



MENSAJE DEL PRESIDENTE GEORGE W. McCARTHY

Los valores y la recuperación de plusvalías del suelo

La actividad del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo se centra en tareas de investigación y capacitación relacionadas con las políticas. Somos una institución independiente y nuestra tarea siempre parte de análisis objetivos y con base en las pruebas. Proponemos preguntas e hipótesis de prueba que pueden responderse de forma empírica, a través de investigaciones imparciales y una metodología justificable que producen resultados respaldados por los datos. No apoyamos ni propiciamos ninguna ideología en particular.

Sin embargo, somos conscientes de que muchas decisiones sobre políticas giran en torno a principios normativos en lugar de un análisis imparcial. Y a veces, especialmente cuando se trata de cuestiones sobre el suelo, surgen conflictos a nivel de los principios. En el Instituto

el tiempo, la demanda de terrenos tiende a crecer. En vista de que los propietarios no hacen nada para “ganar” los beneficios del aumento de precios, muchos economistas y filósofos las consideran ganancias mal habidas. Así lo expresa John Stuart Mill en *Principios de economía política* (1848):

El progreso normal de una sociedad que incrementa sus riquezas tiende, en todo momento, a aumentar los ingresos de los propietarios, a darles tanto una mayor cantidad como una mayor proporción de las riquezas de la comunidad, independientemente de cualquier problema o desembolso en el que hayan incurrido. Se vuelven cada vez más ricos, de la noche a la mañana, sin trabajar, sin correr riesgos y sin economizar. ¿Qué pretensión pueden tener, según el principio general de justicia social, en cuanto a este acceso a las riquezas? ¿De qué manera podrían haberse visto perjudicados si la sociedad, desde el principio, se hubiera reservado el derecho de gravar con impuestos el aumento espontáneo del alquiler hasta el máximo monto necesario según las exigencias financieras?

Este punto de vista normativo también es fundamental en los argumentos esgrimidos por Henry George en su obra más conocida, *Progreso y miseria* (1879). George afirmaba que era injusto e ineficiente distribuir los beneficios económicos no ganados a los propietarios ociosos, mientras que se imponían tributos sobre los ingresos obtenidos por la mano de obra productiva y los empresarios. Consideraba esta situación como una forma de esclavitud que disminuía el crecimiento

económico y generaba una pobreza persistente. George proponía gravar con impuestos este valor del suelo no ganado con el fin de sostener las funciones del gobierno y erradicar la pobreza que acompañaba a la incomparable opulencia generada por la Revolución Industrial.

Con algunos otros matices, nuestro último trabajo relacionado con la recuperación de plusvalías del suelo surge de un análisis similar del valor de mercado del suelo y un punto de vista normativo de lo que se merece la propiedad del suelo. La recuperación de plusvalías del suelo se fundamenta en la noción de que el público tiene derecho a la totalidad —o al menos, a una parte— de los aumentos en el valor del suelo originados por la inversión pública en mejoras

del suelo o por acciones públicas que aumentan el valor del suelo. Si un municipio invierte en caminos, sistemas de alcantarillado o transporte público que aumentan el valor del suelo aledaño, dicho municipio tiene entonces el derecho de recuperar de manos de los propietarios o los desarrolladores la totalidad o, al menos, una parte de este aumento en el valor. De forma similar, si una ciudad realiza una rezonificación de un barrio para permitir desarrollos con mayor densidad, dicha ciudad tiene el derecho a recibir una parte del aumento del valor del suelo resultante. Esta indemnización se afirma en un principio básico: los responsables de crear valor deberían cosechar algunos, si no la totalidad, de los beneficios.

Hoy en día, en casi todo lugar se practica alguna forma de recuperación del valor del suelo. Algunas ciudades latinoamericanas consideran

El Puente del Común, cerca de Bogotá, Colombia, se financió en 1809 con contribuciones de mejoras, una forma de recuperación de plusvalías. Crédito: Klaus Lang / Alamy Stock Photo

Nuestro trabajo siempre ha sido motivado por un análisis económico objetivo de los mercados del suelo y una posición marcada por principios acerca de lo que se merece la propiedad del suelo.

Lincoln no somos reticentes a adoptar una posición fundamentada en un principio. Nuestro trabajo siempre ha sido motivado por un análisis económico objetivo de los mercados del suelo y una posición marcada por principios acerca de lo que se merece la propiedad del suelo.

Debido a que la oferta de terrenos es fija, al precio lo determina la demanda. Así, los propietarios gozan de un poder monopólico y obtienen la totalidad del aumento del precio generado por una mayor demanda. A medida que transcurre



La recuperación de plusvalías del suelo se fundamenta en la noción de que el público tiene derecho a los aumentos en el valor del suelo originados por la inversión pública en mejoras del suelo o por acciones públicas que aumentan el valor del suelo. Si un municipio invierte en caminos, sistemas de alcantarillado o transporte público que aumentan el valor del suelo aledaño, dicho municipio tiene entonces el derecho de recuperar todo –o al menos, una parte– de este aumento en el valor.

los derechos de desarrollo como un privilegio, por lo que los subastan en mercados públicos. Las ciudades limitan el desarrollo “de pleno derecho” para los propietarios a un nivel bajo, por ejemplo, a un coeficiente de utilización del suelo (CUS). Todo aquel que desee construir por sobre el CUS determinado deberá comprar un certificado por cada metro cuadrado propuesto hasta el máximo de CUS permitido, según lo indicado en el plan de ordenamiento de dicho suelo elaborado por el municipio. El producido de las ventas de dichos certificados se utiliza para pagar las obras de líneas de transporte, parques públicos o vivienda social. En muchas otras ciudades del mundo, los desarrolladores deben ofrecer acciones de las nuevas unidades habitacionales a tasas por debajo del valor del mercado, a través de programas de vivienda inclusiva, ya sean obligatorios o voluntarios. En otros lugares, se imponen a los propietarios avalúos especiales o contribuciones por mejoras a fin de cubrir los gastos de nuevas aceras, cordones o refacciones públicas de fachadas.

Estos programas comienzan con la aceptación de la idea de que el valor del suelo se encuentra determinado por muchas fuerzas que no están relacionadas con los esfuerzos de un propietario ni controladas por este. También se fundamentan en principios éticos de equidad: quién obtiene qué y por qué. Sin embargo, estos programas a menudo corren en dirección contraria a los

argumentos enraizados en otros principios básicos que afianzan el derecho constitucional, es decir, los derechos de propiedad. Aquellos que adhieren a una visión más estrecha de los derechos de propiedad privada podrían argumentar que todo el valor del suelo pertenece al propietario, independientemente de su procedencia. Según este punto de vista, todo intento del gobierno por reclamar incluso una parte del aumento del valor del suelo constituiría una “confiscación”, lo que violaría las protecciones constitucionales de la propiedad privada. A la larga, estos debates en cuanto a principios terminan ponderándose y decidiéndose en los tribunales.

En América Latina, los tribunales han defendido la venta de derechos de desarrollo ante reclamos por la reducción de derechos de propiedad y por “confiscaciones” ilegales por parte del estado. Dicha defensa se fundamentó al establecer una clara definición de los derechos que los propietarios adquieren cuando toman posesión del suelo. En esencia, no se les permite a los propietarios desarrollar sus propiedades de cualquier manera que lo deseen, sino que deben construir según una densidad específica, acorde al plan maestro, utilizando materiales preestablecidos y adhiriendo a las normas de diseño descritas en los códigos de edificación. Los tribunales establecieron que, en vista de que los derechos de desarrollo fueron permitidos por el estado y se traspasaron del estado al propietario, entonces dichos derechos no eran derechos de propiedad en sí mismos. Ya que eran algo que los propietarios no poseían, no eran algo que se les podía arrebatar. De manera similar, las zonificaciones inclusivas y otras formas de recuperación de plusvalías han sobrevivido a los desafíos constitucionales en otros países y en unos estados de los EE.UU.

A excepción de las herramientas formales de recuperación de plusvalías mediante las cuales se subastan los derechos de desarrollo, la mayoría de los mecanismos de recuperación de plusvalías son de aplicación *ad hoc*, es decir, se negocian según cada caso en particular con los propietarios y los desarrolladores. Esto es así debido a que el aumento real del valor del suelo

asociado con la acción pública es difícil de observar o medir. Algunos investigadores han creado herramientas que pueden utilizarse para estimar los aumentos del valor del suelo y convertirlos en resultados específicos, tal como la cantidad de unidades habitacionales inclusivas que razonablemente podrían construirse en vista de los detalles financieros del proyecto de desarrollo. Sin embargo, estas herramientas no se usan con frecuencia en las negociaciones.

En las próximas dos o tres décadas, el mundo enfrentará el tremendo desafío de alojar a los miles de millones de nuevos residentes que se espera emigren hacia las ciudades de todo el mundo. Esto requerirá inversiones significativas en nueva infraestructura, como sistemas de transporte, servicios de agua potable y cloacas, y vivienda. Al mismo tiempo, el mundo deberá analizar su afición a diferir el costoso mantenimiento de la infraestructura crítica existente. En definitiva, todo esto requerirá una inversión anual mundial de US\$5 a 6 billones. A falta de nuevas fuentes mágicas de ingresos que cubran estos desembolsos, muchas ciudades y países ya están buscando ideas, y están encontrando la respuesta en la recuperación de plusvalías del suelo. Como resultado de ciertos análisis formales preliminares realizados con el fin de comparar los gastos incurridos en infraestructura básica y los aumentos del valor del suelo en América Latina, observamos que los aumentos totales del valor del suelo exceden seis veces las inversiones en infraestructura. Es decir, recuperar cerca del 16 por ciento de los aumentos del valor del suelo en estos casos cubriría totalmente la inversión realizada en infraestructura.

Estos experimentos limitados son a modo indicativo, pero de ningún modo son definitivos. En lo que al Instituto Lincoln respecta, reconocemos la necesidad de profundizar nuestro entendimiento en cuanto a las complejidades de la recuperación de plusvalías del suelo y el potencial que esta herramienta tiene para cerrar las brechas financieras derivadas de la infraestructura. En las próximas semanas, lanzaremos una nueva campaña mundial sobre recuperación de plusvalías. Relevaremos los procesos legislativos que

permiten la recuperación de plusvalías del suelo, así como también las defensas legales ante recursos de inconstitucionalidad. Estudiaremos los métodos que se utilizan para determinar el valor del suelo antes y después de que se realizan las mejoras públicas. Documentaremos la cantidad de aumentos en plusvalías del suelo que pueden recuperarse a través de diferentes instrumentos. Además, consideraremos las posibles consecuencias no previstas derivadas de utilizar la recuperación de plusvalías del suelo como principal herramienta de financiamiento público.

Estos programas comienzan con la aceptación de la idea de que el valor del suelo se encuentra determinado por muchas fuerzas que no están relacionadas con los esfuerzos de un propietario ni controladas por este. También se fundamentan en principios éticos de equidad: quién obtiene qué y por qué. Sin embargo, estos programas a menudo corren en dirección contraria a los argumentos enraizados en otros principios básicos que afianzan el derecho constitucional, es decir, los derechos de propiedad.

La gestión de políticas de suelo es, en su máxima expresión, un discurso teórico motivado por hechos concretos y fundamentados en principios. El Instituto Lincoln apoya el principio de que aquellos que crean el valor merecen al menos recibir una parte de dicho valor. Estudiar y diseminar la utilización de herramientas de recuperación de plusvalías del suelo generadas a nivel público para fines públicos nos trae nuevamente a nuestras raíces. □