación del impuesto sobre aumento de valor y las funciones e integrantes de la Comisión de Planeación. Resulta casi innecesario decir que las facultades de las que gozaba la Comisión, como figuraba jurídica, eran excesivas.

El 6 de noviembre de 1947, el Cabildo Municipal de Guadalajara aprobó el estudio presentado para la ampliación de la Avenida Juárez (Archivo Municipal de Guadalajara [AMG], actas de cabildo, 1947-1949: 7-9). El

monto total del impuesto, del costo de la obra y monto de las indemnizaciones por expropiación, gastos de financiamiento, costo aproximado de las obras generales de ampliación, incluyendo pavimentos, servicios de agua y drenaje, alumbrado público, similares y gastos generales era de: \$6,000,000.00 más intereses de 4.5% semestral. Conforme a los grados de beneficio la zona de afectación se dividió en 5 secciones (AMG, actas de cabildo, 1947-1949: 7-9):

1. Primera sección: Las fincas ubicadas en la Av. Juárez desde la Calzada Independencia hasta la calle de Pavo.
2. Segunda sección, las fincas ubicadas en: a) calles transversales a la de Juárez desde la Calzada Independencia a la calle de Pavo inclusive, entre las de López Cotilla y Pedro Moreno y Javier Mina y Alvaro Obregón; b) la Prolongación de la Av. Juárez desde la calle de Pavo a la de Tolsá; c) la calle Jacobo Galvez(sic).
3. Tercera sección, las fincas ubicadas en: a) las calles de Pedro Moreno y López Cotilla desde la Calzada Independencia hasta la calle de Pavo; b) las calles transversales a la de López Cotilla desde la Calzada Independencia a la calle de Pavo inclusive, entre las Calles de López Cotilla y Madero y A. Obregón y Gómez Farías; c) las calles transversales a la de Pedro Moreno desde la Calzada Independencia a la calle de Pavo inclusive entre las calles de Pedro Moreno y Morelos, J. Mina y Hospicio; d) las calles transversales a la de Juárez desde la calle de Escobedo a la calle de Tolsá inclusive entre las calles de Pedro Moreno y López Cotilla; e) la Av. Vallarta desde la calle de Tolsá a la Av. Lafayette; f) las calles de (Morelos y madero desde la Calzada Independencia) Gral. Villa Gómez, desde la Calza Independencia a la calle de Molina.
4. Cuarta sección, las fincas ubicadas en: a) las calles de Morelos y madero desde la Calzada Independencia a la calle de Pavo; b) las calles transversales a la de Madero desde la Calzada Independencia a la calle de Pavo inclusive, entre las calles de Madero y Prisciliano Sánchez y Gómez Farías y Aldama; c) las calles transversales a la de Morelos desde la Calzada Independencia a la calle de Mezquitán inclusive, entre las calles de Morelos e Hidalgo, y Hospicio y República; d) las calles de Pedro Moreno y López Cotilla desde la calle de Pavo a la de Tolsá; e) las calles transversales a la de López Cotilla desde la calle de Escobedo a la de Tolsá inclusive, entre la de López Cotilla y Madero; f) las calles transversales a la de Pedro Moreno, desde

la calle de Escobedo a la de Tolsá inclusive, entre las de Pedro Moreno y Morelos; g) la Av. Vallarta desde Av. Lafayette a la Av. Unión.

5. Quinta sección las fincas ubicadas en: a) la calle de Prisciliano Sánchez desde la Calzada Independencia a la calle de Tolsá; b) la calle de Hidalgo desde la Calzada Independencia a la calle de Munguía; c) la calle de Madero desde las calles de Pavo a la calle de Tolsá; d) la calle de Morelos desde las calles de Pavo-Mezquitán a Tolsá-Munguía; e) las calles transversales a la de Madero desde la calle de Escobedo a la calle de Tolsá inclusive entre las calles de Madero y Prisciliano Sánchez; f) las calles transversales a la de Morelos desde la calle de Moro a la de Munguía inclusive entre las de Morelos e Hidalgo; g) la Av. Vallarta desde la Av. Unión a la calle de Salvador Ulloa.¹⁰

El 27 de diciembre del mismo año se expone como complemento del proyecto que la cantidad total a derramar se distribuya de la siguiente manera: Sección 1º: 60%, sección 2º: 20%, sección 3º: 10%; zona cuarta: 7% y zona 5º: 3%. Además el impuesto promedio por metro cuadrado sería el siguiente: Sección 1º: \$91.45; sección 2º: \$19.80; sección 3º: \$3.53; sección 4º: \$2.41; sección 5º: \$0.87 (AMG, actas de cabildo, 1947-1949: 240-242).

Por último el 4 de febrero de 1948 el cabildo de Guadalajara aprueba el proyecto de la ampliación de la Avenida Juárez elaborado por el Ingeniero Jorge Matute Remus (AMG, actas de cabildo, 1947-1949: 256-257) y el 28 de febrero de se declara de utilidad pública la obra (AMG, actas de cabildo, 1947-1949: 262-265).

Para comprender la magnitud de la obra, Jesús González Gallo,¹¹ en su informe de gobierno de 1947 anuncia que el total de la inversión hecha en vías de comunicación fue de \$5'727,589.76 (Urzúa y Hernández, 1989: 573). En el mismo año Guadalajara contempla un presupuesto de egresos para 1948 de \$5,960,505.00 en los que contempla los ramos de Gobernación; Hacienda; Dirección de Planeación, Servicios Urbanos y Obras Públicas; Policía; Instrucción Pública; Delegaciones Municipales; Pensiones; Sección Médica y Cultura. Para el año fiscal de 1947 incluso se discutía el uso de dinero de subejercicio para subsanar el déficit de otras partidas y se pedía una ampliación a la partida que el Estado otorgaba para el municipio (AMG, 1947: 219-230, 231, 232). En este contexto

parece excesivo el gasto que se hizo en la ampliación de una sola avenida.

Se tenía contemplado pedir un préstamo al Banco Nacional Hipotecario por el estado de Jalisco pero, en última instancia, se decidió abrir un crédito por la cantidad de \$4'500,000.00 para la Comisión de Planeación que al siguiente año se amplió a \$6,500,000.00 (Urzúa y Hernández, 1989: 652, 672). Solo hubo dos casos en los que los propietarios indemnizados por la obra tuvieron inconformidad con ella, pero ambos se resolvieron.

En 1949, se continuó con las obras de ampliación de la Avenida 16 de Septiembre y Alcalde con un costo \$7'430,000.00 (Wario 2004: 104). El 31 de diciembre del mismo año se aprueba la Ley del Consejo de Colaboración Municipal (1950) en la que se le otorgaban atribuciones y personalidad jurídica de institución pública autónoma. El artículo 22, de esta ley llama la atención y dicta lo que:

Para cubrir las retribuciones de empleados y técnicos cuyo concurso reclame la naturaleza de las obras contratadas por el Consejo y los demás gastos indispensables para su funcionamiento, el Consejo recibirá, con cargo a cada una de dichas obras, un porcentaje mínimo de 3 por ciento, por concepto de estudios, proyectos, dirección, vigilancia, supervisión y administración de las mismas; estando facultado, además, para recibir subsidios de las autoridades municipales, estatales o federales; así como aportaciones voluntarias de instituciones, sociedades o personas. (Ley del Consejo de Colaboración Municipal, 1950, art. 22)

En años consecuentes las obras de plusvalías fueron constantes para el mejoramiento de la ciudad. Las obras que se llevaron a cabo por medio de esta figura impositiva, tuvieron una recaudación en tiempo y forma. Incluso hubo ocasiones en que resulto dinero sobrante y era regresado en proporción de la contribución inicial. Los discursos de los gobernadores tuvieron énfasis constante en agradecimientos a los contribuyentes y de fomento a la cultura de tributación.

La urbanización de Guadalajara y su zona conurbada, mejoró sus servicios y avenidas para responder a los requerimientos del rápido crecimiento poblacional y vehicular que al inicio del sexenio de Jesús González Gallo era de 13,000 vehículos y terminó con un total de 46,000, de los cuales 35,621 correspondían a la ciudad

10 El acta se dispensó de trámites por "la urgencia del caso" y se aprobó el proyecto.

11 Jesús González Gallo fue gobernador del estado de Jalisco en el periodo de 1947-1953.

de Guadalajara (Urzúa y Hernández, 1989: 744). Pero estas mejoras fueron solo para algunos sectores como lo muestra el gráfico 2.

Conclusiones

La primera obra establece como sería el funcionamiento del impuesto a la plusvalía para todas las obras consecuentes por este motivo el trabajo se centró solo en los primeros años, el proceso es el mismo para las obras que se construyen hasta 1981.¹² Es innegable el efecto positivo que tuvieron las obras realizadas por el Consejo de colaboración y la aceptación de los sectores que se les imponía la contribución por mejoras. Las obras que se realizaron entre 1940 y 1980, otorgaron grandes beneficios a la sociedad, en servicios urbanos como alumbrado público, pavimentación de calles, construcción de escuelas, colaboración con servicios médicos, obras hidráulicas e incluso obras de embellecimiento para la sociedad aunado a la creación de leyes y programas que llevaban a los municipios hacia la conformación de un área metropolitana.

El consejo sirvió como un multiplicador de los esfuerzos del gobierno por mejorar el estado de Jalisco, y esto nos lleva a las conclusiones.

1. Las obras por contribuciones de mejoras ocasionaron un proceso de segregación social, las diferencias en los niveles de ingreso se vieron marcadas por el acceso a los servicios y la calidad de la infraestructura, González, (1988: 11) nos menciona que en el año de 1960 se destinaba el 60% del presupuesto estatal a Guadalajara y lo demás se repartía entre 120 municipios. El mismo autor (González, 1988: 213-215) hace una recapitulación de noticias de los años 70 en Guadalajara donde refiere el déficit de servicios que sufrían varios sectores de la ciudad. La lógica es simple, el que tenía para pagar urbanización, se organizaba, lo proponía al gobierno y lo obtenía; los que no contaban con el recurso seguían en carencia. Por lo tanto, se deben controlar ciertas variables para no tener escenarios donde grupos de poder decidan el rumbo de las políticas públicas.
2. El enfoque del gasto público en algunos rubros descuida otro de igual importancia. El problema con ello es que el sector privado puede encontrar incentivos para invertir en ellos y privatizar un servicio o espacio público que debería de general bienestar social.

3. Si se abren puertas para que el sector privado tenga injerencia en las decisiones de carácter público, los inversores tomaran decisiones meramente contables o financieras nunca de carácter socioeconómico, lo que deja de lado la consideración de externalidades positivas para la sociedad —como la conservación del paisaje urbanístico de una ciudad— pero que generalmente representan un costo para el sector privado.
4. Las asociaciones público-privada son una excelente opción a considerar para llevar a cabo proyectos del sector público. Los casos del siglo pasado en efecto tienen muchos resultados deficientes en temas de justicia social o impositiva pero los nuevos estudios y aportes de casos que no se habían estudiado, como el presente artículo, son una aportación valiosa para corregir estos problemas y llevar a cabo la implementación de instrumentos de captura de valor en escenarios controlados.
5. Un modelo impositivo de un federalismo fiscal excluyente, obliga a los municipios a buscar instrumentos de financiamiento que les permitan tener mayor autonomía fiscal y las capturas de valor muestran resultados que favorables para aumentar el margen de maniobra de los gobiernos locales.

Bibliografía

- Archivo Municipal de Guadalajara, Actas de Cabildo, 1947-1949.
- Arias, C. (2011). Evolución de la legislación urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad. En López, S. y Fernández, J. (Ed.) Derecho Urbanístico (pp. 449-461). Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D., Vetter, M. (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-potencial-de-la-captura-de-plusval%C3%ADAs-para-la-financiación-de-proyectos-urbanos-Consideraciones-metodológicas-y-casos-prácticos.pdf>
- Borrero Ochoa, O., (s,f). Evaluación de la contribución de valorización en Colombia. Recuperado de <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/evaluacion-la-contribucion-valorizacion-en-colombia>
- Código Fiscal de la Federación. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981.

¹² En el trabajo de Wario (2004) se encuentra la lista, con costos, número de decreto y obra que se realizó por el impuesto a la plusvalía.

- Código Urbano del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 1 de Enero del 2009.
- Constitución Política de la Ciudad de México, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero del 1917.
- Del Rey, E. (2008). Seligman y la contribución de mejoras. Recuperado de: <http://economicas.unsa.edu.ar/iie/Archivos/RD183.pdf>
- Del Rey, E. (2013). La contribución de mejoras. Recuperado de: https://aaep.org.ar/anales/pdf_99/del_rey.pdf
- Galindo, M., (2002). Estampas de Guadalajara. Volumen II. Guadalajara, México: Pacífico
- González, D. (1988). Jalisco desde la revolución. Arquitectura y desarrollo urbano. Tomo X. Guadalajara, México: Gobierno del Estado de Jalisco y Universidad de Guadalajara.
- Gutierrez, E. (2017). Intervenciones al paisaje urbano histórico de Guadalajara para el desarrollo económico. Recuperado de: <https://editorialestauro.com.mx/intervenciones-al-paisaje-urbano-historico-de-guadalajara-para-el-desarrollo-economico/>
- Heller, P. (2005). Back to Basics – Fiscal Space: What it is and How to Get it. Finance and Development, June, 42(2).
- Ley del Consejo de Colaboración Municipal, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1950.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, Diario Oficial de la Federación, 3 de abril de 1984.
- Ley de Vivienda para la Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 15 de diciembre de 2016.
- Ley General de Asentamientos Urbanos, Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2016
- Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 1947
- Pérez, D. (Abril de 2012). Evaluación de Experiencias en la Aplicación de Contribuciones de Mejoras en México. Simposio de Valorización en Bogota, Colombia. Recuperado de: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/coleccion-de-documentos/eventos/simposio-valorizacion/1315-experiencia-de-mexico-en-la-contribucion-de-mejoras/file>
- Perló, M. y Zamorano, L. (2001). ¿Se justifica la aplicación del impuesto a la plusvalía en México? En Smolka, M. y Furtado, F. (Ed.). Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano (pp.149-172). Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacion-de-plusvalias-en-america-latina-full.pdf>
- Smolka, M. y Furtado, F. (Ed.). (2001) Recuperación de plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano. Recuperado de: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacion-de-plusvalias-en-america-latina-full.pdf>
- Smolka, M. (2013). Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Soto, K. (2017). Instrumentos de captura de plusvalía el suelo urbano en el municipio de Guadalajara, México (Tesis de maestría). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, España.
- Urzúa, A. y Hernández, G. (1989). Jalisco, Testimonio de sus gobernantes 1940-1959. Tomo IV. Gobierno de Jalisco
- Verduzco, B., Valenzuela, M. (2018). Captura de plusvalías, regularización de edificios y aglomeraciones turísticas en Guadalajara. Economía sociedad y territorio, 18 (57). Recuperado de: <https://est.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/1182>
- Wario, E., (2004). Guadalajara: Medio siglo de Gestión Metropolitana. En Gonzales de Alba, Ligia et al. Desafío Metropolitano. México: Universidad Autónoma de México/Asamblea Legislativa del Distrito Federal - II Legislatura.