

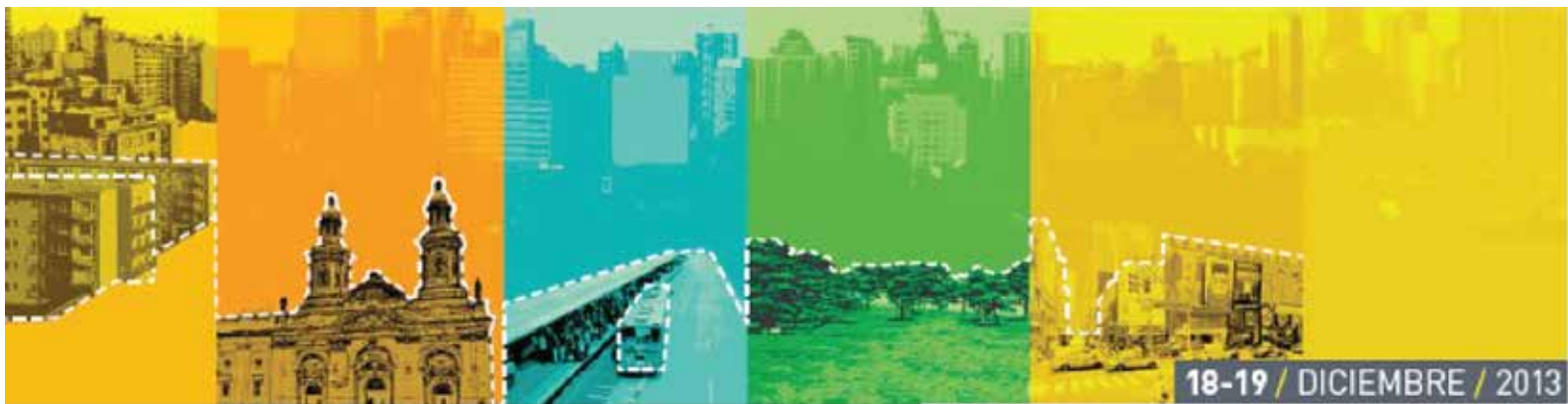


PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

## SEMINARIO INTERNACIONAL

GRANDES LÍNEAS DE POLÍTICA URBANA PARA LA  
PROMOCIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL



Seminario realizado con el apoyo de:



# Contenidos

## **Presentación del documento** 04

Pía Mora. Coordinadora del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **Palabras de Bienvenida al Seminario** 05

Guillermo Marshall.  
Prorrector, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Claudia Nogueira.  
Presidenta Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados.

Martim Smolka.  
Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy.

Eddy Linares. Jefe de Operaciones BID en Chile.

## **I. Desafíos del desarrollo urbano: Pasando del diagnóstico hacia las propuestas de solución** 10

Expone Patricio Hales. Diputado y Ex - Asesor en Materia Habitacional y Urbana de Michelle Bachelet.

Comenta Claudio Orrego. Ex Alcalde de Peñalolén y Candidato Presidencial. Actual Investigador del Centro de Políticas Públicas UC.

## **II. Logros y retos de la aplicación de nuevos instrumentos de política de suelo en Latinoamérica** 17

Expone Martim Smolka. Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy.

Comenta Francisco Irrazábal. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo.

## **III. Experiencias de captura de plusvalía en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: Financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio-espacial** 26

Expone Paulo Sandroni. Economista urbano y académico. Fundación Getulio, Fundación ERASMUS y Lincoln Institute of Land Policy.

Comenta Oscar Figueroa. Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

## **IV. Mecanismos para la gestión del patrimonio y la promoción de la integración residencial en áreas centrales** 35

Expone Verónica Adler. Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda. BID

Comenta Eduardo Rojas. Consultor Independiente y ex Funcionario BID.

**V. Derecho urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial** 42

Expone Enrique Rajevic. Académico Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado.

Comenta Carlos Montes. Diputado y Senador electo.

**VI. Política de arriendo y su incidencia en la promoción de residencias socialmente inclusivas** 53

Expone Andrés Blanco. Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda, BID

Comenta Fernando Fondón. Jefe de Departamento de Política Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

**VII. Utilización de las infraestructuras de transporte para la promoción de la integración en la ciudad** 63

Expone Daniel Rodriguez. Académico Departamento de Planificación Urbana y regional, University of North California.

Comenta Iván Poduje. Académico Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Consultor y socio de ATISBA.

**VIII. Propuesta de enfoque y nuevos mecanismos para la promoción de la integración social urbana de la vivienda social en Chile** 74

Expone Francisco Sabatini. Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC.

Comentan: Paulina Ahumada, Asesora Urbanista Municipalidad de Recoleta.

Arturo Orellana, Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Julio Cañas, Gerente de Proyectos de vivienda, Socovesa

**Palabras de cierre** 83

Andrés Blanco. Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda, BID

Martim Smolka. Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy.



## Presentación del documento

### **Pía Mora**

**Coordinadora del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de suelo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile**

Hoy existe consenso en torno a que Chile está superando la discusión respecto al déficit habitacional cuantitativo que ha ocupado nuestra agenda durante al menos las últimas tres décadas. Por contrapartida, son los problemas de segregación en pobreza de gran escala y la promoción de mayores niveles de diversidad social en barrios y comunas asuntos cruciales a ser abordado en el futuro. Prueba de ello es que uno de los ejes de la recién estrenada Política Nacional de Desarrollo Urbano fue precisamente el de la integración residencial.

Sobre lo que no hay demasiado acuerdo es respecto a qué camino seguir para alcanzar ciudades más integradas. Desde la administración que ya finaliza se avanzó en la realización de ajustes sobre las bases del modelo existente, a través de medidas tales como: i) El aumento de los montos de los subsidios con miras a hacer más atractivas las soluciones habitacionales para clases bajas, pero sobre todo para los grupos medios (con el fin de mejorar la focalización); ii) El fomento al desacople entre oferta y demanda para estimular una mayor competencia entre constructoras e inmobiliarias; iii) La entrega de subsidios de arriendo que complementen el pago por este concepto que realizan las familias vulnerables; y v) La demolición de barrios guetizados y la proyección de inversiones sobre éstos.

Por su parte, el saliente gobierno de Bachelet manifiesta expresamente en su programa la voluntad de que el Estado adquiera un mayor protagonismo en la construcción de ciudades más justas e integradas. La pregunta que flota en el aire es: ¿cómo? Si bien el programa presidencial entrega algunas luces al respecto –como por ejemplo involucrando

directamente al sector público en la gestión de suelos, de manera de favorecer el acceso de hogares vulnerables a mejores localizaciones-, aún queda bastante espacio para aterrizar la discusión.

Este seminario –cuyo testimonio es el documento que aquí les presentamos- busca precisamente contribuir a llenar ese nicho, a través de la reflexión en torno a grandes líneas de política urbana para la promoción de la integración social. En particular, se exponen propuestas concretas a ser implementadas en Chile (presentaciones de Patricio Hales y Francisco Sabatini), identificando trabas y facilitadores normativos para la disminución de la segregación y el fomento de la integración (presentación de Enrique Rajevic). También se revisan los principales aprendizajes extraídos a partir de la experiencia internacional –con foco en Latinoamérica- en materias tales como la captura de plusvalías, la gestión del patrimonio y el arrendamiento orientado a grupos vulnerables (presentaciones de Paulo Sandroni, Martim Smolka, Verónica Adler y Andrés Blanco). Cómo las infraestructuras de transporte pueden ser aprovechadas para la generación de valor urbano –y no sólo para reducir los tiempos de traslado- es materia que también se aborda en este encuentro (presentación de Daniel Rodríguez).

Todas las exposiciones son comentadas por actores clave de la discusión urbana actual, representantes de distintos sectores (parlamentario, privado, académico, sector público y gobiernos locales).

Esperamos que tanto el seminario como el documento que lo registra –realizados con el invaluable apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, del Lincoln Institute of Land Policy, del Congreso Nacional de Chile y del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile- contribuyan a ampliar y enriquecer la discusión sobre políticas de suelo en Chile, con especial foco en aquellas que se centran en mejorar la calidad de vida de las familias más vulnerables.

# Palabras de Bienvenida al Seminario

## Guillermo Marshall

Pro-rector, Pontificia Universidad Católica de Chile

Señora Claudia Nogueira, Presidenta Comisión Vivienda y Desarrollo Urbano Cámara de Diputados; señor Eddy Linares, Jefe de Operaciones BID en Chile; Señor Martin Smolka, Senior Fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy; Señores parlamentarios, autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, académicos, investigadores, señoras y señores. A nombre de la Pontificia Universidad Católica de Chile les doy la más cordial bienvenida a este seminario internacional sobre Grandes líneas de Política Urbana para la Promoción de la Integración Social que ha organizado el Centro de Políticas Públicas de nuestra casa de estudios, con la colaboración de Lincoln Institute of Land Policy, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la honorable Cámara de Diputados de Chile.

A todos ellos les manifestamos nuestro agradecimiento por hacer posible este encuentro que cuenta con la participación de destacados expositores nacionales y extranjeros de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y centros de estudios, quienes compartirán con nosotros durante dos días sus conocimientos y experiencias en las materias que nos convocan.

La política habitacional implementada en el país desde hace ya varias décadas ha logrado reducir drásticamente el déficit cuantitativo de viviendas, también se han hecho importantes avances en términos de regulación de la calidad de las unidades habitacionales, así mismo se ha avanzado en la exigencia de infraestructura y equipamiento mínimo a los conjuntos de vivienda social, sin embargo, el principal desafío que hoy enfrenta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se concentra principalmente en la integración funcional y social de los hogares a las oportunidades que ofrece la ciudad.

Según los expertos, el tema de la integración social es central para avanzar en la creación de mejores ciudades y más equitativas. Por integración se comprende no solo el acceso a bienes y servicios tales como educación, salud, áreas verdes y transporte, sino también la posibilidad de contacto con personas de otras condiciones sociales.

El Centro de Políticas Públicas, a través de ProUrbana, ha sido una plataforma para que profesores de nuestra univer-



sidad hagan diversos aportes en materia de proposición y evaluación de políticas públicas vinculadas a la promoción de la integración social de los hogares vulnerables. Ejemplo de ello ha sido el desarrollo de una serie de iniciativas que contemplan entre otras materias, la discusión en torno a la problemática de la integración social en varias de las sesiones del Consejo Directivo de ProUrbana.

Si bien cada vez hay mayor consenso en torno a las consecuencias perjudiciales que ha tenido para las familias de menores recursos el vivir segregadas, hay pocas luces en torno a cómo promover en forma concreta la integración residencial de nuestras ciudades, especialmente las de mayor tamaño, donde la localización es más crítica.

Este seminario busca justamente ser un aporte en esta línea de políticas públicas, en particular se abordarán mecanismos específicos que apunten a lograr generar una reserva de vivienda social integrada desde los distintos ámbitos de la planificación urbana: Transporte, patrimonio, financiamiento, marco legal y subsidio habitacional. También conoceremos algunos logros y desafíos futuros que presenta el contexto nacional en esta área, a ellos se agregan las exposiciones referidas a experiencias en distintos países de Latinoamérica. Por último es necesario destacar que al término de cada una de estas jornadas del seminario se abrirá un diálogo donde ustedes podrán dar a conocer sus puntos de vista sobre los temas tratados y hacer preguntas relacionadas con ellos.

Junto con reiterar nuestros reconocimientos a los organizadores, expositores, comentaristas, moderadores, los invito a incorporarse a la reflexión y al análisis de estas grandes líneas de políticas urbanas para la promoción de la integración social que se presenta. Muchas gracias.





**Claudia Nogueira**  
**Presidenta Comisión de Vivienda y Desarrollo**  
**Urbano de la Cámara de Diputados**

Como presidenta de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados para mí es una gran satisfacción la realización de este seminario que creemos es muy importante para recoger experiencias y miradas, análisis y propuestas, no sólo de nuestro país, sino también de experiencias internacionales, que creemos van a permitirnos avanzar en mejorar las condiciones de integración en las ciudades chilenas. Quiero comenzar diciendo que las ciudades son expresión de la sociedad que las habita y en este sentido las urbes chilenas dan cuenta de los mismos conflictos y falencias que se expresan en otros ámbitos nacionales tales como la educación y la salud.

Si pudiéramos hacer un diagnóstico de la situación urbana en Chile, necesariamente tenemos que referirnos a que si bien hemos alcanzado importantes avances en resolver el acceso a la vivienda, aun tenemos un largo camino que recorrer y grandes desafío en materia de integración urbana. Así como en otras instancias se han reconocido los factores principales que desencadenan determinadas condiciones de inequidad, en el caso de las ciudades un factor primordial es el suelo urbano y las condiciones de su uso y gestión, lo que ha sido una de las variables fundamentales para explicar la difícil situación en materia de segregación urbana que han sufrido por años nuestras ciudades.

Si buscamos las causas entre las cuales debemos enfrentar tanto las consecuencias de las políticas habitacionales que hemos llevado adelante, como las deficiencias de nuestra

normativa en el ámbito de la planificación urbana y la falta de potestades de nuestros gobiernos locales, para convertirse actores relevantes en materia de desarrollo y gestión de las ciudades.

Por otra parte aun cuando hemos mejorado los indicadores urbanos de equidad territorial, nuestras ciudades presentan altos índices de segregación. El más grave y gráfico ejemplo de ello es la realidad dramática que viven los pobladores de Bajos de Mena, en la Comuna de Puente Alto. Ahí queda claramente de manifiesto los dramas que conlleva el resultado de una profunda inequidad urbana en que viven sus habitantes producto de la concentración de la pobreza, problemas de accesibilidad, carencia de equipamiento urbano, servicios en pésimos estados, alta concentración de sectores vulnerables y un alto desempleo. Existe concordancia desde luego de este diagnóstico, prueba de ello es que en ambos programas presidenciales, tanto en el de la Presidenta electa Bachelet como en el de la candidata Matthei, se contemplaban iniciativas cuyo objetivo es la promoción de la integración urbana. Ante este escenario el trabajo que debemos abordar desde los distintos ámbitos del quehacer nacional es encontrar la estrategia que se debe emprender para revertir esta situación de inequidad. En este contexto la posibilidad que nos ofrece la realización de este seminario, puede constituir un valioso aporte para perfeccionar el sistema nacional e incorporar nuevas herramientas que signifiquen un avance en el objetivo de superar la situación actual de segregación urbana.

Respecto de los grandes avances, podemos destacar la promulgación mediante decreto de la Política Nacional de

Desarrollo Urbano fruto del extraordinario trabajo realizado por una Comisión Asesora Presidencial convocada por el Presidente Piñera, que elaboró propuestas y ámbitos de acción y desarrollo para presentar, reconociendo los altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso de los servicios públicos y escasa conectividad, cuatro lineamientos estratégicos a desarrollar encabezados por la integración social, introduciendo por primera vez este concepto como elemento rector del desarrollo urbano en los próximos cincuenta años.

Así mismo establece dicha Comisión Asesora, la responsabilidad del Estado de velar porque las ciudades sean lugares inclusivos que permitan el acceso a los beneficios urbanos, así como a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, integración social, transporte, cultura y esparcimiento.

Ahora bien desde el Ministerio de Vivienda se ha incentivado el desarrollo de proyectos que mejoran las condiciones de localización, acceso a los servicios y áreas verdes, que elevan los estándares de nuestras ciudades para los sectores más vulnerables de nuestra población, mediante llamados especiales para proyectos de integración social en materia de subsidio habitacional.

En esa misma dirección recientemente el Gobierno ha lanzando una programa de subsidio al arriendo, que promueve el acceso a vivienda para familias jóvenes, en que el aporte del Estado se espera sin duda, permita a las familias a acceder a mejores localizaciones. También se encuentra en discusión, en el Congreso Nacional, una iniciativa legislativa que promueve incentivos para la integración social urbana mediante una modificación del Decreto DFL N°2 del año 59, cuyo objetivo central es promover el desarrollo de proyectos inmobiliarios en torno a las redes del transporte público, entregando beneficios normativos urbanísticos a aquellos proyectos que cuenten con viviendas económicas. Particularmente desde la Comisión de Vivienda y Urbanismo, hemos trabajado en dos proyectos que buscan mejorar la calidad de los espacios públicos urbanos. Uno de ellos que crea un sistema de aporte al espacio público, que busca hacer que todos los proyectos de desarrollo inmobiliario, contribuyan de manera proporcional al desarrollo de las ciudades (Ley de aportes al espacio público). Y una segunda iniciativa que crea un mecanismo de compensación para abordar las declaraciones de utilidad pública establecida

en los planes reguladores. En ambas iniciativas así como en el trabajo permanente de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, se ha realizado un trabajo minucioso y colaborativo con el Ejecutivo para avanzar en mejorar nuestra institucionalidad y en ello me permito destacar especialmente el impulso que le han dado a estas materias los diputados, señores Patricio Hales que se encuentra aquí presente y el diputado Carlos Montes, que han posicionado el tema de la integración urbana como una variable siempre presente en la discusión.

Tal como lo declara la Política Nacional de Desarrollo Urbano y como es la voluntad de los integrantes del Congreso Nacional y en especial de los miembros de la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados, la promoción de la integración social no es sólo una responsabilidad del Estado sino que debe entenderse como una prioridad nacional, en la que se da espacio tanto a quienes nos corresponde la labor de legislar como a instancias como éstas, ya que son ustedes quienes pueden entregar alternativas y luces respecto de los mejores caminos por los cuales avanzar.

Estamos ciertos que este es un largo proceso y que los logros alcanzados aun cuando son incipientes, pues se requieren no sólo cambios en la estructura normativa sino fundamentalmente en la sociedad en que vivimos puesto que la integración implica necesariamente un compromiso individual de respeto y compromiso con el prójimo. Es decir un cambio sociocultural que debemos promover, y asumir para que estos cambios legales y normativos tengan éxito y sean sustentables en el tiempo.

Como Comisión de Vivienda, podemos comprometer nuestros mejores esfuerzos en promover un dialogo permanente y constructivo en las discusiones de las leyes que contribuyan a lograr el objetivo de ciudades en donde la integración social y urbana sea un valor fundamental en el desarrollo del tipo de ciudad en el que queremos vivir, más amable y más inclusiva.

Para terminar quiero destacar la permanente tarea que desarrolla tanto la Pontificia Universidad Católica de Chile a través de ProUrbana, del Banco Interamericano de Desarrollo, como del Lincoln Institute, para promover el perfeccionamiento de las políticas públicas en el ámbito del desarrollo urbano, labor que en muchas oportunidades ha sido un referente en nuestra tarea legislativa. Muchas gracias.





### **Martim Smolka**

**Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy**

Buen día a todas y todos, quiero antes que todo agradecer la oportunidad de volver aquí a Chile, donde ya hicimos no sé cuantos programas y esperamos seguir haciendo programas con gente siempre tan entusiasmada y tan lista. Ustedes no se dan cuenta pero circulamos bastante por ahí por América Latina y sus programas donde miramos infinitas iniciativas sobre temas de políticas de suelos y a pesar de lo que puedan imaginar, Chile está bastante avanzado en América Latina en estos temas de promoción, y en el debate y en intentos de políticas de promoción de inclusión urbana. Ustedes en larga medida están en la frontera a pesar de que pueden imaginar que están con un problema muy serio acá y efectivamente están así como cualquier otro lugar de América Latina, pero aquí en Chile la impresión que se tiene es que hay un avance significativo en la discusión, principalmente en la movilización de la gente en esos temas.

El Lincoln Institute, es una institución educacional sin fines de ganancia, con base en Cambridge en Estados Unidos, fue fundada por un industrial americano que hizo fortuna

con varios de sus inventos y dejó su fortuna para una fundación consagrada a promover el debate de mejores políticas de suelo.

Nosotros operamos en América Latina, en China, en Estados Unidos y en algunas ocasiones en Europa. En América Latina hacemos como unos cuarenta seminarios de este tipo al año en distintos lugares y programas educacionales de todo tipo, financiamos investigaciones, tenemos muchas publicaciones e información disponible en el website. Ustedes si quieren pueden entrar y recibir los materiales que les interesen, también se va a hacer una distribución de material aquí en el seminario, la cual va a estar disponible para todos.

No voy a ocupar más tiempo porque tenemos una agenda bastante llena, quiero solamente agradecer otra vez la oportunidad de estar aquí y poder estar colaborando con una discusión interesante y bien informada que hay aquí en Chile, y es una oportunidad de oro que tenemos de estar aquí con ustedes. Muchas gracias y buenos días.



**Eddy Linares**  
**Jefe de operaciones BID en Chile**



Bueno días señor Rector de la Universidad, señora presidenta de la Comisión, señoras y señores.

En 1978 Chile implementó el primer programa de subsidio a la demanda para la compra de viviendas en el mundo. Esta política anticipó un modelo promovido luego por el BID y otros organismos internacionales conocido como Enabling Approach en el cual el gobierno genera incentivos y actúa como facilitador para que el sector privado produzca y financie las viviendas que requiere el país.

Gracias a esta política caracterizada por su continuidad por más de cuarenta años y un presupuesto significativo, Chile redujo su elevado déficit habitacional de cerca del treinta % de la población viviendo en condiciones inadecuadas en 1990, a menos del diez % en el año 2009. Entre 1976 y 2007, aproximadamente dos de cada tres familias accedieron a viviendas con alguna forma de subsidio estatal.

No obstante el éxito de la política en términos cuantitativos, se ha empezado a evidenciar efectos no deseados, la excesiva focalización en la cantidad de viviendas producidas ha descuidado aspectos críticos como la calidad, la localización y la coordinación con otras políticas de desarrollo urbano, en particular las políticas de transporte público y de uso de suelos urbanos. Esto ha resultado en una concentración de la vivienda subsidiada en las periferias de las ciudades, alejadas de los centros de trabajo, con deficiente provisión de servicios de transporte e infraestructura. La segregación socio espacial que ha resultado de la implementación de la política es un hecho asumido.

Sabemos que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo está tomando medidas para detener estos aspectos negativos como, por ejemplo, la implementación de un programa piloto de subsidios para vivienda en alquiler, el mejoramiento de barrios en el país que requieren intervención para mejorar infraestructura, conectividad y áreas verdes. El diseño de programas de recuperación de áreas centrales y barrios

patrimoniales y la creación de instrumentos de gestión de suelos como las zonas de desarrollo urbano condicionado. Por otra parte, el BID está interesado en apoyar estas acciones y mantener intercambios de conocimientos, ya que muchos de estos temas se están volviendo prioritarios en los países de la región.

En cuanto al mercado de alquiler el Banco ha terminado una investigación en nueve países de América Latina y el Caribe, incluyendo Chile, en las que se revisa las experiencias exitosas internacionales en la materia y su posible aplicación en la región. En la actualidad se están desarrollando diálogos técnicos en torno a este tema con las autoridades de Colombia, México y Perú. En cuanto al mejoramiento barrial, el Banco posee una experiencia de más de treinta años en ese sector apoyando programas considerados exitosos como el "Favela Bairro" en Brasil, lo mismo puede decirse de las intervenciones en centros históricos ya que el Banco tiene experiencia en programas en los que sobresalen Quito en Ecuador, y Olin en Brasil. Sin olvidar que el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso fue también apoyado por el Banco. En términos de los mecanismos de gestión de suelo, el BID está desarrollando una investigación sobre los efectos de estas intervenciones en áreas como el precio del suelo, la generación de viviendas de interés social, el uso del suelo, y los recaudos fiscales, en quince proyectos, en cinco países. Esta investigación ha contado con el apoyo de Lincoln Institute of Land Policy, entidad que también nos acompaña en estas jornadas.

Por lo mencionado el Banco ha decidido apoyar este importante seminario en el que compartirá sus experiencias en el tema de vivienda en alquiler y la recuperación de barrios patrimoniales, estamos seguros de que este evento nos permitirá reforzar el dialogo con las autoridades del país, así como intercambiar lecciones y prácticas, por el bien de todos los gobiernos de la región. Muchas gracias.





## I. Desafíos del desarrollo urbano: Pasando del diagnóstico hacia las propuestas de solución

### Patricio Hales

Diputado y Ex Asesor en materia Habitacional y Urbana de Michelle Bachelet

El concepto de integración social urbana ha sido un concepto no explicitado en la política de Estado a lo largo de nuestra historia en las políticas habitacionales, sin embargo, en el siglo veinte han habido experiencias que podríamos destacar, como algunos casos de ciertas formas de integración social urbana.

Las recuperaciones de plusvalía por ejemplo, que de manera incipiente en algunos momentos de nuestra historia, alrededor de los treinta, anterior de los cuarenta, se usaron para realizar algunas intervenciones de ciudad.

Lo menciono porque naturalmente, integración social y política de suelo son materias ineludiblemente asociadas y la políticas de suelo asociado a la recuperación de plusvalía también lo es. Yo no soy el representante de la Presidenta electa en este foro, no soy sino uno de los miembros que participó en su momento en la campaña junto con el profesor Luis Eduardo Bresciani. Esa fue una tarea cumplida, estoy en tanto acá como miembro de la Comisión de Vivienda y Diputados, y no puedo eludir eso sí que cuando trabajamos en la campaña de la Presidenta Michelle Bachelet elaboramos un conjunto de propuestas entre las cuales hay explícitamente conceptos de integración social urbana y de suelo que voy a mencionar.

Lo más importante es que el debate sobre integración es un debate ya iniciado en las candidaturas presidenciales, no tengo recuerdo que haya habido una discusión sobre estas materias. No tengo memoria, ni conozco documentos

de que en otras elecciones presidenciales Chilenas se haya planteado en la discusión de los programas para alcanzar la presidencia de la República, la palabra “integración social urbana”, ni mucho menos políticas de suelo donde se llegue a discutir recuperación de plusvalía y otras materias. En esta materia debo decir que en esa tarea de coordinador que me tocó asumir, escuche esto en diferentes candidaturas, de distintas maneras y con distintos desarrollos. Eso es un buen augurio por lo menos para pensar que es probable que vayamos a profundizar en materia de políticas de Estado hacia la integración y en la ruptura de la desigualdad. En el caso del programa de Michelle Bachelet quiero decir que de manera explícita se dice a la letra *“hoy resulta necesario establecer una política urbana habitacional que garantice no sólo equidad e integración social...”* Muchas veces hay una confusión entre equidad e integración social. La equidad es igualar en determinadas garantías de un estándar que no garantiza y no asegura la integración social, usted puede otorgarle a un gueto determinados elementos que le ayuden a tener equidad, que le ayuden a facilitar el acceso a determinados bienes públicos que están en privilegio de otros sectores, pero seguirá siendo gueto, seguirá estando distante y como dice el profesor Sabatini podrá tener la peor de las segregaciones que no sólo es la distante sino homogénea. Y sin embargo usted aplicó elementos de equidad. La integración debería ser una parte de esa equidad y sin embargo no está garantizada cuando

usted otorga determinados elementos subsidiados a veces por el Estado, por eso es tan importante establecerlo así. Solamente en la Nueva Política Habitacional de Michelle Bachelet en el 2006, recién se habla de manera explícita en un documento de Estado sobre integración social, ahí hay un documento donde en la Nueva Política Habitacional se declara pretender una integración social.

Otro momento en que el programa de Michelle Bachelet lo señala, dice claramente en cuanto a barrios y viviendas: *“se establece que es necesario el restablecimiento, ampliación y mejora de algunos programas habitacionales y la creación de otros nuevos, que vendrá acompañados de un gran desafío de gestión entregando un rol muy importante al Estado en la búsqueda...”* muchas veces se suele decir los programas de los candidatos no dicen nada, son solo principios generales, son frases para los foros de opinión pública, fíjese que esto no ha estado en los foros de opinión pública, no ha estado en el debate, no ha estado en las declaraciones, pero está explícito en un libro publicado donde se habla de un rol muy importante del Estado: *“entregar un rol importante al Estado, en la búsqueda de los objetivos no sólo de equidad-nuevamente-, sino de integración, permitiendo mejorar las condiciones de vida de miles de chilenas y chilenos pertenecientes a sectores vulnerables”*. Por supuesto estos principios usted va a tener que complementarlos con ideas, medidas, acciones, y propuestas de las cuales ha habido un gran debate, no solo en Chile, estoy diciendo un gran debate en las propias comisiones con las que trabajamos en la elaboración de estos principios de la campaña. Es decir, ahí se hizo discusión, se habló de las nuevas formas de gestión de suelo, se habló de la necesidad de proveer suelos, se publicó en las páginas web del propio comando distintas propuestas de fórmulas para la tenencia de suelo por parte del Estado, materia que está en los últimos días a propósito de la venta de terrenos del Estado.

Explícita el programa de Michelle Bachelet la necesidad, también, de planes de regeneración urbana, regeneración urbana integral en territorios deteriorados, donde ya se ha producido cierto daño y no es posible hacer la recuperación urbana adecuada. Quiero destacar que además se vuelve a explicitar en el programa la idea de la “Comisión Inter-ministerial Ciudad, Vivienda y Territorio”, Comisión que existe a nivel de Estado en Chile pero que es de poca capacidad operativa. Estas Comisiones se establecen para la adecuada coordinación de las instituciones del Estado, pero no funcionan coordinadas. Mal las va a coordinar si usted no le da las potestades que tiene que tener y las atribuciones que tiene que tener. Fíjese que ya la sola declaración de pedirles que se coordinen, que se junten en una comisión, es el reflejo fiel, es casi el decreto de asegurar que no están coordinados y también es casi anunciar que no se van a coordinar, porque si se coordinaran de verdad

existiría la obligación legal, decretada, de que se coordinen. Han habido experimentos de ese tipo en donde lo que ha funcionado ha sido un escenario de comisión para la coordinación donde se ha explicitado la descoordinación. Sin embargo esta Comisión de Ciudad interministerial, que existe, por lo menos Michelle Bachelet le ordena en el programa y dice *“deberá elaborar una política de suelo con medidas legales, reglamentarias, de gestión que permitan garantizar que el Estado acceda a los suelos públicos y privados de calidad integrados socialmente con la ciudad”*. Esto es una tremenda frase para la discusión del afinamiento de un programa en materia de medidas. O sea estamos diciendo que no es cualquier suelo, no es en los extramuros, no es en los márgenes, no a la fórmula de decir *“mire desde hace ochenta años a nuestro país lo que le interesa es poner a la gente bajo techo”*, sacarlos de los campamentos, de las antiguas callampas de los años cincuenta y sentirnos orgullosos porque los ponemos bajo techo, no importando donde. Hoy en día se está diciendo que el Estado acceda a suelos públicos y privados de calidad y no a cualquier suelo, integrados socialmente con la ciudad y que permitan desarrollar en ellos distintas intervenciones urbanas y habitacionales.

No se puede decir que de esto no se ha hecho nada, porque se han realizado iniciativas como Palomares, o la rivera norte del Biobío, ejemplos pequeños que a mí me gusta siempre mencionar. El de La Ermita de San Antonio, el borde del Mapocho arriba en Lo Barnechea donde hay una mezcla de intervenciones del Estado que vela por aquello, pero claro con discusión. Hay una discusión sobre la Gentrificación, ¿es la Gentrificación integración? Hay ejemplos notables en otras partes del mundo, por ejemplo la intervención focal en la Isla de Manhattan, el High Ligth, es un ejemplo de Gentrificación donde se ha terminado produciendo integraciones de tipo cultural distintas, donde los barrios que eran vivienda social hoy día están con el mundo del intelecto. Hay críticos enormes sobre la misma Gentrificación. El profesor Sabatini escribe sobre eso. “Barrio Cerrado” me parece que se llama un libro que publicó ahora, harán como unos seis años atrás, donde hace la observación de esto, que usted compra terrenos a precio de obrero y los vende a precio pituco, a la inmobiliaria, en fin, pero termina siendo Gentrificación. ¿Fue bueno? los pobladores de los alrededores en el libro de investigación declaran que fue bueno, otros dicen que no, que trae otros efectos.

El programa de Michelle Bachelet dice, en barrios y viviendas cuando ya entra a hablar de la política habitacional vuelve a repetir: *“hoy resulta necesario establecer una política urbana habitacional que garantice equidad e integración social”* o sea nuevamente la necesidad de señalar los dos términos. Y un rol muy importante al Estado en la búsqueda de objetivos de integración permitiendo mejorar las condiciones de vida de los chilenos.



Marco además con una estrella la decisión, de lo que mencionaba nuestra presidenta de Comisión, señora Claudia Nogueira, cuando Bachelet en su programa dice: *“Avanzaremos decididamente en la implementación de la agenda institucional surgida de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, importante esfuerzo técnico alcanzado por el Estado de Chile”*. Entre otras materias esta política señala iniciativas que vincula el trabajo del gobierno central con los niveles regionales y comunales, transfiriendo competencias, recursos, en fin...

Aquí se abre una presentación a parte, es decir usted puede tener el programa y solo en ese capítulo cuando Michelle Bachelet asume y declara el compromiso por avanzar decididamente en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, usted tendría que tomar el otro documento y decir: ¿Qué aspecto de la Política de Desarrollo Urbano se va a desarrollar?, no está explícito en el programa, está señalado en la forma que acabo de señalar, que me parece extraordinariamente valioso e importante. Primero, importante, yo no puedo dejar mi rol de político y decir que es un acto de sincera y explícita generosidad política que Michelle Bachelet haya sido la única candidata presidencial que toma la Política Nacional de Desarrollo Urbano, elaborada por convocatoria del Gobierno del Presidente Piñera, promulgada por el Presidente Piñera. Nos convocó a nosotros a trabajar durante un año y medio y trabajamos y colaboramos de manera leal, distintos sectores, académicos, políticos, profesionales, gente de todo tipo que seleccionó el Presidente Piñera. Y Michelle Bachelet toma ese documento y dice *“avanzaremos decididamente en la implementación de esa política”*.

Primero ahí hay algo... En un país que declara la degradación de la política, el desinterés de la policía, las malas prácticas de la política, me parece que es digno de destacar una conducta de ese tipo. Y en segundo lugar en términos de contenidos, porque no es cuestión de decir que en vacío asume lo que aquí se dice de Política Urbana, aquí se valoran cuestiones de importancia. Será la Presidenta de Chile, será Michelle Bachelet quien va a decir qué aspectos de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano van a ser tomadas en materia de integración y de suelo, es ella la que va a ordenar a sus funcionarios, a sus distintos ministros y enviara si le parece adecuado al Parlamento los proyectos que correspondan para que estas cuestiones se puedan hacer.

Porque La Política Nacional de Desarrollo Urbano, bien mencionada por la diputada Nogueira, no es más que eso o sea es la Política Nacional de Desarrollo Urbano pero no son los instrumentos para la acción. O sea después de la Política Nacional de Desarrollo Urbano tendría que decir *“esto lo voy a transformar en ley”* este aspecto, *“este otro no necesita ley le basta un decreto”*, *“este otro le basta un ordinario”* y con la genialidad, la potestad normativa de nuestro Ministerio de Vivienda capaz que bueno unos

textos interpretativos que suelen aparecer cada treinta días -estaba la reciente seremi aquí, Maricel Rojas, y conoce perfectamente lo que esto significa, donde lo que dice la ley después tiene otra interpretación- pero serán todas esas autoridades bajo el mandato de la Presidenta la que dirá que aspecto de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano se hace. Por lo tanto cuando yo mencione esto por favor que nadie diga *“el que estuvo trabajando en la campaña, comprometió que Bachelet haría esto”*, No, yo voy a decir que cosas considero interesante observa para que la Presidenta tome decisiones a este respecto en relación a su frase de decir *“avanzaremos decididamente en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano”*.

En los pocos minutos que me quedan menciono, que es notable el documento de Política Nacional de Desarrollo Urbano, el profesor Smolka va a vibrar después de tantos años haciendo esfuerzos para tener frases como estas en alguna política de Estado, espero emocionarlo profesor, dice: *“es necesario reforzar las herramientas del Estado para captar los aumentos de valor”* esa no se la esperaba profesor *“que sobre los terrenos eriazos o subutilizados producen acciones claramente atribuibles al mismo Estado -o sea hubo alguna intervención del mismo Estado que le dio valor a un terreno, eso lo hemos escuchado antes- sea mediante obras de infraestructura o a través de cambios normativos”*.

Sobre esto, hicimos un seminario en el 2001 en Chile por primera vez sobre plusvalías urbanas. Creo que no fue casi nadie, fueron puros profesores no más. Pero fue muy interesante, colocamos el tema como mencionaba la diputada Nogueira, hicimos el debate sobre esto y una de las discusiones sobre el plus valor que siempre se dice: ¿y si le colocan una Estación de Metro? ¿Qué hizo el propietario del terreno en ese suelo?, nada; esperó y le colocaron la Estación. Si pero no es solo la obra de infraestructura, la mirada por decirlo de alguna manera vulgar y corriente, es la obra de infraestructura, pero ¿Y la que no se ve? Igual que en la música, el momento del silencio, esa que viene en la norma cuando a usted lo toca la barita del Rey Midas, mientras usted dormía, solo porque se cambió una normativa y le dijo donde construías dos piso construirás 17, donde tenías una densidad de 15 tendrás 300, donde se aplicaba la rasante, ya no se aplica, donde el uso del suelo era culto, deporte y área verde, será habitacional. Esa no es la obra del Estado pero es la acción del Estado, como me gustaría que esta parte de la política urbana fuera asumida en la expresión completa, claramente atribuible al Estado por infraestructura o cambio normativos, que incrementen la intensidad del uso del suelo, estas ganancias de valor, que conceptualmente son otorgadas por la comunidad, debieran quedar sujetas a uno o más sistemas de retribución. Para mi esta sería la frase para la placa de mármol que va a regalar la Universidad Católica a los asistentes al seminario como recuerdo de lo que es política de suelo hacia

la integración, porque es una frase de la política urbana extremadamente interesante para abrir por supuesto un tremendo debate, porque ustedes después me van a preguntar bueno ¿y cómo se cobra ese valor?, no sé sabe, ¿y quién lo cobra?, no se sabe... Tiene que haber una norma o sea una cuestión como esta es claramente material de ley, en mi opinión. Esta es mi opinión y no estoy diciendo que esto está en el programa de Michelle Bachelet, no está y será la Presidenta la que decidirá qué aspecto toma de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, lo que ella señaló es el compromiso.

Pero se señala además, considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados para corregir imperfecciones en el mercado del suelo. Escuchen esta frase, punto 2.3.6: *“Perfeccionar, las herramientas tributarias aplicables a los terrenos eriazos o sub utilizados en las áreas urbanas corrigiendo dispersiones o exenciones”* esto que usted tiene aquí en Chile, usted tiene un gigantesco terreno que lo compró a precio mil y lo vende a precio de oro y no constituye renta. Renta constituye la boleta que usted da como profesional, renta es lo que el frutero de la feria gana, renta no los constituye esa falta de habitualidad en la venta de un terreno de manera gigantesca.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano propone corregir exenciones que le otorgan un trato diferente al resto de los terrenos urbanos, y en el mismo sentido proponer fórmulas para que los inmuebles fiscales aporten a las comunas. Yo considero que aparte de estos temas, no puedo dejar de decir que llamé inmediatamente la semana pasada o ante pasada, al señor Ministro de la Vivienda para preguntarle personalmente cómo se explica la relación entre este documento y el reciente anuncio formal de sacar a remate la gigantesca cantidad de hectáreas que son de propiedad del Estado y que están a la venta para comprarse en los próximos días. Yo no lo entiendo, porque además no lo entiendo en un gobierno que está terminando su mandato, que le quedan un par de meses para entregar el mando, hay una elección presidencial, y en el inter tanto entre la elección presidencial y la asunción del nuevo gobierno, se van a consolidar las ventas de esos terrenos que son propiedad del Estado cuando estamos hablando de buscar políticas de suelo para proveerle de suelo al Estado, entonces claro, efectivamente no voy a contar todo el debate, hoy día hay en las Cámaras una sesión especial para discutir esta materia. Es cierto que hay 8 mil hectáreas que son del desierto para hacer plantas solares o cosas como esas pero hay otros terrenos que no son de esos y que tienen otros privilegios y otros precios.

En Alto Hospicio no hay suelo y bienes nacionales remata los suelos y claro los compran la Zofri para la venta de artículos de importación, para instalar galpones y semi-industria. Y necesita usted terreno para hacer viviendas sociales y los precios que usted tiene que tener son de 0,60, 0.63 y 0.70, 1,74 UF, si no me equivoco para llegar ya a

vivienda en altura, porque puede densificar un poquito más y en Antofagasta está hasta 5 UF, en el desierto está a 5. ¡Y vendemos terrenos en este instante!, Esto demuestra que no es suficiente escribir en el papel nuestras declaraciones de intenciones si no van aplicadas, y no van acompañados de una práctica, que vaya en el camino de la provisión de suelos buenos, de calidad, adecuados y en las cantidades necesarias para producir la integración, porque al final si la integración no va acompañada de suelo para poder integrar donde usted va a terminar construyendo, es poesía. La Política Urbana además, y felizmente, tiene un capítulo bien interesante. Cuando el Presidente nos convocó, dijo *“¿por qué el tema 1 se llama segregación?, es sólo la constatación del diagnóstico, por qué no le cambian el nombre y lo llaman integración”* y por eso ese capítulo se llama así. Se plantea que la mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana, segregación, exclusión social, se habla que alrededor de 1 millón 700 mil personas de nuestros 17 millones de chilenos están viviendo en guetos, con alta segregación social. Se pusieron frases acá que nos interpretan plenamente, se recogieron sinceramente textos que nosotros preparamos, textos a la letra, yo diría que estas son nuestras palabras, están los documentos, presentamos con Gross, Bresciani, Triveli, Garcés, Jaime Silva, Marcelo Fará, en fin, se me olvidan varios nombres, alrededor de 35 personas que participamos. Hicimos un documento que presentamos con veinte páginas y aquí hay frases que se acogieron textual *“la segregación no sólo afecta a los segregados, no solo a las personas que viven en los sectores segregados, sino a todos nuestro país, a toda nuestra población, interpela además nuestro valores, nuestros conceptos de sociedad, daña la competitividad, la sustentabilidad de nuestras ciudades y nuestra conveniencia”*.

Y el Estado, necesitamos más Estado, no va a ver integración si no hay más intervención del Estado, no hay solución a la segregación si no hay Estado, no sirve la exagerada privatización, por eso me rebelo frente a esta idea de la venta de los terrenos que aparece tan contradictorio con esta expresión explícita *“el Estado debe velar porque nuestras ciudades sean inclusivas, el Estado debe asegurar que las personas estén bien protegidas”* y que ese debe ser el objetivo de prioridad nacional *“evitar por parte del Estado situaciones de segregación, reducir el déficit o además reducirlo agregando el concepto de integración”* no sólo poner a todos bajo techo sino además generar integración urbana, políticas de suelo para valorar la función social del suelo. Todo esto se encuentra explicitado y yo estoy seguro que la Presidenta Michelle Bachelet va a seleccionar de buena manera qué aspectos de la Política Nacional de Desarrollo Urbana van a ser acogidos respecto de la frase cuando ella dice *“avanzaremos decididamente en esta materia”*. Muchas gracias.





### Comenta Claudio Orrego

Ex alcalde de Peñalolén y Candidato Presidencial.

Actual Investigador del Centro de Políticas Públicas UC

Primero que todo, muchas gracias por la invitación. Quiero agradecer además la posibilidad de comentar a Patricio, no solamente es un gran amigo, un gran diputado, sino un servidor público. Me tocó conocerlo y padecerlo en mi calidad de Ministro de Vivienda y Urbanismo, pero siempre en una actitud muy constructiva.

En los años 60 en Chile tuvimos una gran reforma, que fue la reforma agraria, 4 de cada 10 chilenos vivían en el campo en condiciones bastante paupérrimas y bastante poco humanas, tres o cuatro décadas después, 9 de cada 10 chilenos viven en las ciudades y cuando uno mira los datos y ya algo mencionaba Patricio, 15 % de esas personas que viven en las ciudades están en barrios que podríamos calificar de altamente vulnerables, o segregados, o guetos, el 50 % evalúa mal el transporte público y el 40 % le gustaría cambiarse de comuna. Si eso no suma por sí solo la necesidad de una gran reforma urbana yo no sabría qué. Hemos hablado durante los últimos años de todos los errores del Estado, de cómo el Estado a través de una política de vivienda que priorizó la cantidad por sobre la calidad, la solución individual por sobre la solución colectiva, generó guetos. No hemos hablado mucho de los errores del mundo privado, en estos años, y mucho menos hemos hablado del rol positivo que debiera tener el Estado en materia de hacer una ciudad justa, amable y por supuesto socialmente integrada. Ya Patricio mencionaba algo casi inexistente en Latinoamérica, que es el rol de articular una visión común de mediano y largo plazo sobre lo que queremos para las ciudades. Esta Política de Desarrollo Urbano que se acaba de promulgar, que es una nueva iteración de otros intentos que han habido donde hubo representantes de toda la sociedad civil, de todos los colores políticos, de todas las

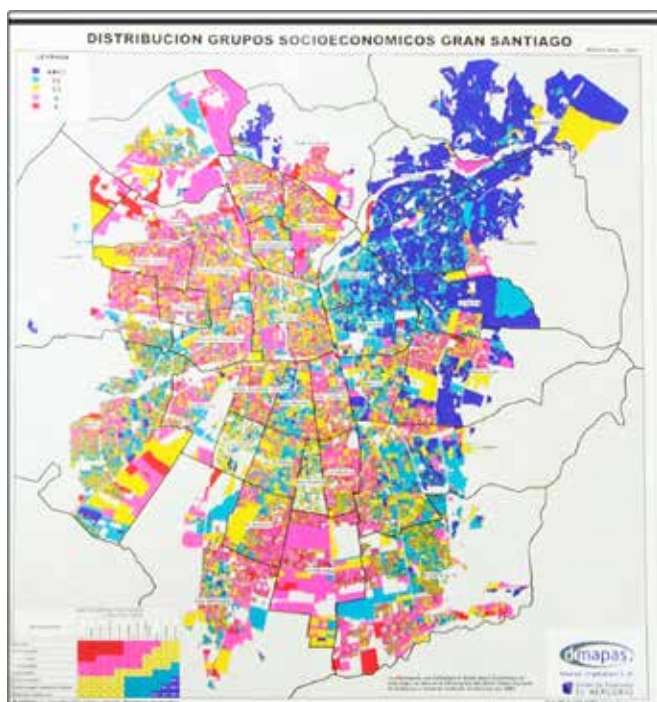
profesiones, da cuenta de esa visión de largo plazo, que creo que es fundamental, si uno no sabe para dónde va cualquier camino parece factible. Y una Política de Estado de Desarrollo Urbano creo que es fundamental en este rol positivo del Estado y hoy en día Chile la tiene.

Segundo. Algo que perdimos en Chile, aunque parezca raro porque planos reguladores tenemos, es el rol planificador del Estado en materia urbana. Este simplemente desapareció y aunque no lo crean fue reemplazado por los departamentos de estudios, muy bien equipados y muy bien dotados, de muchas empresas privadas que saben mejor que el Estado, que es el garante del bien común, hacia dónde va la ciudad, por dónde va a crecer la ciudad y usted ve que una empresa de retail, de cadena de combustible, de farmacia está comprando terrenos con bastante más anticipación de lo que hace el Estado, porque modela producto de las nuevas tecnologías y las información disponible, hacia dónde va la ciudad. El Estado tiene que recuperar la capacidad de planificar la ciudad de manera inteligente, no aislada o autárquica, en diálogo con los privados y con la comunidad.

Tercero. El rol del Estado como un gestor, palabra casi herética hoy día, el Estado no puede hacer nada porque eso es estatismo. El Estado de acuerdo al correcto entendimiento de la palabra subsidiaridad, no debe hacer aquello que otros pueden hacer, pero está obligado a hacer aquello que otros nunca van a hacer. El mercado no va a hacerse cargo de los barrios vulnerables, de la segregación, de los problemas de contaminación. El Estado tiene que tener un rol y como yo creo no obstante reivindicar el rol de la planificación, las ciudades no se dibujan, si no que se hacen. Creo que el rol del Estado de gestionar. Y, por último, creo que el

Estado tiene un rol de promover, la participación ciudadana. Yo me voy a saltar hacia el final que es el tema de la integración que es el tema de fondo, pero quiero decir dos palabras antes.

En materia de equidad, podemos ver este plano (imagen 1), hecho por supuesto por una empresa privada -no por el Estado, ojalá tuviéramos esa capacidad-. En que se mapea con colores lo que es la distribución socioeconómica de la ciudad de Santiago, uno dice Santiago ¿es segregado o no? Bueno miremos no más este plano, donde los ricos viven con los ricos, los pobres viven con los pobres, la clase media vive con la clase media y ahí algunas excepciones bastante raras, una de las cuales me toco dirigir durante 8 años que se llama Peñalolén o Huechuraba, casos que el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica ha estudiado bastante. Por qué digo esto, porque mucha de la inequidad, de la cual hablamos tiene que ver con que llegó el momento de dejar de hablar en promedios, yo he hablado de la "tiranía de los promedios". Usted mira la ciudad de Santiago y tiene un estándar de 9 metros cuadrados de áreas verdes por habitantes, según la OPS Santiago tiene en promedio 5,8 m<sup>2</sup>/ha o sea no está tan mal. Pero en el sector alto existe 20 m<sup>2</sup>/ha, y en el sector rojo (el más vulnerable) existe 1,05 m<sup>2</sup>/ha de área verde. Usted mide pobreza en Chile y Chile está bien. Tenemos 14% de pobreza, pero Ercilla zona mapuche, tiene 52 % de pobreza en comparación con Zapallar que tiene 0%.



**Imagen 1:** Distribución socioeconómica en la Región Metropolitana

En relación a los Índices de mortalidad infantil, en Chile tenemos una muy buena tasa. De 7 niños por cada 10 mil mueren, ahora cuando uno va a Sierra Gorda la cifra aumenta a 58% y cuando uno va a Talagante, 2%. Tiranía de los promedios, parte de la inequidad que tenemos nos es solo de ingreso per cápita, no es solamente de grandes cifras macroeconómicas, tiene que ver con la distribución territorial de los bienes públicos.

Por lo mismo, como pre candidato presidencial una de las cosas de la que hablábamos era de los derechos urbanos, así como existe en Chile el Auge de la salud, un conjunto de garantías establecidas y garantizadas por el Estado, creemos que eso corresponde también hoy en día para la ciudad. En materia de participación, es un tema ineludible la participación ciudadana. La ciudadanía está cada día más informada y cada día más desconfiada, sin ella las políticas y las decisiones, carecen de legitimidad pero también se privan del tremendo input para que sean buenas políticas públicas de acuerdo al sentir de la ciudadanía. ¿Eliminan la participación los conflictos?, se los digo por experiencia propia, no los eliminan, ¿eliminan la desconfianza? No. Pero si encausan el sentir ciudadano y de esa manera creo yo que se hacen posibles políticas nuevas en materia de urbana. ¿Es fácil? es muy difícil, la gente desconfía de lo público y de lo privado. No hay noción del bien común, cada uno se preocupa de su metro cuadrado, "no en mi patio trasero" es la consigna ciudadana de hoy día y finalmente la gente está preocupada de lo macro pero muchas veces lo micro también deja de ser. ¿Cómo se hace esto? una nueva Pedagogía Cívica Urbana, que parte desde el trabajo de terreno, de consultar a los vecinos, que parte haciendo cabildos y hablando con ellos de todos los temas y que busca mecanismos de participación que no se reducen solamente a la discusión de un Plan Regulador, sino que también es capaz de buscar mecanismos precisos a nivel del barrio, en los cuales poder participar. Por ejemplo, el que tuvimos en Peñalolén cuando fui alcalde, que acaba de ganar el premio Avonni, la recuperación de espacio públicos participativa, sitios eriazos que mediante la participación, el diseño colaborativo y el trabajo de los vecinos termina transformado no solamente en espacios públicos de calidad, sino que también en lugares donde hay capital social. Votos de presupuestos participativos, iniciativa que viene de Brasil y por supuesto también la discusión del tema macro pero sin esta gradualidad de la participación nos quedamos con el sí y el no al final del Plan Regulador y no educamos ciudadanamente a la gente en el tema de por supuesto la integración.

Esta es la segregación urbana ya lo hablábamos, ¿es un problema? sin duda alguna, ¿es posible resolverlo? creo que sí, ¿es fácil? es muy difícil, ¿por qué es tan difícil? primero porque hoy día hay un tremenda desconfianza tanto respecto del rol del sector privado, las inmobiliarias



son un fantasma que va a quitar el espacio a los demás, especialmente a los más pobres y los va a echar a la periferia, recordemos que una de las iniciativas del Gobierno Militar en Chile fue sacar a los pobres de los sectores altos y mandarlos a la periferia. Si alguno de ustedes- y lo digo sobre todo para los invitados internacionales y nacionales- ha visto la película Machuca, podrán darse cuenta de lo que esa erradicación generó. Yo estúdié en un colegio donde los vecinos del campamento eran integrados al colegio, pero eso desapareció en nuestro país.

También tenemos que ser capaces de generar un Estado que tenga la decisión, la inteligencia, los recursos, los incentivos y la participación para que esto sea posible. ¿Se puede? yo decía que sí, está en la experiencia de la toma más grande de la historia de Chile, 2.200 viviendas en un terreno baldío abandonado en Peñalolén, está el tipo de solución que se les dio no sin conflicto al lado de vecinos de sectores medios y de sectores altos y esto es el lugar que antes era una toma transformado hoy en día en un parque público para disposición de todos.

Los últimos 3 minutos me dedicaré solamente a cómo producir políticas que de alguna manera resuelvan esto. Primero el Estado tiene que dejar de ser solamente un espectador, se requiere que el Estado tenga una política de suelos, en la cual adquirir anticipadamente suelos para promover proyectos de vivienda social integrados socialmente debiera ser una de las políticas.

Segundo incentivos negativos para quienes especulan con el suelo, Patricio mencionó los dos que yo iba a mencionar: El primero, gravar con impuesto a quien especula con el sitio eriazos abandonado con buena localización, si es gratis esperar 20 años, espero 20 años, si me cuesta mucho dinero lo que hago es que invierto y hago proyectos y activo la ciudad y obviamente invierto en los lugares mejor dotados de servicios públicos. Y por supuesto transformar estas rentas verdaderas plusvalías que tengo en la especulación, en verdaderas rentas sujetan también al pago de impuestos. Tenemos que mantener -creo yo- un subsidio a la localización con todas las perfecciones que haya que hacer hoy día en Chile. Vivir y localizar a 400 mil familias, en las comunas que están, sin mandarlas a la periferia, va a costar más dinero y de una vez por todas tenemos que poner la billetera donde ponemos la boca. Si queremos integración eso va a costar más plata que construir muchas viviendas sociales en la periferia y en el campo.

Tenemos que ser capaces también en materia de vivienda -y aquí está el subsecretario de vivienda con lo cual me alegro por decir algunas cosas al respecto-, tenemos que

volver a incentivar proyectos viables de vivienda, no se trata de repartir como se hizo en el pasado y también como se volvió a hacer en este Gobierno, papeles de subsidio que no van a materializarse en mucho tiempo y quizás nunca. Hay que premiar proyectos ojalá con un puntaje adicional a quienes son proyectos integrados, otra de las buenas noticias que tuvimos es El Palomar, ya lo hablaba también Patricio, proyecto impulsado por el Ministerio de Vivienda con planificación, con alianza público privada, con buenos incentivos, donde ricos, pobres y clase media pueden convivir cuando las cosas se hacen bien. Queremos instaurar también una política de arriendo. De acuerdo a los estudios de la OCDE, Chile es el país que tiene menos arriendos de vivienda de toda la OCDE.

Tercero la venta de la vivienda social y la movilidad. Gran tema que hemos discutido y no hemos sido capaces de darle con el palo al gato. Y por último un tema bien específico que tiene que ver con algo que Patricio muestra en su presentación pero no lo dijo hoy día, que es la desigualdad en materia de ingresos. Hoy día los que tienen más vivienda social son los que tienen menos prepuesto, estos son miles de pesos por habitantes. De los 11 mil pesos por habitantes de San Joaquín a los 150 mil pesos por habitantes de Las Condes. Cómo vamos a hacer ciudad integrada con esta distribución del ingreso, hay que repensar el Fondo Común Municipal, en la cual aquellas comunas que tienen hoy día un gravamen social por tener muchos pobres y localización de vivienda social, tengan su compensación por esta vía para hacer espacios públicos.

Última línea, que ya estoy en el tiempo. Yo sé que no es el tema institucional, siempre dejamos lo institucional para el final pero sin municipios mejor dotados, sin, creo yo, Gobierno Metropolitano de verdad, en aquellas metrópolis y sin un Ministerio no solamente de la vivienda con un pequeño apellido de urbanismo, sin un Ministerio de la Ciudad, no vamos a ser capaces de abordar esta tremenda tarea, por supuesto una gran tarea, y lo digo yo que fui Ministro y después fui alcalde, que la próxima autoridad y quizás alguna de ellas está sentada por acá nadie sabe, aprendan de lo local. Los Ministerios creemos que tenemos que hacerlo todo a nivel nacional y después esparcirlo por Chile, hoy día hay mucha experiencia local e internacional que vamos a escuchar y que hemos escuchado que nos puede iluminar a hacer buenas políticas públicas, para que el sueño de una ciudad justa, integrada y sustentable no sea solamente una quimera sino un proyecto realizable en el corto tiempo. Muchas gracias.





## II. Logros y retos de la aplicación de nuevos instrumentos de política de suelo en Latinoamérica

### Expone Martim Smolka

Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy

Voy a hablar de tres puntos. En primer lugar quiero resaltar que obviamente el tema aquí es inclusión social residencial urbana. Para nada es un desafío exclusivo de América Latina o Chile, ese es un tema que está en los países avanzados, ellos también tienen problemas tremendos con esto. Hay todo tipo de manifestaciones en París por el problema de la exclusión o de la falta de inclusión social. Hay problemas de esos en Estados Unidos, hay problemas en todo los países Europeos de una manera general. Es un tema muy difícil todavía y que todavía no hay como se dice la "silver bullet", la bala de plata, nadie encontró todavía una solución fácil para ese desafío.

Particularmente, en América Latina tenemos dos agravantes en eso, y tienen que ver con la escala del problema: de los que hay que incluir -o los excluidos si quieren-. Hay todo un tema ahí y en algunos lugares al final quienes debemos incluir es a los ricos en las áreas de pobres porque son la mayoría, o los pobres, los pocos pobres en áreas de ricos o los muchos ricos en áreas de pobres ¿no? Obviamente que estamos hablando en América Latina de una escala del problema mucho mayor.

Pobreza urbana: Se mencionó aquí que en Chile el porcentaje de pobreza es más o menos 15%, casi la misma tasa de Estados Unidos, pero la diferencia allá es que el ingreso que clasifica a un pobre es en torno a dos mil dólares y aquí no sé en cuanto esté la línea de la pobreza. Pero gran parte de ese problema, y voy a intentar argumentar por ahí, tiene que ver con malas políticas de suelo o malas

políticas urbanas en general y trataré de presentar algún contexto para ello.

El punto que quiero hacer, es dejar en claro que el nódulo crítico es vencer la dictadura del mayor y mejor uso. Que es el gran problema que tenemos en una sociedad, hay que explicitar nuestras políticas de cómo promover y cómo vencer aquello. Para bien o para mal el mercado tiene sus imposiciones, sus condiciones, y son muy fuertes y es muy difícil contrarrestarlo. Y ahí hay algunos tipos de políticas que se han intentado, algunas más parciales que generales, entonces quiero comentar sobre eso.

Y también quiero tratar un tema que ya fue levantado aquí: La cuestión de la gestión social y de la valorización de la tierra, mejor hablar de eso que de recuperación de plusvalía, estamos hablando de recuperación de plusvalía como condición necesaria, pero ojo, no suficiente, para promover la integración social urbana. Entonces el argumento que quiero hacer ahí es que, más que recursos propiamente que se pueden generar -y no son pocos- y Sandroni por ejemplo, nos podrá hablar de alguna experiencia en Sao Paulo en donde se muestra que el potencial de recaudo de recursos es extraordinario, mucho más de los que se imaginan. Pero el tema para promover la inclusión social urbana no es tanto el recaudo, las fuentes nuevas de ingresos que se pueden redistribuir a lo Robin Hood o como se quiera, sino de cambiar el ambiente donde se hace la política: Mitigar, reducir los ímpetus, las expectativas de la gente sobre estas ganancias futuras que el suelo le puede



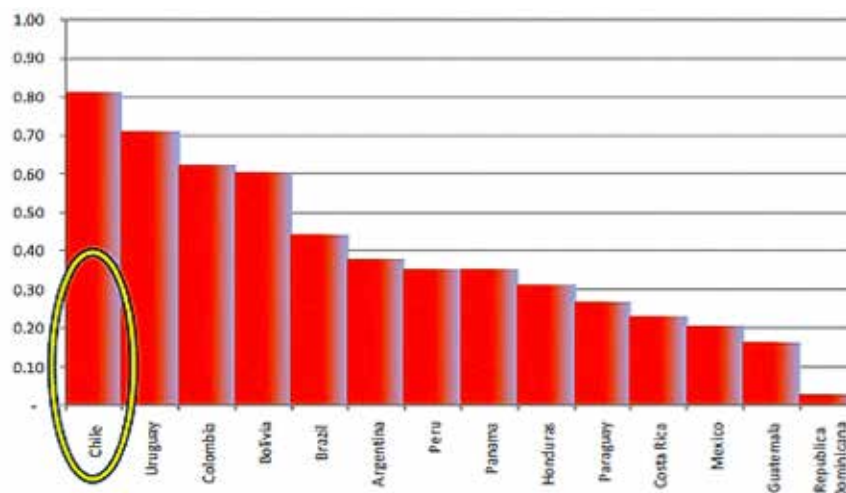
rendir y eso la política de instrumentos de recuperación de plusvalía tiene esa virtud, de reducir un poco la expectativa de los agentes de cuánto voy a ganar si me cambian la política, si me hacen esto o aquello. Y eso quiere decir cambiar el ambiente donde se hace política que me parece el más crítico en la discusión que estamos tratando.

Bien, hable rápidamente sobre el tema del agravante latinoamericano que hay en el desafío de la promoción de la inclusión urbana. Obviamente el tema de la localización y precariedad de los asentamientos de este tipo es un tema también, hay una gráfica que Sabatini había producido, que muestra claramente esa separación entre localización y asentamientos populares y que es una constante en América Latina, hoy por hoy, todos los países de América Latina están ahí encallados en producir vivienda social masiva pero todas ellas en la periferia, en lugares donde no hay ciudad. Se refiere en general a la plantación de viviendas, no hay ciudad, hay casas, montones de casas, en lugares como se dice en las periferias. Al punto que en México, por ejemplo, en el último censo en México, de los 88 millones de viviendas, prácticamente 5.8 millones de viviendas están cerradas, muchas de ellas, o una parte significativa de ellas, son viviendas nuevas, son viviendas producidas por estos programas de viviendas social donde la gente compra y se da cuenta de que no puede vivir allá después.

Malas políticas. Tenemos claramente en América Latina, y como no soy experto en Chile entonces voy a hablar de

América Latina en general. Tenemos un tema de (1) *mala distribución de infraestructura y servicios*, hay reconocidamente e históricamente en América Latina una sub-inversión en infraestructura y servicios, en algunos lugares y en algún momento se llegó a decir que en América Latina relativamente el ingreso se invertía en menos infraestructura y servicios urbanos que en países africanos. Es muy poco, y todavía estamos tratando de recuperar un poco el tiempo perdido ahí, pero todavía hay una deuda muy fuerte ahí y principalmente sesgada a las áreas de mayores ingresos. Tenemos claramente en América Latina, en todas las grandes ciudades latinoamericanas, áreas que prácticamente no dejan nada. Podemos ver por ejemplo en las áreas de mayores ingresos de ciudades como París, Londres o Nueva York etc. Qué bien uno podría estar allí o estar en Las Condes, Providencia, en fin. Esto para mí, podría ser en cualquier lugar del mundo. Pero de lado a lado, lugares que no tienen ni siquiera un teléfono público. Esa es un poco la situación que tenemos en general en nuestros países de Latinoamérica.

(2) *La baja tributación inmobiliaria*: Chile es de los mejores en América Latina en recaudación de impuestos. Marcaron relativamente bien, comparado con otros países de América Latina (el 0.8% del PIB), pero comparado internacionalmente es muy poco. En Estados Unidos, Canadá, Reino Unido están por arriba de 3%, (y ojo, que allí los inmuebles son relativamente más baratos) (ver imagen 2).



Fuente: Claudia M. De Cesare - Property Tax Policy, Assessment and Administration: Lessons from and for Latin America Countries Policy Focus Report Lincoln Institute of Land Policy - Forthcoming , 2011

**Imagen 2:** "Property tax revenue as a percentage of GDP" (Porcentaje de impuestos estatales en relación al ingreso interno bruto PIB)

La base, el valor de los inmuebles en América Latina, y particularmente el suelo, son mucho más altos que en los países desarrollados y eso obviamente acentúa esa discrepancia que estamos hablando acá.

Entonces hay un espacio muy fuerte para mejorar el impuesto predial todavía, que es una fuente importantísima de financiación urbana. Es un elemento crítico de crear ese ambiente en donde se puede hacer política de suelo. Lo que quiero decir con eso es que paradójicamente -para los urbanistas y en general-, muchas veces los urbanistas no se interesan por los temas fiscales y los fiscales no se interesan por temas urbanísticos, hay poco diálogo entre unos y otros, pero para hacer ciudad necesitas tener un diálogo de verdad. Una política fiscal más vigorosa, crear las bases facilita enormemente la posibilidad de hacer políticas urbanísticas y planeación urbana de una manera general porque reduce la resistencia del uso del suelo.

(3) *El tema de la regulación del uso del suelo:* Es un tema que está relativamente poco estudiado, pero sabemos que típicamente en América Latina, -y no sé si eso también se aplica aquí en Chile pero sospecho que sí- hay un tema de sobre-regulación en las áreas de mayores ingresos y sub-regulación de la presencia del Estado en las áreas populares. También sabemos que toda la historia de los instrumentos de regulación del suelo tiene mucho más que ver con la protección de las clases “peligrosas” (clases bajas). En otras palabras son normativas para excluir. Y el zoning, la zonificación, históricamente fue creado como un instrumento de exclusión de las clases indeseadas. Y hasta hoy se usa para eso.

(4) *Derechos de propiedad:* Concedemos y compensamos mucho más a los propietarios-que son muy beneficiados por las políticas-, que lo que efectivamente recaudamos de plusvalía de esas áreas beneficiadas, de la del beneficiado. Y sobre todo hay un tema que me parece crítico para la discusión: el tema de la separación del derecho de propiedad y el derecho a construir. Eso es crítico para avanzar en el tema de las políticas de recuperación de plusvalía, son elementos que de una manera general son sutilezas de la gestión jurídica sobre la propiedad del suelo, pero que son críticas para avanzar en esta discusión.

Rápidamente, un marco de las políticas en América Latina: Fortalezas: tenemos en América Latina, a diferencia de otras partes como Asia y principalmente en África, el mercado ya está consagrado como una forma de organizar a la ciudad, entonces (1) *el predominio de relaciones de mercado*, que es un problema, pero también es un elemento fuerte que se puede capitalizar. Segundo, (2) *nuestros capitales inmobiliarios son bastante avanzados*, son bastante vigorosos, hay experiencias y experiencias de seguimiento de los altos ingresos y son bastante sofisticados, eso es algo obviamente a considerar en términos de políticas de suelo, no hay que ignorar la presencia de esa capacidad de

operar y de realizar operaciones inmobiliarias sofisticadas. (3) *Hay toda una tradición de planeación urbana en América Latina* y que no hay que olvidar. En muchos lugares en el barrio la gente no reconoce la autoridad del Estado en planificar -como en EEUU- y nosotros tomamos eso como una fortaleza en América Latina, que si reconoce el Estado como un actor de planeación urbana. Consideramos eso desde los inicios de las ocupaciones, de la colonia, América Latina ya tenía ciudades planeadas. El reconocimiento de que se planea y que hay autoridad para hacer eso, es un beneficio y obviamente hay todo un tema ahí de creatividad e innovación, cuestiones por las que los Latinoamericanos son bastante conocidos, tengo ahí toda una lista de esas cosas pero no voy a gastar mucho tiempo ahí con eso. Con todo el tipo de críticas Puerto Madero es todavía algo bastante emblemático en América Latina y todo el tema en Chile de los programas de subsidios de viviendas, son referencia internacional.

*Debilidades:* Tenemos muchas debilidades, principalmente (1) *la disfunción en el mercado del suelo*, al punto de por ejemplo que en muchos lugares es mucho más lucrativo operar informalmente que formalmente, y eso obviamente que es un problema serio que tiene un síntoma de que algo pasa en el mercado del suelo. Todo el tema de la (2) *sacralización de la propiedad privada*, todavía tenemos eso como de la vaca sagrada -ya comente eso hace poco- el ser exitista de la planificación urbana, todavía hacemos planificación urbana ignorando la base socioeconómica. Se los digo, no sé cuántos de ustedes -y Chile relativamente está bien comprado con otros países Latinoamericanos-, pero lo único que digo es que puedo contar con los dedos de las manos el número de economistas urbanos disponibles para hacer planeación urbana por ahí, es muy poco, hay muy poca gente preparada para hacer ese tipo de cosas. (3) *Falta de continuidad en las iniciativas:* y aquí tenemos un ejemplo notable de como algo de continuidad de esa iniciativa con el documento de Piñera (Política Nacional de Desarrollo Urbano) y como eso estaría siendo considerado, ahora por la nueva administración de la Bachelet, sobre el desarrollo urbano, me parece que eso es algo especial. Es raro pues en general lo que hay son cortes muy fuertes entre las administraciones.

*Oportunidades:* (1) *cuánto vale la capacidad o la iniciativa de regulación o intervención urbana*, y esto ha sido idealizado pero le falta información concreta y son bastante conservadores. El problema es mucho más grave. Si pones un terreno de cinco mil metros cuadrados -que no es para nada exorbitante-, el simple hecho de cambiar-que es un plumazo o una plumada como se dice- esa área, que antes era rural y ahora puede ser urbana, un propietario de un terreno de cinco mil metros cuadrados, de esa pura plumada recibió un regalo de 40 mil dólares. Si cambia la densificación, el índice de aprovechamiento del terreno



que sube de 100 dólares a 180 dólares, es muy conservador, estamos regalando al propietario 400 mil dólares. Si cambiamos de zonificación de uso residencial a comercial estamos hablando ahí de números muy conservadores, muchos lugares con terrenos comerciales están sobre los 800 mil dólares por metro cuadrado, estamos hablando de 1 millón de dólares. Es pura actualización y son platas significativas que se están regalando en nuestras ciudades. Hay también todo otro tema -y voy a decir muy rápido esto-, Que es también una pregunta que hacia un economista consultor del Banco Mundial “¿Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública que aumente el valor de la tierra servida por mucho más que el costo de la infraestructura misma?”. No deberíamos tener ese problema, porque si yo meto infraestructura que valoriza la tierra mucho más que el costo, tengo ahí la ecuación financiera resuelta ¿Por qué no logramos hacer esto? Para mí eso tiene que ver con que la gente que se beneficia no pone la mano en el bolsillo y ahí hay todo un tema ahí de contribución y valorización diferida. En Perú mismo a inicios de los años noventa se introdujo la contribución de valorización en la promoción de infraestructura en áreas populares, la gente contenta pagaba ¿por qué? porque era una manera efectiva de recibir servicios que valían mucho más del costo que tenían en sus soluciones improvisadas. Cuando se extendió eso a las clases media “Ohhh qué es eso, es una obligación del Estado, nosotros no tenemos nada que ver con eso” y mataron el instrumento.

(2) *Legislación más permisiva*: La legislación, cada vez que miramos en América Latina, nos damos cuenta que puede mucho más de lo que se imagina, se dice “ah no se puede aplicar la recuperación de plusvalía porque no tenemos leyes”. ¿Cómo no tienen leyes?. Dice que la gente no puede pagar ¿cómo no puede pagar? Ya están pagando, la informalidad es cara, los expedientes que tienen que usar para atender su necesidad muchas veces tienen costos mucho más altos, que las soluciones públicas.

(3) *Capitalización del costo de transporte*: Cuando miramos los costos de transportes, -y estoy pensando en números bastante modestos-, tomo una persona que gasta 2.2 dólares al día de ida y vuelta al trabajo, 2 personas trabajando, 22 días al mes, capitalizas eso en 30 años al 6%, tasas todas muy modestas, estamos hablando de que alguien que vive en la periferia que tiene que pagar ese transporte tiene que pagar 15 mil dólares, solo por el tema de transportes. La gente usa transporte porque no tiene crédito para comprar algo mejor, entonces va a la periferia donde es más barato, pero paga todos los meses en transporte, y si capitalizas ese valor es muchísima plata.

No hay alternativas de vivienda social en el centro y ahí estamos hablando de inclusión urbana, eso quiere decir que una familia que antes podía pagar como 24 mil dólares por una vivienda en la periferia, podría pagar 40 mil por una

vivienda inclusiva en la ciudad, con el transporte que ahorras, pero eso tiene que entrar en esa ecuación de inclusión urbana. Hay todo un tema sobre la (4) *capitalización del importe del valor del suelo*, que eso me va a tomar algún tiempo y voy a dejar eso para la discusión.

*Amenazas*: (1) *La dictadura del mayor y mejor uso*: el mayor y mejor uso es especialmente lo que dije, y es a lo que están sometidas prácticamente todas nuestras ciudades, establece -en la esencia- que el mayor uso, o precio, renta, o lo que sea, resulta devastador. Todo se pasa como si fuera una subasta, quien paga más tiene la preferencia sobre la ocupación del suelo, la gente individual, la empresa o lo que sea, y puede dar a su mejor uso la localización del suelo. Eso es un principio consagrado por todos los evaluadores. No sé si hay algún evaluador de inmueble por ahí, pero ese es el criterio que se usa para hacer cualquier evaluación ¿cuál es el mejor uso posible? Por lo tanto el mejor uso posible es lo que puede pagar más por el lote. (2) *Resistencias a los cambios (las 4 I's)*: Cuáles son las grandes resistencias que tenemos para esos cambios, son los cuatro I's: *i) Interés*. Obviamente que hay gente que tiene inmobiliarias, que tiene grandes terrenos, que va a resistir cualquier cambio sobre el uso del suelo; *ii) Ideología*. Hay muchos -como ya fue comentado-, que dicen “mire eso de recuperación de plusvalía está muy bien está todo muy bien -y esto me dijeron literalmente los de la propiedad de bienes raíz en Colombia- pero nosotros no vamos porque nosotros estamos contra cualquier intervención pública, en los negocios inmobiliarios” es un problema ideológico y punto. Y quien tiene eso no tiene que hacer; *iii) Ignorancia*. Los otros primeros dos son difíciles de cambiar, pero la ignorancia no, por la educación, por programas, seminarios, etc. Hay bloqueos fuertes en la discusión, como por ejemplo que la aplicación de ese instrumento de recuperación de la plusvalía son inflacionarios, que eso algo totalmente infundado pero que bloquea sistemáticamente la discusión sobre eso, el tema del derecho adquirido, que es otro que también es muy mal entendido, y bloquea sistemáticamente la discusión sobre la introducción de esos instrumentos; *iv) Inercia*. Tuvimos una experiencia bastante poco edificante aquí en Chile, cuando intentamos en Talca usar instrumentos de reajuste de suelo (experiencia en conjunto con el Centro de Políticas Públicas UC) y hubo una resistencia fuertísima de la gente. Básicamente porque significaba trabajar en base a un mecanismo desconocido y distinto que el subsidio habitacional.

Las políticas corrientes de integración social urbana son puntuales y siempre está el tema de *¿cuál es el criterio de selección de los beneficiados? ¿Quiénes son?*. En esta línea hay dos tipos de iniciativas que hay que introducir: (1) *Reducir los costos de la inclusión*, eso quiere decir promover una mejora de la redistribución y equipamientos, servicios y todo ese tipo de cosas que hace que la gente

se sienta excluida. En otras palabras es traer la montaña a Mahoma, reduciendo las diferencias interurbanas en la dotación de servicios, infraestructura, creando las condiciones necesarias, pero no suficientes, para la promoción de la inclusión urbana. Entonces para eso hay que tener políticas que de alguna manera tengan explícitamente la idea de redistribución de las intervenciones públicas.

Y, (2) *Reducir la resistencia de los propietarios*. Principalmente mitigar las expectativas de ganancias por cambio de uso de suelo. Si los cambios del uso del suelo generan expectativas de ganancias, es muy difícil cualquier propuesta de producción o de inclusión de algún tipo de ocupación, que genere mayor y mejor uso de los propietarios, de los vecinos, etc.

Las políticas de recuperación de plusvalía de alguna manera, atienden a esos dos criterios que estaba mencionando antes, ya que buscan generar recursos adicionales y ampliar espacios de cambios urbanísticos, mitigar la resistencia y disciplinar el mercado. Pero ojo, eso claramente no es suficiente, es solamente una condición necesaria para producir esas políticas. Sabemos por ejemplo que cuando se hacen cambios para el mejor y mayor uso en general, como fue dicho antes, la posibilidad de aumentar densidad tiene implícitamente un supuesto, que algo tiene que haber sido invertido y que soporte mayor densidad, entonces no es sólo el cambio normativo. Siempre esas cosas son vinculadas, *la parte normativa de uso de suelo está vinculada a las inversiones pensadas en infraestructura y servicios*, sin ellos no se pueden hacer estos cambios.

Los propietarios son muy celosos de los cambios que les puedan hacer a sus propiedades, siempre van a ser el mayor y mejor uso, porque la expectativa de ganancia es alta. Eso es lo que hay que cambiar, esas condiciones. El antídoto para eso es la carga sobre las plusvalías, ¿en qué sentido? si la expectativa de la plusvalía por cambio del uso del suelo ya no es una presión, y ya sé que todas las plusvalías del cambio de uso de suelo sobre mi terreno por infraestructura etc., ya no van a significar tener esos derechos, ya no me va a hacer diferencia si van a ser usados para uso social o para lo que sea.

Hay obviamente muchos costos de oportunidad cuando se hace esto (uso de plusvalías para la generación de viviendas). En las *Medidas Inclusivas*: Hay muchos costos por unidades, las viviendas inclusivas son más costosas, eso cuesta plata, hay que ponerlo en la discusión, hay riesgos. Si se hacen viviendas inclusivas muy chiquitas inmediatamente pueden ser colonizadas por los vecinos. Y si se hacen muy grandes puedes promover una Gentrificación. La resistencia de los propietarios vecinos, criterios de selección de los beneficiados, hay una serie de problemas en la promoción de las viviendas inclusivas, que no hay que ignorar. Pero van a haber beneficios importantes, el beneficio de la redistribución socioeconómica, la baja ge-

neral de los precios, van a disminuir los precios en general en la ciudad, reduciendo ese círculo vicioso de producción de la exclusión.

Hay un estudio magnífico hecho por Joaquín Prieto y colegas, muy interesante donde muestran claramente que los pobres viviendo en áreas donde el precio del suelo es más alto, tienen una probabilidad mucho mayor de dejar de ser pobres, que si viven en áreas de más bajo precio, es un resultado muy interesante, muy fuerte sobre la argumentación en favor del porqué de la inclusión urbana. Si un pobre vive en un lugar de bajo precio del suelo, tiene la probabilidad del 6 al 21 % de dejar de ser pobre, pero si está en un área rica tiene una probabilidad mucho más alta, del 20 al 42% de dejar de ser pobre. Recomiendo la lectura porque eso es un argumento contundente por la inclusión urbana.

De las *Medidas Convencionales*: Hay una serie de otros costos y beneficios, hay un beneficio de la progresividad, pero hay varios instrumentos que inciden sobre las plusvalías y que tienen implicancias fuertes para la inclusión urbana. Aquí hay solamente unos pocos: Mi colega Sandroni posiblemente va a hablar de todos los instrumentos de los que me refiero aquí, sobre el Brasil. En Argentina se están usando algunos instrumentos interesantes ya, cambiando inclusive la manera como se usa la contribución de valor en relación a la construcción o mejora de iniciativas de una manera bastante interesante. En Colombia, un instrumento que está consagrado en la Ley, que es cuando el público va a adquirir el suelo, va siempre a pagar precios anteriores al anuncio del proyecto.

*Conclusiones*. Todavía no existe la bala de plata para enfrentar el problema -en América Latina y en el resto del mundo en general- pero tenemos ciertas aproximaciones; Luchar contra la dictadura del mejor y mayor uso, compromete iniciativas de proyecto aislados y puntuales de integración urbana lo que hace las cosas muy paliativas; Políticas más efectivas para promover mayor accesibilidad a equipamientos de servicios y/o reducir la expectativa de apropiación privada de ganancias por cambio a mayores y mejores usos facultados por acciones públicas; y finalmente algunos instrumentos de recuperación de plusvalía que atienden a las condiciones necesarias, sin embargo no suficientes, para la promoción de viviendas sociales inclusivas urbanas. Muchas gracias.





### Comenta Francisco Irrázaval Subsecretario de Vivienda y Urbanismo

Bueno muy buenos días, me ha tocado la imposible tarea de comentar la presentación del profesor Smolka, creo que es bastante auto contenida sin embargo algunas cosas que me gustaría decir antes de partir.

Primero decir que si bien comparto que el problema de la inclusión social no es único ni de Chile, ni de Latinoamérica, creo que acá ese tema es probablemente el más importante que tenemos frente a nosotros, me refiero a la política pública en general. Yo no sé si no lo vemos, pero estoy seguro de que los problemas de segregación urbana que hay en Chile son la causa, más que el efecto, de la mayoría de la problemáticas que vemos que están instaladas en la sociedad. Por mencionar una, hoy está muy instalado la segregación en la educación, de hecho mi oficina que es un piso más arriba que la que tuvo Claudio Orrego, está justo en la Alameda con Serrano y ahí vimos pasar a los jóvenes marchando el 2011, 2012, por un llamado de un país más justo, mayor nivel de integración y de equidad, y marchaban en general frente al Ministerio de Educación. Yo siempre temí que alguna vez descubrieran que el principal segregador de la ciudad ha sido el Ministerio de Vivienda y que llegaran a marchar a nuestra esquina, porque la verdad es que la ciudad la hemos construido bastante mal. Y cuando se segrega la ciudad, se segrega la educación porque es poco probable cierto que un niño de Vitacura vaya a estudiar a un colegio en La Pintana o al revés. Se segrega también la salud porque tenemos entonces consultorios para ricos y consultorios para pobres. Se segregan los parques, se segregan las plazas, incluso se segregan hasta las ideas, aparecen sub culturas y personas

que parecen vivir en otro país.

El problema que nos mostraba Claudio Orrego también, ese mapa extraordinario de ingreso, da cuenta de una persona que no solamente viaja 20 kilómetros al día arriba de un bus durante 2 horas y media, que obviamente le afecta la calidad de vida, porque están al final 5 horas al día y esos son varios años en la vida de una persona arriba de un bus, sino que también parece que partiera en la mañana a Nairobi y viene a trabajar a Suiza y vuelve de nuevo en la tarde a Nairobi y eso es una experiencia diaria de segregación, y yo creo que nos está dañando profundamente el tejido social en Chile.

Además, invertir en esos espacios, parece ser tremendamente eficiente desde cualquier punto de vista de focalización. Si yo quisiera hacer un hospital por ejemplo, me encantaría hacerlo exactamente en el centro donde están todos los enfermos, para que sea óptimo desde el punto de vista logístico, que seamos capaces de atraer a las personas que va a atender. Bueno un parque urbano bien ubicado básicamente es eso, es una solución a un problema de segregación y se puede focalizar tremendamente, porque así como tenemos estos mapas de segregación, también tenemos grandes oportunidades de usar la inversión pública en esos espacios como un atajo hacia la equidad, porque lo que se construye ahí sabemos que va a ser ampliamente focalizado, que va a atender específicamente y exclusivamente a la población que queremos atender. Por tanto también esto, cierto, es una buena oportunidad para poder mejorar el país.

Yo tenía muchos temas que quería hablar, pensé que tenía

más tiempo pero voy a concentrarme solamente en el último, para respetar los 15 minutos. La Política Nacional de Desarrollo Urbano que es una de las medidas que hemos tomado y creo está bastante dicho por el diputado Hales, quien además fue un gran aliado, aparte de lo que aportó a la comisión, aportó articulando con otros actores y creo que fue un rol muy importante y aprovecho de agradecerse aunque se haya retirado.

En Política Habitacional, el Decreto N°49 lo que tiene de fundamental es que antiguamente usted postulaba a un subsidio para la vivienda solamente con un proyecto, solamente a través de una EGIS, por tanto construye solamente donde hay terrenos (típicamente se construye afuera). Con el decreto anterior, las 10 comunas donde más se construyó fueron Melipilla, Talagante, Isla Maipo, Peñaflores, Lampa, es decir comunas que tenían suelo (no necesariamente comunas que tenían demanda). Ahora estamos en un mecanismo donde usted postula directamente al Servicio, el Servicio le da los subsidios obviamente la postulación cambió, ahora aparecen La Florida, Peñalolén, La Pintana, Renca, que son las comunas que uno hubiera esperado que estuvieran ahí y le vuelve entonces al Estado el desafío brutal de cumplir con las expectativas de edificar en esos lugares. Y por eso se empieza a hacer gestión de suelo, se empieza a usar suelo fiscal, se empieza a comprar tierra. El año pasado compramos básicamente uno de cada cuatro paños para gestión de vivienda social, lo compro el SERVIU. Todos estos se han constituido como EGIS que antes no existía y tampoco se compraba tierras a esa escala, por tanto yo creo que el objetivo de fondo del Decreto N°49 en un frase es *“devolverle al Estado el problema que era de Estado”*, seleccionar la familiar y atenderlas en las comunas en las que viven y no a través de un tercero que hacía en la medida de lo posible lo que podía, para bien o para mal, con muy pocos instrumentos.

El Subsidio de Arriendo lo estamos lanzando ahora, hay mucho texto que relaciona fuertemente el subsidio de arriendo con la posibilidad de movilidad social porque una familia joven es capaz de vivir cerca de su trabajo, es capaz de mantener sus redes, es capaz de independizarse y de cambiar así la trayectoria de desarrollo y en vez de irse a la periferia a una vivienda social, lograr ubicación y eso supuestamente, según la teoría, cambia la trayectoria de desarrollo y esa familia después puede postular a una mejor vivienda. El primer llamado empieza el 7 de enero, vamos a ver si funciona.

El Decreto N°1, en particular su título 0, que es el que está orientado a la vivienda social, yo también creo que es clave de la solución, porque no puede ser posible que la única solución para una familia vulnerable sea construir una vivienda nueva. Es muy injusto cuando se le mide solamente al Ministerio por las viviendas construidas porque las miden en viviendas nuevas, como si solo la vivienda nueva fuera la

solución para una familia vulnerable. Ahora si usted cuenta que las viviendas existentes están siempre mejor ubicadas por definición, están siempre en zonas consolidadas, están en los barrios en que las personas viven. Lo que se intenta acá es darle una vivienda a esas familias y no una vivienda nueva a esa familia. Por tanto este mecanismo funciona bastante bien, se le ha puesto mucha energía, empezó, hay que decirlo, que en la modalidad ABC del Gobierno anterior, acá han habido perfeccionamiento, está funcionando y yo invito a mirarlo, el título 0 del Decreto N°1.

El Programa de Recuperación de Barrios, es un programa también de la administración anterior y muy exitoso que lo hemos mantenido y potenciado y básicamente hoy lo que se hace es que se definen zonas prioritarias, en base a capas objetivas de indicadores, por ejemplo, como escolaridad del jefe de hogar, niveles de ingresos, disponibilidad de áreas verdes, denuncias por delitos y cosas de este tipo, se generan capas, identificamos a través de esa metodología, algo así como mil 600 hectáreas prioritarias, que son alrededor de 5 millones de personas y ahí se van eligiendo los barrios para asegurarnos que esta intervención sea óptima y especialmente dirigida a esos sectores que tienen mayor vulnerabilidad territorial.

El Programa Condominios Sociales es conocido, estamos reparando en el orden de 13 mil de estos block al año, además que empezamos este año con algunas demoliciones. Hay 300 mil block's en Chile, edificios de viviendas sociales en altura que no pagan gastos comunes, que no hay fondos de reserva, que no se mantienen, que los techos se están viviendo abajo, que las escaleras no aguantan más, que las familias viven en un nivel de segregación urbana, de disfunción absoluta. Ahí están llegando los servicios, están llegando los espacios públicos, pero en general la calidad de vida ahí no da para más y hay algunos lugares específicos que nosotros creemos que son 5 mil 500 departamentos que hay que echar abajo porque lisa y llanamente no hay espacio para meter un poco de ciudad ahí adentro. Ese fue el llamado *“segunda oportunidad”* y estamos a haciendo su segundo llamado este año, demoliendo los segundo mil edificios, se había hecho demoliciones antes hay que decirlo pero siempre con un lógica de que autoridad lo decidía o porque estaba malo el edificio o porque había habido problemas, el caso Copeva, por ejemplo El Volcán, porque se llovían. Pero esto porque la familia postula a irse, la familia dice *“sabe ya no doy más acá, no quiero esperar, estamos todos nuestros vecinos acuerdo, tomen nuestros departamentos, dennos una casa equivalente en alguna parte de Chile, ahí tiene el edificio”* y se lo devuelve al SERVIU. Este tiene dos alternativas: o lo mejora significativamente o lo echa abajo para abrir espacio a hacer un poco de ciudad y eso está funcionando, queda mucho por mejorar pero estamos partiendo.

Respecto de la integración social son proyectos que,



es bien simple la explicación, tenemos programas para familias vulnerables y programas para clase media, por tanto en nuestra propia estructura segregamos porque los proyectos son necesariamente de uno u otro tipo. Hubo esfuerzos muy importantes como San Alberto de Casas Viejas, en Puente Alto de Astaburaga si no me equivoco, de hacer proyectos integrados y se puede. Eso a mucho pulso hemos hecho este año, y el año pasado también, algunos llamados a proyectos que traigan a familias de distintas componentes socioeconómicas. Tenemos algo de 20 proyectos ya calificados que van a mezclar familias y que están a través de un sistema institucional. Hay un sistema formal funcionando o sea, por ejemplo, tiene un 40% de familias vulnerables y 30 o 40 % de clase media y el resto es lo que desarrollador lo que quiera hacer. Hay una Ley de Aporte al Espacio Público, en segundo trámite constitucional, esto se trata de que cualquier edificio que se densifique en un zona de la ciudad aporte en plata

para mitigar el impacto que genera en la zona, con eso los municipios van a recibir recursos frescos para tener planes de inversión comunal y para poder mejorar, cierto, la calidad de vida de sus vecinos. Hoy día solamente las comunas ricas Vitacura, Las Condes Lo Barnechea y solamente los proyectos grandes en definitiva hacen un aporte a través del EISTU (Evaluación de impacto sobre el sistema de transporte Urbano) cuando construyen algo. Esto es la madre de los problemas, es un plano de Santiago, en azul oscuro los sectores más baratos (ver imagen 3), esto está hecho en el Ministerio de Vivienda- tenemos algo de capacidad Claudio (Orrego) no creas que estamos en la edad de piedra- y en rojo donde se construyen las viviendas sociales. Es decir es sistemático, la vivienda social se construye donde el suelo es más barato y como uno focaliza las familias vulnerables por una parte y luego fija el precio del subsidio es esperable entonces el resultado de expulsión de las familias vulnerables hacia la periferia.

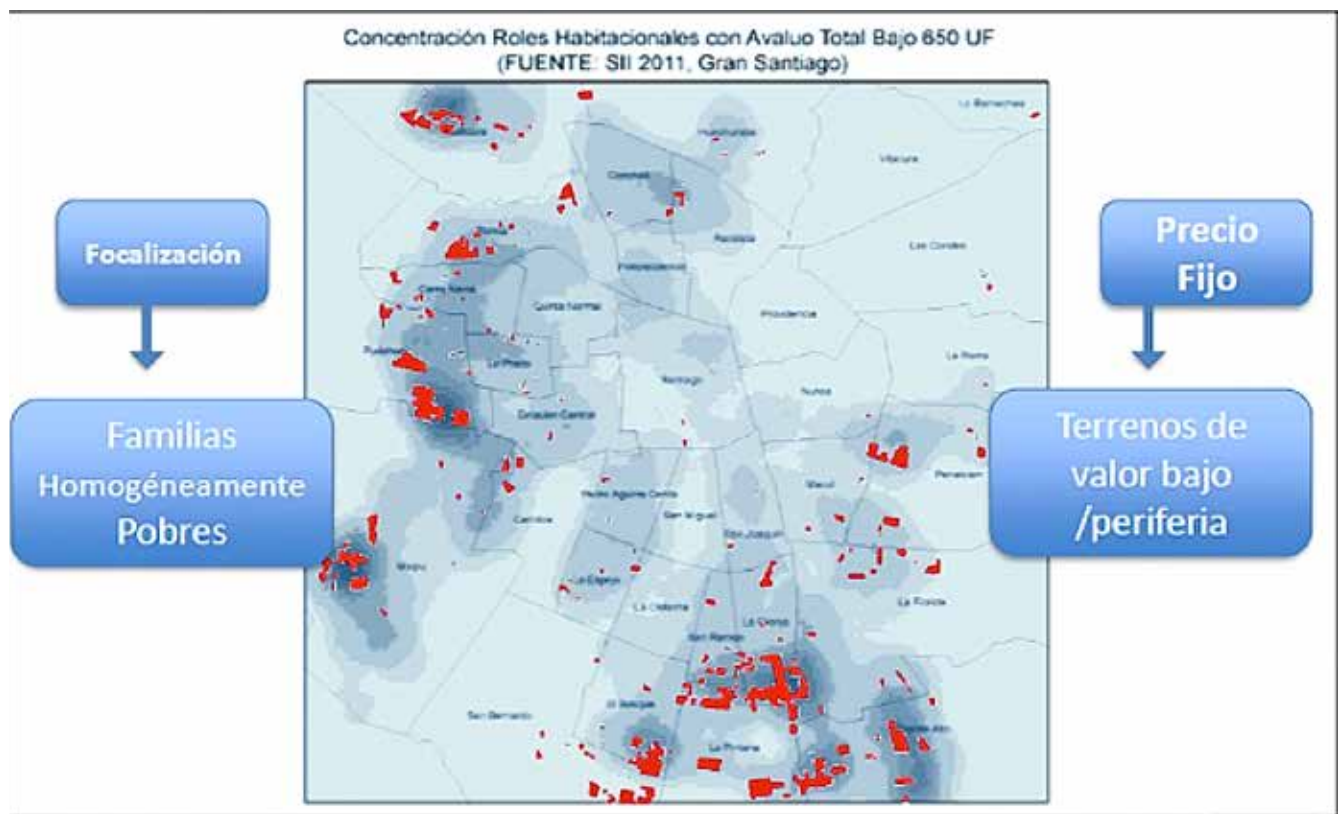


Imagen 3: "Concentración de roles habitacionales con Avalúo bajo 650 UF"



Y hay grandes contradicciones en materia de densidad y esto les quería hablar, cerca del Metro, línea 5, Estación Central, existe densidad bajo la densidad promedio de la ciudad o sea una manzana al lado del Metro tiene menos viviendas que la manzana promedio de esa comuna. Por otra parte, Puente Alto, a 20 kilómetros del Centro, 7 kilómetros de Metro, tienes que la densidad promedio de la manzana es más alta que el cuartil más alto que la densidad de esa comuna. Dicho en términos más estrictos, esto es un test de lo que hacemos acá, de las 22 comunas que tienen Metro, sólo 4 tienen una densidad de viviendas por manzana más altas que la media de su comuna, es decir que yo esté al lado del Metro o no, casi no afecta en la cantidad de vivienda que se construyen al lado de ese lugar. O sea el Estado se gasta 100 millones de dólares en hacer un Metro para que ahí ni siquiera se construyan más viviendas. Luego, nuestra tesis es que le estamos pidiendo a la manzana de al lado del Metro que tenga la densidad equivalente de esa comuna a la manzana del cuartil más denso. Y ninguna comuna cumple siquiera con ese test, o sea las manzanas al lado del Metro ni siquiera son más densas que el cuartil más denso de su comuna. Dicho de otra manera, mi comuna permite densidad pero no al lado del Metro.

Esto tiene una serie de problemas institucionales de por qué no sucede, por planos reguladores por ejemplo, pero si uno hace el siguiente ejercicio, y buscamos manzanas que tenga uso exclusivo habitacional, manzanas que tengan necesidad real hoy, o sea observada menor a 50 o sea manzanas que tengan sitios de 250 metros, manzanas que estén a menos de 600 metros del Metro y que tengan una norma de menos de 80 viviendas por hectáreas, nos da 1035 hectáreas. O sea hay mil hectáreas al lado del Metro que creemos que es la densidad del plan regulador, la que no permite que ahí se construya más vivienda. La Cámara (de la Construcción) tiene un estudio parecido a este con una conclusión bastante similar, pero posterior.

Entonces cual es el objetivo de esta ley, que ya está a propósito en segundo trámite constitucional. Ayer supuestamente se iba aprobar en el Senado pero no hubo quórum así que paso para sala el 7 de enero. Lo hubiera podido contar como una noticia hoy día pero no pude.

El objetivo de esta iniciativa es que al lado de infraestructura pública se puedan construir viviendas sociales. ¿Cómo funciona? se intercaló una atribución que la ley nunca le dio al Ministerio de Vivienda, que es *“el reglamento especial de vivienda económica o sea el DFL 2 establecerá la categoría de proyectos de viviendas integradas referida a proyectos que induzcan o colaboren a mejorar los nivel de integración social urbana”* o sea define qué es lo que es. Segundo. *“El Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para dichos proyectos en lugares determinados previa consulta a la*

*municipalidad respectiva”*.

Entonces cómo funciona, la idea es la siguiente: Una manzana que esté a menos de 300 metros de un tren urbano o sea un Metro, se le da un beneficio normativo en el sentido que se le permita subir la densidad y llegar a sólo 6 piso, 6 pisos son bastante tímidos si uno piensa que está en la manzana frente a la calle ancha, que tiene un Metro cierto por debajo, y se le pone una condición. La condición es que el incremento de viviendas que logre por este beneficio debe hacer viviendas subsidiables. ¿Por qué funciona esto? porque cuando yo tengo un sitio que vale digamos 1 UF el metro cuadrado y hacen el Metro, el suelo sube de 1 a 3 UF por efecto de la inversión del Estado y yo quiero ahora como Estado que ahí se construya porque es óptimo y eficiente, entonces si yo le subo la norma a ese sitio, ya no va a valer 3 sino que va a valer 15 porque puedo hacer mayor altura, entonces de nuevo le transfiero por segunda vez plusvalía al propietario. La idea es decir, mire, usted pueda subir la norma pero el excedente de viviendas son viviendas sociales por lo cual ese suelo pasa a ser conceptualmente libre o gratis para la construcción de viviendas sociales. Esto está muy basado en alguno papers de Pancho Sabatini que está presente y que le quiero dar algo de saludos por eso y el Chapter 40-b de Massachusetts donde se dan incentivos urbanísticos condicionados a determinados uso de suelo. ¿Aquí cómo funcionaría?, En la línea de Metro, usted tiene densidad libre de 6 pisos de altura a tres cuadras del Metro, pero con la condición de que ahí se puedan integrar viviendas con subsidio. En términos estrictos hay más de 10 mil hectáreas que cumplen con estas condiciones que podrían ser altamente densificadas. O sea podemos junto con densificar en torno a la infraestructura para que la persona no ande dos horas y media arriba de una micro, sino que ande arriba del Metro, junto con integrar esas familias a buenos barrios, estamos a la vez capturando la plusvalía de la inversión pública que se hizo en ese lugar. Creemos que es una gran idea y por eso se las quería contar hoy día. En términos numéricos, solamente en Santiago en las vías estructurantes que tienen Metro, hay mil hectáreas que les contaba antes potenciales a ser densificadas. Hoy día hay ahí 25 mil viviendas y podrían haber 181 mil viviendas a solo 6 pisos de altura. No estamos hablando de rascacielos acá, 6 pisos, prácticamente es un piso más que la vivienda social, es un piso más que el block. Entonces la verdad es que creemos que es una gran oportunidad, por eso quería aprovechar de contarla. Además que el nombre del proyecto es exactamente el mismo nombre del seminario entonces venia de cajón comentárselos. Esperamos que el 7 de enero sea Ley de la República. Muchas gracias.





### III. Experiencias de captura de plusvalía en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: Financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio-espacial

#### Expone Paulo Sandroni

Economista urbano y académico. Fundación Getulio, Fundación ERASMUS y Lincoln Institute of LandPolicy

Buenos días a todos y a todas, para mí es una gran satisfacción estar aquí por esta invitación de la Universidad Católica, del Lincoln Institute, del BID y también de la Cámara de Diputados. Para mí también es una satisfacción especial estar aquí en una ciudad tan hermosa como es Santiago y un pueblo tan acogedor, excepto cuando nos gana en La Libertadores, ahí no hay acuerdo.

Bueno voy a hablar sobre Instrumentos de Captura de Plusvalía, pero el tiempo del que yo dispongo no me permite trazar el histórico de cómo se llegó a este punto. Sin embargo diría simplemente que tenemos 25 años de experiencia de captura de plusvalías que empiezan en la ciudad de Sao Paulo de forma más sistemática, en los años 80, 86, 87. Entonces voy a hablar de los CEPACs y de la Otorgación Onerosa que son instrumentos que se beneficiaron de toda una experiencia anterior de otros métodos y otros instrumentos que fueron siendo perfeccionados. Antes de entrar en ellos quisiera dar un cuadro sí, del contexto general, del porqué del problema de la financiación del desarrollo urbano. En el marco de un desarrollo sostenible y socialmente justo, ha sido un problema cada vez más complicado ¿cómo financiar ese desarrollo?, porque el cuadro general es que las ciudades de nuestros países y de otros continentes también como África, como Asia y el Medio Oriente, son ciudades que crecen y ese crecimiento ha provocado algo que podemos ejemplificar con una moneda de dos caras. Una de las caras de la moneda

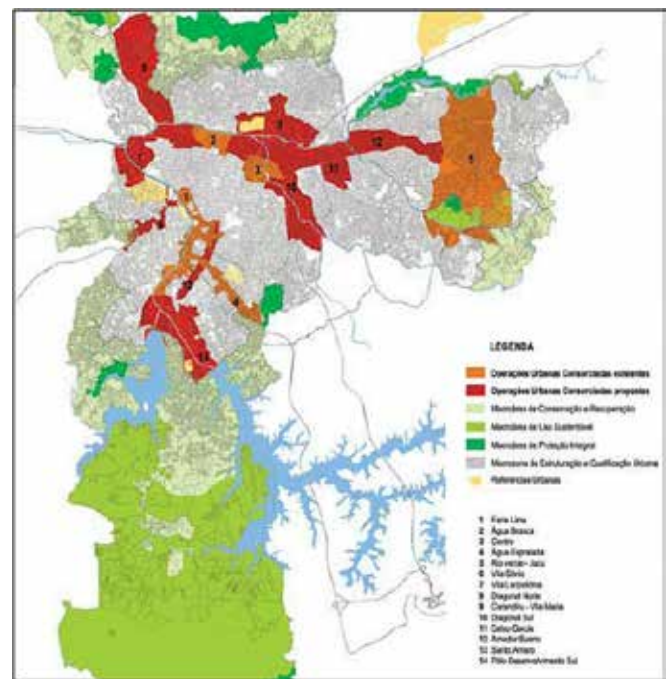
es el crecimiento parcial, construcciones y población ha provocado una alza en los costos unitarios de la producción de los servicios públicos. O sea no es simplemente que los costos crecen porque la población crece, los costos crecen más que proporcionalmente y entonces tomemos todos los servicios públicos, transporte, agua, alcantarillado, colecta de residuos sólidos, para no hablar de la educación y la salud que tienen unas dinámicas un poco distintas por ese crecimiento. Y aunque ciudades que no crecen en población, crecen en área construida, por varias razones de patrones demográficos, uno de ellos es la muy bienvenida presencia de la mujer en la vida social en términos de participación en el mercado de trabajo, yo creo que esa fue una de las revoluciones de los últimos 50 años, y eso la independiza de su marido, de su familia para vivir por su cuenta pues el índice de divorcios aumenta, cada uno ahora quiere vivir en su casa. En Colombia incluso, me han dicho que incluso hay una forma muy pintoresca de caracterizar familias de clase media, o parejas de clase media que no tienen hijos que es "el casamiento Mickey Mouse" y eso es "cada uno en su house", o sea son casados pero cada uno vive separadamente. Entonces hay que hacer dos viviendas para contemplar los patrones de existencia de esas nuevas poblaciones. Entonces en este marco de este crecimiento lo que haya sido provocado, es una elevación de los precios del suelo, en los suelos más bien ubicados. La otra cara de la moneda es el aumento de los costos de

los servicios públicos. Tomemos el transporte: Es más caro traer a alguien de Puente Alto hacia el Centro que traer a alguien de Providencia hacia el Centro de Santiago, entonces eso significa que alguien tiene que financiar eso. Ahora si la causa de ese aumento de costos es la causa del propio aumento del área ocupada y esta área ocupada hace que los precios del suelo suben, ese aumento de costos por una parte se traduce en aumento de precios en otra que, es apropiado para el propietario del suelo o su desarrollador. Entonces hay que crear mecanismos para capturar esa plusvalía y es sobre eso de lo que voy a hablar. Porque la captura de esa plusvalía puede ayudar a mitigar el problema de ese momento de costos, yo puedo capturar esa plusvalía y costear -por ejemplo- infraestructura, que reduzca los costos de producción de los servicios públicos y no alivianar los presupuestos de las alcaldías, en términos de poder dedicar más dineros para otros servicios, especialmente educación y salud que tiene un crecimiento de costos que no está directamente relacionados con el crecimiento de la ciudad, tiene otras dinámicas.

Entonces voy a hablar del Potencial Adicional de Construcción, o mejor, los Certificados de Potencial Accional de Construcción, que fueron creados en Sao Paulo en 1995, pero su utilización efectiva comenzó en el 2004 en las operaciones urbanas de Faria Lima y Agua Espraiada. Pero ¿qué son esos Certificados de Potencial Adicional de Construcción? Simplemente lo siguiente: La alcaldía y sus técnicos, hay una empresa en Sao Paulo llamada EMURB, establecen un perímetro en la ciudad o varios perímetros donde es necesario hacer una serie de obras de infraestructura y también como hay tugurios por todas las partes de la ciudad, en todas las operaciones urbanas hoy existentes hay tugurios o había tugurios, y esos tugurios tienen que ser urbanizados también y tienen que tener mucha infraestructura. Entonces en este perímetro el juego de las operaciones urbanas es: Yo cambio los coeficientes urbanísticos, la norma, y estos cambios significan que los terrenos ahí ubicados se valorizan y esta valorización es en parte o totalmente capturada por la alcaldía o por el sector público. Este es el juego de las operaciones urbanas y las formas de capturar plusvalía. Esta es la forma más avanzada, había otras pero yo no tengo tiempo aquí de explicarlas. Entonces yo establezco un territorio relativamente amplio, más o menos de unas 500 hectáreas hacia arriba y en ese territorio yo comunico a los emprendedores inmobiliarios y a los propietarios lo siguiente: ¿Quieres cambiar la norma de tu terreno?; y una ventaja en Sao Paulo es que históricamente las normas urbanísticas fueron siempre muy bajas, a excepción del Centro de la ciudad que ahí era muy alta, el coeficiente de aprovechamiento es 12 por ejemplo, en general en las demás eran de máximo 4, generalmente 2 y muchas veces 1; entonces dentro de esas áreas de operaciones urbanas que digo, yo cambio los coeficientes de

aprovechamiento, yo cambio los usos y cambio las tasa de ocupación. Mientras eso te trae una valorización, me tienes que pagar una parte o la totalidad de esa valorización para que yo pueda meter ahí la infraestructura y yo pueda urbanizar los tugurios. Ese es el juego. Ahora la diferencia es que anteriormente se calculaba la valorización terreno a terreno, lote a lote, proyecto a proyecto. Ahora con los Certificados no.

Ustedes tienen aquí en la aquí yo tengo todo el municipio de Sao Paulo de una forma muy rara un municipio grandísimo, de 1500 kilómetros cuadrados, y aquí toda esta área colorada son áreas de operaciones urbanas, operaciones urbanas separadas cada una pero hay una continuidad territorial. Las naranjas son operaciones urbanas que ya están operando, ahí se extrae plusvalía, ahí se venden en esas dos operaciones Agua Espraiada y Faria Lima se venden Certificados de Potencial Adicional de Construcción, los otros son mecanismos son distintos pero yo me voy a concentrar en estas dos.



**Imagen 4:** Operaciones urbanas en Faria Lima y Agua Espraiada

Las rojas son operaciones urbanas ya consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo no hay leyes específicas que autoricen su funcionamiento en el día de hoy. Pero en las otras 5 áreas en operación: Centro, Agua Branca, Faria Lima, Agua Espraiada, Rio Verde-Jacú, que es una área considerable de todo el casco urbano de la ciudad, más o menos un 25 % son operaciones urbanas. Y la parte gris de la que voy a hablar un poquito después,



también hay captura de plusvalías pero con otro proceso, con otro procedimiento.

Entonces esas operaciones urbanas Faria Lima y Aguas Espraiada, el Gobierno calcula cuál es el potencial adicional de construcción posible de construirse ahí, en función de la infraestructura existente ahí y la que existirá, y hace un cálculo del máximo de construcción que se puede hacer ahí. Y vende esos potenciales con títulos que dan derecho al poseedor de construir a más y los vende en subastas en la bolsa de valores. O sea este es un instrumento que reúne las dos cosas que uno piensa que son separadas, que es la intervención del Estado y el funcionamiento del mercado. El CEPACs reúne las dos cosas de una forma muy interesante porque hay intervención del Estado creando las operaciones urbanas, diciendo *“mira puedes construir un básico por tu cuenta si quiere, muy bajito, ahora si quieres ir al máximo que es 4, tienes que pagar y la diferencia la pagas comprando CEPACs”* y los CEPACs funcionan de la forma desde el punto de vista microeconómico más eficaz posible que es la subasta en la bolsa de valores. Entonces reúne ahí Estado y mercado en una fórmula que ha llenado el tesoro municipal con mucho dinero. Entonces eso constituye una forma muy avanzada de plusvalía por la dinámica del mercado inmobiliario, claro hay que tener interés de los desarrolladores y una competencia entre los desarrolladores para comprar CEPACs para hacer sus proyectos.

Entonces ustedes pueden ver dos proyectos, por ejemplo, a un lado una universidad y por otro, habitaciones de interés social, ese es un ejemplo que se puede hacer con dineros resultantes de la venta de CEPACs y que son utilizados ahí dentro del mismo territorio.

Entonces aquí se establece una cantidad de metros cuadrados, se venden en subastas periódicas en la bolsa de valores, por ejemplo, una de estas operaciones yo tenía para vender 2.250.000 mil metros cuadrados adicionales, ¿los transformo en títulos?, más o menos así pero para simplificar voy a decir que cada CEPAC te da derecho a construir 1 metro cuadrado adicional. Si yo necesito para mi proyecto 5 mil metros cuadrados porque el coeficiente base me da derecho a construir solamente 5 y para mi proyecto yo quiero construir 10, entonces yo compro 5 mil CEPAC en la bolsa. Ahora el precio que va a ser a partir de un mínimo, será el precio de la propia subasta, puede ser mayor, puede ser más próximo al precio inicial o no, hay casos en que los precios subieron muchísimo en la bolsa de valores.

Otra ventaja de esos CEPACs, es que su venta permite a la alcaldía capitalizar, obtener recursos muy rápidamente porque esas subastas duran máximo un media hora y ahí se consigue vender una cantidad buenas de CEPACs y con ese dinero financiar las obras necesarias. Pero los CEPACs pueden ser utilizados también para pagar contratistas.

Este puente aquí que ustedes llaman puente con cables ¿no? Nosotros lo llamamos puente estallado, está muy de moda producir puentes de ese tipo, es bien bonito y sale un poco más caro que los puentes tradicionales pero dicen que hay unas ventajas ahí que como yo no soy ingeniero yo no conseguí descubrir cuáles son, la única ventaja es que eso da a lugar que emprendedores o contratistas ganen mucho más dinero de lo que ganarían si las obras fueran distintas, pero pueden pagar eso con CEPACs siempre que los contratista lo acepten. Entonces los CEPACs se transformaron casi en una moneda, un dinero a disposición de la alcaldía, sin tener la necesidad de sacar dinero del presupuesto, de los impuestos pagados por toda la población. Entonces los CEPACs constituyen un mecanismo nuevo de captura de plusvalía y yo no tengo conocimiento de que algo similar exista en otro lugar del mundo o sea nació ahí por el desarrollo mismo de la práctica anterior que es muy importante, la experiencia anterior dio lugar a algunos análisis de defectos, de puntos débiles, de la forma anterior de captura de plusvalía y alguien tuvo la idea incluso fue un colega mío, un profesor de la universidad de la Fundación Getulio Vargas que tuvo la idea de transformar todo el potencial constructivo en CEPACs. Entonces lo que se vende, esa parte roja de la capacidad constructiva de cada área de operación urbana.



**Imagen 5:** Puente Colgante financiado con recuperación de plusvalías.

Esta cosa fue tan exitosa en Sao Paulo. Aunque sea poco conocida, poca gente conoce eso, de pronto con la exposición que voy a hacer aquí, gran parte de ustedes va a saber más de lo que saben mis colegas de la universidad, porque por alguna razón eso ha sido muy poco difundido a no ser entre los desarrolladores y la gente que trata con el mercado inmobiliario. Pero el alcalde de Sao Paulo ganó tanto dinero y fue tanto el dinero que entró en la alcaldía pasada que ahora empezó una nueva en el 2013, que no tuvo tiempo de gastarlo. Esa es una experiencia única tratando

### III. Experiencias de captura de plusvalía en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: Financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio-espacial

con alcaldías, presupuestos y financiación, el dinero entró más rápido que la capacidad administrativa y gerencial de hacer las cosas que necesitaba hacer, entonces el alcalde actual heredó cerca de más de 1500 millones de dólares que están ahí listos para obras.

Entonces Rio viendo eso hizo también su operación urbana y vendió 6.4 millones de CEPACs, fueron todos vendidos por una Caja de Ahorros a un precio de 545 reales, que son más o menos 270 dólares, para construir ahí en la operación llamado Puerto Maravilla, eso tiene que ver con las obras para los juegos Olímpicos. Entonces el gobierno municipal de Río como vendieron todos esos CEPACs a la vez, en Sao Paulo se van vendiendo poco a poco, pero en Rio hubo una coyuntura favorable y se vendieron todos y el alcalde de Rio tuvo ahí, en su mano 1.5 mil millones de dólares, ahí en 15 minutos para hacer sus obras.

Mi experiencia es que hacer intervenciones urbanas con dinero, y aquí yo voy a decir una cosa profunda, es mucho más fácil que hacerlas sin dinero. Esa profundidad, esa conclusión filosófica ustedes van a tener que ponderarla. Es mucho más fácil y él tiene esa cantidad de dinero. Y una de las obras que hicieron allá, que ya están haciendo, fue inundada ahora con las últimas lluvias entonces eso se transformó en un pequeño escándalo.

Ahora la Caja que compró que es una entidad pública, es un banco público de ahorros, vendió luego en seguida de haber comprado los 6.5 millones vendió, intento vender 100 mil para los desarrolladores, para hacer sus obras en las áreas, pero solamente consiguió vender 26 mil, pero vendió por un precio más del 100 % mayor de lo que había comprado, o sea desde el punto de vista de la cantidad no fue bueno, pero desde el punto de vista de la valorización fue excelente, o sea más del 100 % en materia de un año. Curitiba también que es una ciudad tan famosa por sus excelencias en el transporte urbano, también hizo ahí la llamada línea verde, hizo también una operación urbana, emitió 2.500 millones de CEPACs y vendió a un precio de 200 y recaudaron ahí unos 28 millones de reales que da 14 millones de dólares, para la continuidad de esa avenida ahí, para financiarla.

Entonces CEPACs se transformó así en una especie de virus que contamina a todos, porque si uno ve al alcalde vecino ganado tanto dinero, vendiendo potencial constructivo sin mayor resistencia de los que pagan, lo que pagan incluso cuando los CEPACs se terminan quieren más porque quieren desarrollar o sea eso muestra que pagando por plusvalía, eso no interfiere en nada en sus negocios, las ganancias siguen siendo muy buenas. Ellos preferirían no pagar, pero pagando tienen muy buenas ganancias e insisten en que quieren más, aunque hay lugares en los que no es posible, así quieren más construcción que ya está saturado.

Entonces ustedes ven el puente con cables y al lado hay un tugurio, que seguro tiene que ser urbanizado con ese

dinero. Aquí un caso excepcional. Yo no tengo tiempo para mostrar unos videos de eso pero ahí está el puente, ese puente fue financiado con 100 millones de dólares ¿con qué dinero? de CEPACs. En una operación llamada Agua Espriada, al lado había un tugurio, a donde ahora están esas habitaciones de interés social. Los terrenos ahí donde ese tugurio fue urbanizado valen 6 mil dólares el metro cuadrado, pero como es ZEIS, es un área de ZEIS y esa es otra cuestión que se asoció a los CEPACs para evitar la exclusión, porque la operación urbana hace que los precios de los terrenos suban, pero aquí si uno declara el terreno en ZEIS se quiebra ese mayor y mejor uso para construir un hotel de siete estrellas, ahí solamente se puede construir habitación de interés social y es lo que se hizo ahí.

A pesar de mucha gente decir que no era posible hacer habitación de interés social donde los terrenos fueran tan caros, que era un desperdicio, incluso desde la propia alcaldía que no veía que eso como un problema económico sino que era un problema social. Entonces ahí se construyeron con cerca de 30 millones de dólares, esas habitaciones de interés social son cerca de 50 metros cuadrados, con guardería, hay un puesto de salud ahí en esa comunidad, hay un jardín, hay una escuela de gastronomía para entrenar a las personas del tugurio.

Entonces en Faria Lima ya se recaudaron cerca del mil millones de dólares, por la venta de CEPACs y Agua Espriada dos mil millones de dólares. En Faria Lima ya se agotaron todos y yo no tengo ninguno aquí y tenía intenciones de traer para mostrar y vender a ustedes, después de ese discurso pero no los tengo. A hora aquí en Aguas Espriada 2 mil millones de dólares ya de ingresos y posteriormente todavía hay más espacio, hay más CEPACs para vender, no están todos agotados.

Los CEPACs posibilitan que se capture un 100 % más de plusvalía urbana y mientras los ingresos no son utilizados, aquí hay otra cosa también que sale fuera de la línea, mientras uno no lo utiliza por incapacidad administrativa, por razones de licencias ambientales o lo que sea, ese dinero puede ser aplicado al mercado financiero y solo en aporte de intereses ya se recaudó allí 300 millones de dólares. O sea no es algo que yo vendí, nada, es dinero que yo recaudo por mi incompetencia de usarlo en la infraestructura, 300 millones de dólares, de pronto es mejor no hacer nada y vivir ahí de intereses de eso dinero ¿no? .Entonces aquí también hay es ejemplo de edificaciones que están siendo construidas en las operaciones urbanas, algunas en condiciones importantes para la suprema eficacia. Para hacer la replicación del instrumento.

Existe la posibilidad de capturar plusvalía, tienen que existir leyes e instituciones, leyes por ejemplo como la Ley de Operación Urbana, leyes por ejemplo como la existencia del ZEIS, si yo declaro un terreno ZEIS ahí solamente se pueden construir habitaciones de interés social y defiende



los intereses de los que viven en tugurios dentro de un área tan valorizada y ahí entonces la lógica del mercado se quiebra; que exista un mercado financiero, una bolsa de valores de mediano porte, porque aquí mucha gente critica las operaciones urbanas porque deberían ser hechas en las regiones periféricas y tal, pero digo ahí los empresarios no quieren construir, quieren construir en las zonas más centrales y no es porque como yo voy a construir en las zonas centrales no voy a tener tugurios para urbanizar, porque hay varios y no hay que tener la pretensión de pescar en ríos donde no hay pescados. Entonces muy bien, yo capturo esa plusvalía y la utilizo en beneficio de la gente más pobre, urbanizando tugurios o incluso haciendo espacios de transporte público que va a beneficiar a la gente pobre también, que vive en las cercanías de esas regiones; en donde existe una robusta dinámica inmobiliaria o sea la gente tiene que tener interés en invertir su dinero ahí, y ahí hay unas áreas de las operaciones urbanas que son o pueden ser considerados pre periferia.

Yo creo que existe la posibilidad de replicar y como cualquier instrumento financiero tiene riesgos jurídicos del mercado inmobiliario y financieros. Yo no tengo tiempo de decir cuáles son los riesgos de cada uno pero ahí vea cómo en un título cualquiera hay riesgos, puedes comprar por un precio y después este valor caer. Hay una mudanza (cambio) de legislación que no esta esperada ahora pero después puede devaluar sus títulos si tu no lo usas rápidamente. Y hay también la posibilidad de que la gente que compró no pague. Eso no ha pasado hasta ahora todos han pagado, aunque pueden pagar en un plazo de 10 meses, pero no hay noticias de gente que no pagó.

Hay posibilidades de fraudes pero no voy a entrar en eso que sería un cuento aquí, ustedes saben que Brasil es un país que está exento de fraudes pero hay una posibilidad ahí ¿no?. Es bueno siempre para resguardar un mecanismo que me parece tan bueno, ver cuáles son los puntos débiles para eliminarlos para que no haya ninguna posibilidad de que el instrumento sea manchado por un fraude o por una corrupción que se pueda hacer en torno a él.

Ahora el otro instrumento Otorgamiento Oneroso del Derecho a Construir. CEPACs funciona en las operaciones urbanas y el Otorgamiento Oneroso funciona aquí en las áreas grises. Entonces todo el territorio de Sao Paulo hoy, si uno quiere ir más allá de un básico que es entre uno y dos veces el coeficiente de aprovechamiento, si quiere ir más allá tiene que pagar. Sea comprando CEPACs dentro de las operaciones urbana, sea calculando la valorización de toda el área gris.

Entonces es otro mecanismo que también que fue creado con el Plan de Ordenamiento Territorial del 2002, que trajo una novedad muy importante, el Plan de Ordenamiento Territorial de Sao Paulo de 2002 introdujo en áreas no pertenecientes a las operaciones urbanas, la captura de

plusvalía a través del Otorgamiento Oneroso. Él creó un coeficiente entre 1 y 2, lo que antes era 2, 3 o 4, es decir, el plan por primera vez, ya que hubo un intento en 1991, pero en el 2002 ese intento resultó favorable. ¿Por qué? porque se redujeron los derechos que uno tenía antes, entonces se quebró esa historia de la expectativa de los derechos adquiridos, eso no pasa más, allá. O sea yo tenía derecho a construir tres veces el área de mi terreno, pero ahora el nuevo POT dice solamente tienes derecho de 1, redujeron los derechos anteriores, eso es una cosa fuertísima, ¿no? en términos del derecho de propiedad y el derecho de construir como dijo Martin es de la administración pública, y entonces ¿cómo yo te di en el pasado y te quito hoy? Porque el derecho es mío, pero esa es mi atribución (del Estado) y yo puedo reducir, y curiosamente eso no creo una gran réplica en la gente decía *"no que mis derechos que no sé qué"*, no, no paso eso, por razones que yo no tengo ahora condiciones de especificar pero que pueden ser muy particulares, de pronto eso puede crear muchas tensiones en otras partes, parece que en Colombia eso ha creado una tensión mucho mayor que en Sao Paulo.

Entonces hay que pagar si yo quiero volver al coeficiente que yo tenía, entonces si quieres llegar al máximo que es el coeficiente de aprovechamiento que llega a 4. Entonces el Otorgamiento Oneroso, que es la diferencia entre el coeficiente básico que es uno o dos, hacia un coeficiente cuatro, que empezó a actuar en el 2005 y más o menos tenemos ahí un recaudo menor que las operaciones urbanas, pero de todas maneras rindió ahí unos 550 millones de dólares, hasta el 2012.

La utilización de los recursos en infraestructura y transporte, habitación de interés social, parques, equipamientos sociales y una cuestión relevante que es la que yo ya mencioné, que es la rebaja de los coeficiente de aprovechamiento, no reconoció derechos de adquirir. Eso es muy importante para ciudades que tienen un coeficiente muy alto y ahí no hay qué vender entonces hay que rebajarlos para poder después vender lo que fue rebajado. Si uno quiere volver al nivel original.

Entonces si hacemos una suma total de los ingresos CEPACs y Otorgamiento Oneroso, nosotros tenemos ahí un total de ingresos de 6.8 mil millones de reales lo que da 3.4 mil millones de dólares. En caja, lo que yo les decía, hay una operación urbana en la que sobró dinero, 550 mil millones de reales, rindió más dinero que las obras necesarias, y una parte de ese dinero está siendo utilizado en obras del Metro que no estaban previstas inicialmente, hay que usarlo. Es un problema muy dulce de resolver, dinero a más de lo que yo necesito, esto también es un caso muy especial ahí. En Agua Espirada donde hay 2 mil millones de dólares listos para que se utilice, claro ahí hay muchos tugurios que deben ser urbanizados pero hay que extender una avenida, hay mucho dinero ahí para ser aplicado.

### III. Experiencias de captura de plusvalía en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: Financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio-espacial

Entonces ese es un resultado que dio a la alcaldía de Sao Paulo y a otras alcaldías, una situación muy interesante de solvencia en este caso, o sea hay dinero para muchas obras en el territorio de las operaciones urbanas y también en el territorio donde hay la Otorgación Onerosa, ZEIS.

Las ZEIS que son las Zonas Especial de Interés Social que yo mencione aquí, son muy importantes porque hay ZEIS en todas las operaciones urbanas y en el territorio de Sao Paulo hay más de 900 terrenos considerados como ZEIS, dentro y fuera de las operaciones urbanas. Ahí solamente se puede construir habitaciones de interés social, ellos ocupan más de, hay cálculos ahí divergentes, 50 kilómetros cuadrados de áreas para habitación de interés social desparramada por toda la ciudad, la mayoría en áreas periféricas pero hay algunas muy bien ubicadas en esos terrenos ahí que yo mencione donde el precio del metro cuadrado es más o menos 6 mil dólares, el metro cuadrado, entonces un departamento de 50 metros cuadrados aunque no tenga garaje, no tenga eso, tenga un material un poco inferior, tiene un valor altísimo. El problema es saber ¿cómo es que esa gente va a poder mantener eso?

Hay un mecanismo muy interesante y es que la empresa que hizo esos departamentos, se encargará durante 5 años de mantenerlo, para que eso no sea una imposibilidad para los que viven ahí. Porque además hay edificios de 20 pisos con habitaciones de interés social, hay ascensor, iluminación, cuidado de jardín, una serie de cosas que en un condominio de gente muy pobre a veces se torna un tormento. No se pagan los condominios, no se paga energía, no se paga el concepto del ascensor y todos esos problemas más o menos están resueltos por alrededor de 5 años, es lo que me dijeron. Pero el resto de la ciudad son áreas de ZEIS. En algunos lugares los propietarios que fueron brindados

con ese regalo, o sea quedaron furiosos porque su área ahora es ZEIS, algunos de ellos se ponen ahí y se hacen de muertos, esperan que el Estado los venga a expropiar. Y aquí hay un problema jurídico serio, las cortes han dado fallos diciendo que esta área será indemnizada con el precio del mercado. Ahí no tiene ninguna gracias porque si el Gobierno quiere comprar o expropiar va a tener que pagar el precio del mercado y no el precio del área de ZEIS. Pero en algunos casos algunos emprendedores se convencieron que pueden ganar dinero con ZEIS, y construyeron ahí habitaciones de interés social por su cuenta y hay en operaciones urbanas en Agua Branca, que yo no tengo tiempo para ahora de mostrar, un conjunto de edificios de ZEIS porque ahí hay una área de ZEIS, ese emprendedor dijo una cosa muy interesante dijo "me cansé de luchar contra las ZEIS" y nosotros les dimos un plan de cómo podía ganar dinero, claro menos dinero de si fuese un hotel siete estrellas, pero podían ganar dinero con ZEIS. Entonces pudo haber discutido eso al infinito, pero él prefirió construir, pero no es un caso muy común.

Lo que quiero decir es lo siguiente: aunque existan todos esos instrumentos hay muchas cosas por hacer en Brasil todavía, hay muchos problemas con las operaciones urbanas que necesitan de una revisión y ahora hay un momento en que el Congreso Nacional está intentando hacer unos cambios importantes, incluso en las operaciones urbanas, permitiendo diciendo que el dinero que se ha generado en las operaciones urbanas, una parte, pueda ser aplicado afuera, porque hoy todo el dinero tiene que ser aplicado ahí en ese territorio, eso torna la cosa un poco rígida, pero si se puede por ejemplo transferir para una zona más pobre, un 10 o 20 % de esos recursos yo creo que sería un avance. Muchas gracias.





### Comenta Oscar Figueroa

Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile

Agradezco la posibilidad de estar aquí discutiendo los temas de este seminario pero, además agradezco especialmente la posibilidad de comentar el trabajo del profesor Sandroni, porque efectivamente creo que no solo atañe a la calidad del trabajo del profesor, sino también al interés central que este tema ocupa de manera implícita o explícita en las discusiones que estamos teniendo aquí e incluso yo diría en la intensidad de menciones que se hacen sobre este tema a lo largo de las distintas intervenciones.

De tal manera que me parece que es una oportunidad para revisar y discutir esto de más de cerca sobretodo con algunas consideraciones más concretas, es decir, yo voy a hablar básicamente sobre la exposición del profesor Sandroni, no tengo, o más bien tendría otras cosas de las cuales hablar y me gustaría por ejemplo hablar de accesibilidad, transporte, servicios públicos pero me voy a quedar en esto como comentarista, yo diría ortodoxo, de la presentación de Paulo Sandroni.

Primera cosa que vale la pena hacer ver y que es importante es que este proceso de la constitución de los mecanismos de CEPAC y de los otros como el Otorgamiento Oneroso del Derecho de Construcción, es un proceso que no es instantáneo sino que toma largo tiempo hacerlo. Y esto tiene que ver con algo que me parece es significativo y que a menudo lo olvidamos y es que inevitablemente hacer políticas urbanas, hacer políticas de integración, exige una visión de Estado, y esto no se cansa de decir y se repite y aparece casi como un lugar común pero efectivamente es una cosa interesante, no hay ningún Gobierno que por sí

solo puede iniciar un proceso y terminarlo.

Si no se garantizan ciertas visiones mínimas de consenso a nivel de Estado difícilmente muchas de las cosas que se quieren hacer se pueden llegar a hacer, y desgraciadamente creo que nuestros Gobiernos pecan a menudo de esta necesidad de inmediatez, de resultados de corto plazo, de cosas que tienen que salir en periodos rápidos, de llevarse los logros de todo lo que hay que hacer y efectivamente a través de esos mecanismos lo que terminamos por hacer es inhibir una cantidad de iniciativas porque no son útiles, porque no dan réditos en los plazos que los gobernantes esperan. Este es un tema que es bien importante, se dice a menudo pero no hay que dejar de repetirlo porque creo que es fundamental si estamos pensando en el futuro.

La segunda cosa que es importante destacar también es la eficacia de los CEPAC, la cantidad de dinero que se recauda, como Paulo Sandroni lo decía, en plazos cortísimos. Es bien atractiva y bien interesante. Una cosa es recaudar, lo otro es realizar obras con los recursos que se tienen y se obtienen y efectivamente a veces puede que la cartera de proyectos sea menos consistente o con menos capacidad de gestión, que con la rapidez con la que se consiguen los recursos. De todas maneras cualquier territorio, cualquier ciudad o cualquier gobierno estaría feliz de recibir mil, mil 500, o dos mil millones de dólares en un periodo cortito. Hay que pensar que las obras que hemos hecho en los últimos 10 años en el Metro, representan más o menos unos 2 mil 500 millones de dólares. Eso da una idea de lo que pueden significar estos recursos.



### III. Experiencias de captura de plusvalía en Sao Paulo asociadas a la venta de derechos de construcción: Financiamiento del desarrollo urbano y promoción de la integración socio-espacial

Dentro de eso, conceptualmente a mí me parece que es importante entender una máxima que incluso podría aparecer en contradicción con lo que decía Martin Smolka y lo que decía Paulo Sandroni, que tiene que ver con esto de mayor y mejor uso del suelo. Las políticas de CEPACs tienen que ver con una propuesta de maximización y optimización del uso del suelo, es decir, están insertas fuertemente en una visión mercantil del desarrollo urbano y eso es interesante, porque en ese proceso de visión mercantil que es *“yo voy a vender y obtendré el máximo posible porque en esta subasta competirán los proyectos más eficientes que estarán dispuestos a pagar más por esos derechos”* en esa propuesta, en esa subasta, en ese proceso está el Estado. Es decir, el Estado no es un observador o un árbitro sino que es parte integrante de este proceso, es decir, de alguna manera lo que ha hecho el Estado es decir: *“voy a ver de qué forma el criterio de maximización del beneficio de optimización de los proyectos”* que es la variable económica, es decir los proyectos compiten y el más rentable se lleva el suelo. Entonces, en este proceso por el máximo uso y el mejor uso y el mayor uso, yo me apropio de ese beneficio, de esa optimización. De un aparte o del total. Y eso sí es interesante. Eso sí es interesante porque de alguna manera, en los aires de hoy, con una siempre gran presencia del mercado y de políticas más liberales y mercantiles, hay diría yo, una forma de saber aprovechar estas ocasiones para sacar buen provecho.

Igual yo tendría ciertas reservas -tengo que plantear reservas porque si no sería muy aburrido solo alabar lo que el profesor Sandroni dice-, efectivamente también esto se asocia a coyunturas específicas, de la suerte del mercado inmobiliario, a ciertos boom o ciertos desarrollos que se hagan en algún momento, que pueden permitir que en cierto periodo los resultados sean muy felices y en otro periodo no sean tan felices y que se produzcan ciertos desequilibrios que tiene que ver con los ritmos de desarrollo de la actividad inmobiliaria en general. Todos sabemos que la actividad inmobiliaria no es pareja sino que más bien es cíclica y ondulante y esto puede significar que en algún momento esto tenga problemas, pero independientemente de eso creo que hay una situación que es bastante robusta y es bastante sólida.

Desde el punto de vista riguroso del análisis académico, digámoslo así, esta es una forma particular de captación de plusvalía y eso lo digo porque en general la idea de la captación de plusvalía está bastante simplificada, tanto en el sentido de que la gente cree que sólo con aplicar captación de plusvalía se resuelve el problema. Y muchas veces yo siento que en estos discursos que plantean la importancia

de la captación de la plusvalía la gente está diciendo algo que es un lugar común, pero sin saber de qué se trata, de cuáles son los desafíos, de cuáles son las dificultades, cuáles son problemas y cómo se hace. Esto es como la gente que es muy liberal y dice *“no a ese problemas hay que aplicarle mercado”* como si aplicar mercado o aplicar captación de plusvalía sean como una aspirina, o un remedio que instantáneamente se consigue en un lugar, se entrega al enfermo y se mejora y no es así.

Y en este caso concreto yo quería poner el acento en que la generación de plusvalía proviene de la promoción de mayores derechos de constructibilidad que permiten captar recursos y esos recursos luego son utilizados en el desarrollo de obras de infraestructura que supuestamente valorizan como segunda derivada ese suelo. Nosotros entendemos habitualmente o la formulación más simple de la captación de plusvalía consiste en pensar que hay inversiones públicas que generan valor y que el Estado, el sector público debiera captarlo. Esto es más complicado, es más complejo. Actúa con otro principio pero sin desconocer la participación de los elementos de plusvalía e integración.

¿Por qué es importante eso? Por lo que decía antes, porque las fórmulas de captación de plusvalía no son sencillas, no son únicas, hay muchas y no todas siguen un principio simplificado, que es el que la gente se imagina que es la captación de plusvalía. Dicho esto me interesa un poco reflexionar sobre estas cuestiones en Chile.

En primer lugar -y me parece importante destacar- la situación de segregación territorial que existe en nuestras ciudades y en nuestro país, como un elemento que probablemente puede ser relativizador en la implementación de políticas que tiene que ver con elecciones zonales donde es posible intervenir y donde es posible generar ciertas modificaciones, es probable que las zonas más dinámicas desde el punto de vista del mercado en Chile, no sean las zonas donde están los sectores de más bajo ingreso. Entonces en la política del mayor y mejor, que es un principio que decía que ampara esta situación, es probable que nosotros no tengamos la oportunidad de promover dicho tipo de mejoramiento, por la segregación espacial de nuestras ciudades, para introducir un mejoramiento en las áreas que nos interesa más hacerlo. Si bien esto puede ser revisado a la luz de las políticas de Otorgamiento Oneroso, etc. Y de revisión de las otras intervenciones, pero obviamente que es una situación mucho más difícil. Es decir, en otras palabras las zonas donde puede ser más atractivo o maximizar el beneficio y captar ese beneficio por parte de las autoridades, no coinciden necesariamente con las zonas en las que tenemos mayor interés de introducir esas mejoras,



eso es un problema que se nos plantea para nosotros.

Un segundo problema que se nos plantea -y que no es menor-, es el hecho de que en un esquema así, quien recauda no es el mismo que puede utilizar esos recursos. Que quiero decir con esto, no necesariamente operaciones de este tipo tendrían que ser a nivel de una comuna exclusivamente, o un conjunto de comunas, y entonces la operación de la recaudación y de implementación de obras no pasa necesariamente por los mismo agentes, a veces son locales, a veces son nacionales. Si yo quiero, cierto, construir un Metro, no es la municipalidad la que lo va a hacer. De tal manera que hay un problema de movimiento de recursos en el caso chileno, que es bastante más complicado y que no es menor.

Uno dice en muchos casos en Chile, bueno pero a lo mejor esto puede resolverse vía cobro de impuestos, y ahí aparecen unas cosas que son muy contradictorias -y a mí me gusta mucho insistir en esta idea-, y es que las políticas de pago de impuestos en Chile están diferenciadas. Cuando se trata de suelos rurales se cobra por la productividad potencial de ese suelo. Cuando son suelos urbanos se cobra por lo que hay arriba, de tal manera que la calidad de un suelo, la potencialidad de un suelo, no es un elemento reconocido por la política tributaria, por la política fiscal, que permite entonces que un gran terreno de la periferia urbana, si es que yo planto papas durante un tiempo, prácticamente no pague impuestos y mientras no lo haga (el terreno) urbano, estaré captando toda esa valorización sin tener que pagar, y si lo vendo por supuesto -como decía antes ya no recuerdo si era Claudio o Patricio- gano aún más sin pagar esos impuestos.

De tal manera que hay una cantidad de elementos que hacen que los mecanismos a través de los cuales nosotros operamos en Chile, hagan difícil un planteamiento o una solución de este tipo. Lo cual no quita que hay que pensar y buscar mecanismos que puedan ser posiblemente adaptables o de alguna manera modificables para introducir este tipo de cuestiones.

Un segundo cuidado también importante, que me inquieta mucho cuando hablamos de plusvalía, es no cobrarles plusvalía a los pobres. Llevar el metro a La Pintana, llevar mejoras de infraestructura y accesibilidad, que son necesarias precisamente para los sectores territorialmente aislados, territorialmente separados o segregados, hacerlos a través de mecanismos de recuperación de plusvalía podría ser terriblemente regresivo y cumplir el objetivo absolutamente contrario del que estamos pensando.

De tal manera que es obvio que una política tan eficaz, tan positiva, tan interesante y atractiva como la aplicación de los mecanismos de CEPACs y de Otorgamiento Oneroso, que se aplica en Sao Paulo y en Brasil en general, implica para nosotros hacer un esfuerzo tres o cuatro veces más grande en términos de reflexión y de pensar bien para encontrar soluciones emparentadas con este tipo de propuestas.

No es fácil pero tampoco es imposible. Yo creo que el desafío va por ahí, por pensar estas políticas en el largo plazo, por buscar mecanismos para resolver estos problemas. Los problemas que hay aquí ni siquiera son legales, son constitucionales, si nosotros quisiéramos aplicar estas políticas. Pero mal que mal, algo mejor de lo que hacemos o no hacemos, es posible de lograrse.



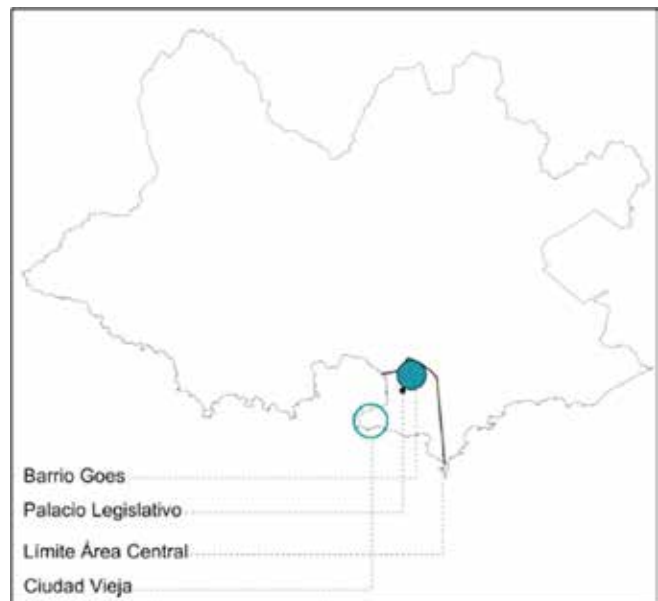
## IV. Mecanismos para la gestión del patrimonio y la promoción de la integración residencial en áreas centrales

**Expone Verónica Adler**

Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda. BID

A pesar de la redundancia del título que recién les dieron, yo lo que les voy a presentar es un caso práctico de una Intervención Urbana Integrada en un barrio degradado de Montevideo, y un poco las lecciones que aprendimos. El programa se llama Renová Goes, es un programa dirigido y localizado o focalizado en una vía intermedia en la ciudad de Montevideo. La Ciudad de Montevideo es la capital de Uruguay, tiene un millón 300 mil habitantes, es una ciudad costera, con vista al Río de La Plata y tiene una vía intermedia y un área periférica de la ciudad como la mayoría de nuestras ciudades.

El barrio Goes (Ver imagen 6) es un barrio que se encuentra en la vía intermedia, bastante próximo al Centro, al Palacio Legislativo, y a varias universidades, que durante las décadas del 90 –sobre todo– sufrió un proceso de vaciamiento, tal como otras áreas intermedias de nuestras ciudades y que de alguna manera el Gobierno Local, el Gobierno de la Municipalidad del Departamento de Montevideo, decidió hacer un esfuerzo de recuperar.



**Imagen 6:** Barrio Goas, donde se implementó el programa en Uruguay



El área de este barrio es de unas 240 manzanas, viven aproximadamente unas 6 mil familias, para unos 5 mil hogares, una población de 13 mil o 14 mil familias -éstos datos de repente son un poco viejos-, es un población bastante envejecida, de ahí que la cantidad promedio de integrantes por hogar es baja, y tiene un mix de uso de suelo entre casa y departamentos, y fue durante muchos años una zona de clase media, de gente de ingresos medios vinculada a actividades semi industriales y también a la actividad comercial de esta zona.

Cuando se decidió hacer esta Intervención Urbana Integrada, la cual el Banco financió parcialmente, hubo una decisión, que se tuvo que tomar con relación a qué barrio elegíamos, y cuando decidimos elegir el barrio, dijimos bueno elijamos un barrio donde tengamos posibilidades de éxito, que no sea ni el mejor, pero tampoco que sea el peor y en eso influenciaron una serie de factores.

En primer lugar era un barrio que estaba en una zona, como les dije, semi central de la ciudad con acceso a servicios y donde había vivienda vacía y donde había tierra pública o tierra de propiedad pública, que había resultado de expropiaciones que se habían realizado en la década del 60 y del 70. No voy a profundizar sobre el tema de la necesidad de tener tierras públicas, porque fue uno de los grandes temas de hoy, el tema de tener suelo.

Por otra parte lo que también se priorizó es que en esta zona o en esta vía de actuación e intervención, había disponible también una "joya urbana", que nosotros le decimos y que es un gran mercado que durante la década de 60 y 70 había sido un lugar mayorista de frutas y verduras, que durante las últimas décadas, la década del 90 y década actual, se había transformado en un mercado semi mayorista donde quedaban algunos puestos de ventas de frutas y verduras. Pero el entorno de ese Mercado se había tugurizado y estaba en una situación realmente deplorable.

Además de eso, se dieron condiciones o se daban condiciones, en donde había una serie de actores involucrados de Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional también, haciendo algunas intervenciones o algunas actuaciones en la zona.

Estaba la Intendencia intentando gestionar un Plan Especial. El Plan Especial es la metodología que tiene el Uruguay para gestionar el suelo o armar planes o perfeccionar planes de ordenamiento territorial. Había un proyecto de promoción desde la perspectiva de género, co-financiado con otros organismos internacionales. La Intendencia de Montevideo también había priorizado este lugar como un proyecto para implementar algunas alternativas de convivencia y seguridad ciudadana. En fin, había una serie de actuaciones y una serie de condiciones donde había mucho foco, mucha gente mirando ese territorio.

Había también una decisión o una articulación del Gobierno Nacional y el Gobierno sub nacional para generar una

comisión o un actor político, que involucraba o integraba a todos los actores que de alguna manera tenía que ver con ese territorio. En ese sentido se creó la Comisión Goes o el Comité Goes representado por varios ministerios además de la Intendencia de Montevideo, la Junta Nacional de Drogas, la Intendencia Municipal y las Universidades de Química y Medicina, que tienen cercanía a este barrio y que aportan al barrio. También estudiantes que muchas veces no se sentían seguros y no tenían un lugar donde poder desarrollar sus actividades.

Bueno les cuento brevemente cuál fue la propuesta de intervención y cuáles son los resultados. La propuesta general de intervención es una intervención en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios, en unas 16 manzanas.

Las actuaciones en principio en este espacio primario del programa en particular, no son en viviendas sino que son actuaciones sobre el espacio público, y lo que se pretendió -o la teoría de lo que se intentaba demostrar- es que mejorando el espacio público podemos ser capaces de alguna manera de hacer un "up-grade" de este barrio para que este barrio sea atractivo -siempre teniendo en cuenta el tema de la reserva de suelo para bienes de interés social-, de atraer inversiones privadas y de producir viviendas.

En celeste se ve un espacio público peatonal entre unas cooperativas de vivienda que ya les voy a explicar un poco con más detalle. En azul se ve la explanada del mercado agrícola o el parque donde hay estacionamiento, donde también se empezaba a nivel de recursos. (Ver imagen 7) Lo otro que también se pensó es que si este barrio obviamente tenía un "up-grade" o mejoramiento, había que mejorar los servicios y en particular los vinculados a una guardería infantil y a una plaza de deportes, y estas inversiones del programa en particular fueron combinadas con otras inversiones de la Intendencia de Montevideo que en este suelo -está en algunos casos avanzado y otros casos menos avanzado- está pensado en construir viviendas de interés social, con reserva de suelo que ya existe y con un método de construcción a través de cooperativas de viviendas que es una de las formas en las cuales el Uruguay construye sus viviendas de interés social.

En amarillo, aparece un edificio de una ex textil que se llama "alpargatas" que estaba parcialmente construido y parcialmente deteriorado y la idea era que, vía la Agencia Nacional de Vivienda -el símil de SERVIU de ustedes-, pudieran aparecer inversores privados que de alguna manera, y viendo las mejoras en el barrio, se tentaran y estuviera a disposición de mejorar, sobre todo motorizados por el Mercado, que era como el espacio que se intentaba mejorar. Bueno básicamente las intervenciones en los espacios públicos, como les contaba, eran esta peatonal entre las dos cooperativas y un plan en la manzana de la imagen anterior (imagen 7). Entonces se construyó la peatonalización de las

1. Intervención en espacio público (generación y recuperación)
2. Intervención en materia de vivienda (pre existente y nueva)
3. Intervención en servicios sociales y comunitarios
4. Articulación con otros programas (énfasis en apoyar reactivación económica)



**Imagen 7:** Modelo de intervención manzana 860 en Barrio Goes

dos cooperativas de vivienda, hace más o menos 2 años. Yo paso bastante a menudo porque sigo yendo al barrio debido a que las obras continúan, y eso se ha mantenido y se ha mejorado, la gente se ha apropiado de ese espacio, la gente lo mantiene y lo conserva.

En la otra manzana ( ver imagen 8), lo que se hizo fue demoler un viejo club de bochas lo que implicó todo un proceso de negociación con los vecinos del barrio y ahí está en proceso de licitación esta construcción de espacio público que lo que intenta hacer es tener un espacio público de

calidad con un Centro de Atención al Ciudadano y un salón de usos múltiples, con un bajo costo de mantenimiento, que intentando usar también la vegetación autóctona del mismo país, trata de establecer un espacio de esparcimiento o de reunión de los vecinos pero que también, a su vez, tenga alguna calidad o estética urbana porque en Uruguay -al igual que en Chile- hay una demanda por la calidad del espacio público.

En materia de vivienda lo que hizo el programa fue ampliar un poco más la zona y lo que trató de hacer fue establecer un Fondo de Refacción de Viviendas -y no de construcción de vivienda nueva- para hacer mejoramiento del stock de vivienda existente. Eso creo que es otro gran reto: Trabajar sobre el stock, y atomizadamente obviamente es mucho más difícil y mucho más complicado que construir viviendas nuevas, pero en muchas áreas de estas zonas urbanas degradadas el mejoramiento del stock existente sobre todo en viviendas de interés social.

Bueno y la generación de vivienda nueva que era un poco lo que pensábamos que iban a hacer -y que están haciendo- los inversores privados, que es ese edificio de "Alpargata" que yo les comentaba, que tenía como un avance parcial, finalmente apareció el inversor privado, que se llama "Altos del Libertador" y está haciendo viviendas para población formal de estrato medio, medio alto, esas viviendas están totalmente vendidas, terminaron una primera etapa y están continuando con una segunda etapa.

Con respecto al trabajo sobre el stock de vivienda construida, ahí ampliamos un poquito la zona, hubo 3 llamados que se hicieron en estos préstamos, que requieren un trabajo social y de acompañamiento complejo pero como les decía, creo que vale la pena.

Sobre el tipo de intervenciones en mejoramientos de



**Imagen 8:** Manzana 861, demolición de club de bochas.



viviendas o de fachada de edificios o internos en la mayoría de los casos, es poco atractivo obviamente porque es mucho mejor inaugurar una obra nueva y no mejorar una vivienda, y sobre todo al interior, debido a que esto está direccionado no tanto a la fachada sino al interior de las viviendas que es lo que la gente necesita.

Respecto a la intervención en espacios sociales comunitarios, se hizo la ampliación de la guardería en Chalai y un mejoramiento de la infraestructura, que el programa le dio un impulso inicial y que ahora la Intendencia está terminando un segundo piso. Está también la Plaza de deportes o la cancha deportiva, que se hicieron también por el Banco del Barrio a la cual se le arregló el techo y ahora está también la Intendencia Departamental está arreglando las partes exteriores. Como actividad complementaria, el entorno del Mercado -y esto ya con recursos del programa, y no con un fondo de reparación donde la gente tiene que pagar, porque a la gente le interesa mucho más arreglar el interior de su vivienda y no el tema de las fachadas- el programa puso algunos recursos y se está terminado de consensuar con los vecinos la intervención en estas fachadas que están como muy próximas al Mercado.

Lo que se hizo también fue acompañar todo este proceso con un Fondo de Iniciativa Comunitaria o Fondo de Fortalecimiento Institucional para la Mejora Social y Comunitaria en el Barrio. Se concursaron los fondos y los actores sociales que estaban en el barrio accedieron a fondo por valores entre cinco mil y 40 mil dólares, para activar el barrio y hacer algunas actividades vinculadas. Este fondo tiene obviamente algunos criterios de elegibilidad y todo lo que les estoy contando tiene un reglamento operativo y tiene una forma de funcionamiento bastante fina y que está a disposición de todo ustedes. Dentro de las actividades se hicieron algunas para adultos mayores, se hicieron algunas para niños y jóvenes, bueno en fin algunos de los grupos de radios, etcétera.

Un dato muy importante fue la actividad que se hizo con los fruteros o los puesteros de ese Mercado Agrícola que yo les contaba, que de alguna manera viven en el barrio y necesitan alguna reconversión al nuevo modelo del Mercado Agrícola. Y parte de estos fondos de Iniciativa Comunitaria se utilizaron para reconvertir algunos de los puesteros en otro tipo de comercio, y a lo que hacen venta de verduras y frutas para que lo hagan de una manera pero más dirigida al público minorista.

Bueno la intervención en el Mercado creo que fue el hecho fundamental, o el factor desencadenante de consolidación de este barrio. Creo que en todos los proyectos patrimoniales -sobre todo de barrios patrimoniales-, en todos hay que tener algún factor o alguna joya arquitectónica, creo que de alguna manera aceleran o mejoran las posibilidades de éxito que este tipo de proyectos tienen.

La Intendencia de Montevideo puso mucha energía en este

proyecto, está recientemente inaugurado, está funcionando de manera perfecta. Uno tiene la idea de que al principio funciona mucho y después deja de funcionar. El Mercado lo que hizo básicamente fue cambiar su modelo de negocios y pasó de ser un Mercado semi mayorista de frutas y verduras, a ser un Mercado estilo centro comercial donde las personas pueden hacer todas sus actividades de compras de frutas, verduras, carne, pagar impuestos, etcétera, con servicios anexos donde gente del poder legislativo y de las universidades tienen un patio de comidas en donde hay que comer, comunicarse por "wifi", etcétera, y el Mercado es también un lugar también de reunión y es un lugar totalmente apropiado por el barrio. Se decidió que el Mercado siguiera funcionando con las obras. Lo otro importante es que se incorporó el Mercado al circuito turístico y los buses pasan por el mercado y atraen turistas.

Me gustaría resumirles muy brevemente, un poco lo que hemos aprendido o un poco más esto que les decía de unas reflexiones que me parece que vale la pena hacer.

A mí me parece que el éxito de este programa tiene como 3 grandes ejes: Lo institucional y la gobernabilidad; lo urbano, y lo social. Desde el punto de vista de lo institucional y la gobernabilidad, para mí lo importante -o lo rescatable- es la gestión, que ha sido compleja, pero que ha tenido una primera cabeza, que es esta Comisión Goes, y que permitió de alguna manera sentarse a hablar en la misma mesa -que fue algo que hoy se comentó reiteradamente- y ser el "Champion" en el territorio, lo que yo llamo, el campeón en el territorio, una persona físicamente metida en el barrio, con un equipo técnico, 24 horas al día disponible, para hablar con los vecinos pero para también ir solucionando todos los problemas de articulación que se requiere hacer, todas las instancias de Gobierno tanto Nacional como Departamental, como también los de la Intendencia que tienen que actuar en ese territorio.

Para nosotros es la apropiación, porque cuando el Banco se va, o los proyectos desaparecen, el que queda a cargo de la criatura es el Gobierno Nacional o sub-nacional, entonces ahí me parece que hay un dato importante: El trabajar con los Gobierno sub nacionales con los temas de apropiación. Otra cosa muy relevante para nosotros es monitorear y evaluar, o sea decir qué vamos a medir, cómo lo vamos a medir y a evaluar, e ir viendo cómo nos va y si nos va mal en algunas cosas -como seguramente pasó- poder cambiar el rumbo e ir aprendiendo de eso.

En los aspectos urbanos lo que yo rescato son los temas de integralidad y el trabajo de acupuntura, la verdad es que es mucho más fácil hacer un block de viviendas en una zona periférica, que meterse en un barrio y articular y coordinar todas estas acciones de las que estamos hablando. El trabajo es para mí de acupuntura.

Otro dato importante es la reserva de bancos de tierras, es poder mantener este concepto de barrio y uso mixto del

suelo para que el barrio pueda conservar su propia dinámica. Lo que también aprendimos de este y otros proyectos, es que los recursos nunca alcanzan. O sea, nunca son suficientes y en ese sentido a mí me parece que invertir en el detonante es importante, el Estado debe moverse primero, y si el Estado no se mueve primero, el privado no aparece, o bien aparece bastante después.

Otro tema es que la calidad sí importa, y esto cada vez más, o sea la demanda de la gente por el espacio público, la demanda de la gente por los servicios asociados al barrio, por lo menos en el caso de Uruguay cada vez tienen estándares mayores. Yo trabajo en Programas de Villas y Asentamientos y Mejoramiento de Barrios, y la gente quiere un espacio público, pero en Uruguay dicen “quiero una plaza pero la quiero como la “Liber Seregni”” que es una plaza pública que está en la parte intermedia de la ciudad, o sea quieren un espacio público pero quieren ese espacio público. Y ahí es súper importante los temas de apropiación para el mantenimiento y trabajar en innovación para bajar los costos de mantenimiento.

Por otro lado, los políticos se ponen ansiosos ¿no?. Entonces tener resultados a seis o siete años la verdad es que no es muy apetecible para los políticos o, a lo menos, es difícil de mantener. Entonces el gran desafío de los técnicos es poder combinar de alguna manera las intervenciones de más largo aliento con algunas otras de bajo costo y alto impacto, que de alguna manera empoderen y permitan que el político pueda hacer su trabajo.

En lo social lo importante es articular. O sea, siempre hablamos de la articulación público-privada pero también tenemos articulación público - público, no es un dato menor, por lo menos en el caso de Uruguay, y en Chile creo que tampoco.

La calidad de los servicios, como hablamos, y la atención al ciudadano, el trabajo sobre el stock de vivienda -aunque sea poco atractivo-, yo creo que es el trabajo que hay que hacer en muchas de nuestras ciudades. Yo he estado recorriendo algunos de los barrios de por acá y creo que el tema de mejoramiento de vivienda, más que generación de nuevo stock de vivienda, es un gran tema y en eso creemos que nosotros les podemos dar una mano, debido a que hemos trabajado en varios programas de mejoramiento de viviendas que, como les dije, es acupuntura y tiene un costo más alto, pero bueno, es lo que hay que hacer.

Para ir finalizando, quiero decirles que no todo es comprar. Vivienda en alquiler es otra forma de solucionar el problema de la vivienda, sobretodo en la población de estratos más jóvenes. En el caso de Uruguay hay un Fondo de Garantía de Alquileres para población joven de estrato formal medio bajo y eso ha funcionado bastante bien. Mañana Andrés les va a hablar de nuestra experiencia en el tema de vivienda en alquiler.

Muchas gracias.





## Comenta Eduardo Rojas

Consultor independiente y ex funcionario BID

Muchas gracias, dos puntos de cortesía: Quiero agradecer a los organizadores la oportunidad de estar aquí con ustedes hoy y de dar mis comentarios, y segundo tengo muy claro que me interpongo entre ustedes y el almuerzo y en consecuencia voy a ser lo más breve posible.

Me parece tremendamente interesante que Verónica haya traído este caso a la conversación de hoy día, porque hay muchísimos paralelismos entre Uruguay y Chile y entre las problemáticas Montevideo y la que están enfrentando muchas ciudades chilenas. Lógicamente hay diferencias, y voy a destacarlas al final para mostrar precisamente donde estarían los puntos de inflexión y las lecciones que podemos aprender acá, pero ciertamente estamos frente a una experiencia que ocurre en un país tremendamente centralizado como lo es Uruguay, en lo cual Chile es bastante parecido. Ocurre en una ciudad con un nivel de ingreso que es parecido al nivel de ingreso en general de nuestras ciudades y también ocurre en un contexto donde hay una tradición larga de políticas públicas en lo social, en la vivienda y en la infraestructura. Con fuertes instituciones y bien consolidadas. Creo que ese paralelismo hace interesante el caso. La segunda cosa que lo hace interesante desde el punto de vista de Chile, es que se detecta acá una vulnerabilidad social al interior de la ciudad, en un contexto de un barrio consolidado incluso en un barrio con una fuerte carga valórica en lo patrimonial.

Esta es una problemática que ha estado un tanto oculta acá en Chile por muchos años, ha sido como subterránea. La preocupación ha estado más en la construcción de nuevas viviendas, como se ha comentado varias veces acá, y también últimamente en los barrios vulnerables de las periferias, que muchas veces con producto de las mismas políticas sociales de vivienda. Pero de un tiempo a esta parte, han surgido en Chile movimientos de organizaciones de barrio para proteger sus barrios patrimoniales, su calidad de vida, su forma de vida. Son barrios que tienen localizaciones parecidas a este barrio de Montevideo, son barrios que tienen carga patrimonial, que tienen un valor que trasciende a la comunidad

local solamente y tiene valor para toda la ciudad.

En el caso de Chile, contrariamente a lo que ocurre en Montevideo, eso sí, estos barrios han tenido una cierta, yo diría desprotección, de parte de la norma urbanística y han estado siendo sometidos a un proceso paulatino de intromisión o de invasión por una especie, o una forma de inversión inmobiliaria depredadora del territorio en cierta medida. Agregando usos que no estaban previamente, moviéndose al compás del mono funcionalismo del uso del suelo, un cambio brusco en las escalas de las construcciones y las edificaciones, y también de las tipologías habitacionales. Creo que teniendo estos paralelismos también ya estoy marcando algunas de las diferencias de lo que ocurre con Chile. Ahora bien, el caso enfatiza la necesidad de tener un enfoque integral frente a estas problemáticas, a estas vulnerabilidades y a estas pérdidas de patrimonio, que trabaja tanto en el espacio público como en el espacio privado, menciona y destaca la necesidad de usar cofinanciamiento, muchas fuentes de financiamiento que están confluyendo -y ahí hay un problema complejo de coordinación en el tiempo y en el espacio de estas fuentes-. Y una ejecución coordinada, en la cual hay una interrelación entre el Gobierno Central y el Municipio. Aquí Verónica destacaba la presencia del Municipio en tanto representante de los intereses locales, que finalmente va a tener que operar y mantener todas estas inversiones, y así mismo una actividad que está mucho más vinculada a la actividad local y que tiene que ver con su fuerte participación en el proyecto, creo que contribuyó enormemente a la gobernanza del proyecto y su desarrollo. Yo creo que plantea claramente la lección de la opción local como la base del proceso de toma de decisiones, y acá se ve que el Plan Especial de Recuperación del barrio fue el instrumento rector, es un instrumento de planeamiento, es un instrumento concordado con la comunidad y hecho ley por el Municipio.

Plantea también, como ya decía, la importancia de la escala local y la escala, la decisión de las comunidades de hasta dónde construir, hasta dónde edificar y hasta donde inter-



venir sobre los suelos. Y fuertemente muestra el equilibrio en las intervenciones que va buscando atacar los distintos aspectos de la calidad de vida de la población, incluido el empleo, la recreación y la actividad social, etc.

Yo pienso que conseguir estas condiciones de éxito que muestra el Barrio Goes, en Chile es posible, creo que incluso las condiciones de base están empezando a ser dadas. Hay comunidades activamente funcionando en Santiago hay 5 o 6 o más que están operando, pero también hay en el resto de las ciudades de Chile, y que están planteando ante la autoridad esta vulnerabilidad, que si ustedes quieren latente, escondida. Recientemente y trágicamente se hicieron muy patentes estas vulnerabilidades en las zonas que fueron destruidas por el terremoto, el último terremoto que tuvimos, que destruyó fuertemente las construcciones en adobe, que es una construcción en las áreas centrales de las ciudades y una construcción donde estas vulnerabilidades estaban presentes. Y las dificultades de operar en estos barrios, que una mención ya hizo Martin en su presentación de qué poder hacer con estas cosas pero que claramente la están enfrentando en este momento Chile y tiene que tratar de resolver los problemas que enfrenta buscando lecciones de casos exitosos como este.

Yo creo que la primera lección es la necesidad de un cierto equilibrio entre las visiones locales y las visiones del Gobierno Central, una hegemonía del Gobierno Central como único motor, como único generador de ideas y único decidor, pasa a ser tremendamente contra productivo muchas veces. Algunas comunidades en Chile, y algunos barrios, están postulando a declarar los "Barrios Patrimoniales" como una forma de protegerse ante la desprotección urbanística, que están teniendo de parte de los Planes Reguladores de los municipios. Esa es una situación que es tremendamente discutible si ustedes quieren en muchos sentidos porque finalmente puede tener un efecto negativo enorme de congelar todas las inversiones y congelar todos los barrios, al constituir finalmente el Consejo de Monumentos Nacionales como el regular urbanístico del barrio, lo cual no parece ser razonable.

Yo creo que la clave en este caso está en la municipalidad y en la forma como estamos operando con los municipios, para el mejoramiento de este tipo de barrios vulnerables que son muchos y que por lo demás muchas veces se ha planteado. Constituyen una estupenda oportunidad para intensificar el uso del suelo y resolver temas urbanísticos sin expandir las ciudades innecesariamente. En estos casos creo que el rol de los municipios debe ser extremadamente central y yo los veo tremendamente desprotegidos y débiles para hacer eso. Hay mi modo de ver, la gestión del territorio en Chile está atrasada, es una gestión anticuada, se estructuró hace más de 35 años atrás, en el Gobierno Militar en el año 76, entonces no ha cambiado en lo sustancial, nada prácticamente, excepto que ahora se eligen a los alcaldes y se eligen a los representantes regionales. Pero en esencia el sistema

de financiamiento, las potestades son prácticamente las mismas y se formuló en un momento en que el país tenía otra complejidad, tenía otros problemas y además en un contexto autoritario. Yo creo que el país tiene que moverse en un serio pensamiento de lo que es su estructura de gestión territorial. Creo que hay una complejidad hoy en día mucho mayor que requiere mucha mayor coordinación y municipios más fuertes. Hay municipios ciudad que manejan complejos urbanos enormes, como lo es el Municipio de Antofagasta, una ciudad de 300 mil habitantes y creciendo rápidamente. Y sin embargo no tiene las capacidades para sostener una ciudad y la calidad de vida de la población se ve afectada, y este tipo de proyecto va a ser muy difícil de desarrollar bajo esas condiciones.

Yo creo que aquí el Ministerio de la Vivienda ha estado tomando medidas que son muy pertinentes, están avanzando mucho en esto, en ser mucho más sensibles a la necesidad local y a la diversidad de problemas que tiene y creo que ese es un camino, pero también va a requerir de un fuerte apoyo a los municipios para que sean contrapartidas hábiles y responsables y activas en este tipo de proyectos. Creo que el caso de Chile es el factor ausente, en el caso de Montevideo muestra claramente que teniendo municipios fuertes la cosa fue posible de hacer.

Diría que Chile para avanzar en el mejoramiento de sus barrios va a tener que pensar en una reforma de su gestión de territorio y empezar a integrar mucho más lo local al proceso de decisiones. Y las experiencias ganadas con el Programa de Mejoramiento de Barrios, los 200 barrios que se han ejecutado, son muy valiosas, hay ahí instrumentos que son extremadamente interesantes como "el acuerdo barrial" "la obra desencadenadora" el concepto de un "Comité de Barrio" que después queda gestionando las cuestiones no hechas, etcétera. Cuestiones que son tremendamente útiles pero que también nos deja en evidencia esta semi-ausencia del municipio, que es un punto negativo a superar.

Soy optimista de que esto se va a poder lograr, creo que este es un problema muy importante, finalmente un 30 o un 35% del territorio urbanizado de nuestras ciudades está en condiciones de deterioro y listo para un reciclaje, y un mejoramiento. Creo que el concepto de mejoramiento de stock es fundamental, el Estado está empezando a hacer algo acá, pero yo creo que aquí tiene que abrirse a una cooperación público-privada mucho más efectiva y mucho más amplia, para así fomentar que la población pueda tomar préstamos para mejorar sus viviendas.

Hay muchísimos mecanismos con los cuales esto se puede materializar pero los conceptos fundamentales son que estos programas requieren de una fuerte participación local y de una presencia de una legitimidad local y una colaboración público privada mucho más amplia. Creo que Chile va –y no me cabe dudas- a tener exitoso en esto y vamos a tener en los próximos años muchísimos barrios Goes acá. Muchas Gracias.





## V. Derecho urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial

Expone Enrique Rajevic

Académico Facultad de Derecho, Universidad Alberto Hurtado

La verdad es que para mí es muy interesante exponer en un seminario con estas características y en el contexto en que estamos hoy día.

Lo que voy hacer es abordar una mirada más bien desde el Derecho en relación a los problemas socio residencial y parto básicamente de la premisa que existe un derecho urbanístico, vale decir, una proyección del Derecho específica, en lo que tiene que ver con el uso de los asentamientos urbanos y la construcción de la ciudad, que ha estado siempre ligado a determinados derechos fundamentales, pero históricamente, la verdad es que cuando uno revisa la evolución del derecho urbanístico, hablar de derecho urbanístico es hablar de dos cuestiones: de derecho de propiedad y libertad de empresa.

El derecho urbanístico o la visión del derecho relacionado con la ciudad parece más bien una combinación de lo que ocurre con los propietarios básicamente. Ellos son los dueños del suelo y, por lo tanto el derecho urbanístico tiene que ver con cómo planificamos, cómo estamos de una u otra manera limitando el uso de la propiedad. Y, por otra parte, la libertad de empresa, la posibilidad de que esos empresarios hagan los procesos de transformación del suelo, pero a estas alturas del siglo XXI esa es una visión un tanto sesgada. Hay una serie de otros derechos fundamentales que tenemos que mirar cuando construimos la ciudad.

De partida el derecho a la igualdad que usualmente se mira como el derecho a igualdad de trato, la igualdad ante la ley.

Pero la verdad es que no solamente la igualdad comporta el derecho a que todos seamos tratados por igual sino que también, de una u otra manera, comporta una idea de igualdad sustancial.

En el año 1970 nuestra Constitución decía que el Estado debía *“remover los obstáculos que permiten en el hecho la libertad e igualdad de las personas y grupos”*. En el hecho. Vale decir que no es suficiente con que nos digan que todos tenemos derecho a tener un porche—como decía un candidato en las últimas elecciones— sino que además lo importante es que el Estado nos dé una situación de hecho que permita desarrollarnos y tener dignidad como personas. Esta declaración constitucional corresponde al estatuto de garantías constitucionales. Vale decir que no se trata de una minoría que hubiera dicho eso. Nuestra Constitución actual es más modesta y dice solamente que *“el Estado debe promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidad en la vida nacional”*. Así, literalmente.

Es muy difícil sostener que alguien que vive en la periferia, en una situación absolutamente sub-dotada, con malos equipamientos de salud, con mal acceso, con mal transporte, tenga las mismas oportunidades de desarrollo que aquellas personas que viven en lugares donde tienen los mejores accesos a la educación, a la cultura, a las áreas verdes, etc. Por tanto, hay un llamado constitucional explícito que el

legislador debiera hacer carne.

También está el derecho a la vivienda digna y adecuada. Algo que nuestro constituyente no ha recogido. No recogido expresamente pese a que en el constitucionalismo moderno, es moneda común en muchas Constituciones, no se trata de ser propietario de una vivienda, se trata de tener acceso a disfrutar de una vivienda. La Asamblea General de Derechos Humanos ha dicho que se trata de tener un espacio adecuado, a un costo razonable. El Comité de DD.HH. de la ONU ha dicho que no se trata de tener un techo sobre la cabeza simplemente, sino un lugar donde la persona pueda desarrollarse en seguridad, en paz, en dignidad. Y dentro de los factores que se consideran para decir que una vivienda está adecuada está el uso en que se encuentra, la asequibilidad del precio, la adecuación cultural, etc. Se trata de una vivienda que debe estar inserta adecuadamente en la ciudad, en una línea incluso que algunos hablan hoy día que es el derecho a la ciudad. La Constitución ecuatoriana, por ejemplo, consagra el derecho a la ciudad y no el derecho a la vivienda.

En Chile uno podría sostener que el derecho a la vivienda es algo que también nos vincula porque está consagrado en la Declaración Universal de DD.HH. y también el Pacto Internacional de Derecho Económico, Social y Cultural (DESC) que fue suscrito por Chile. Y nuestra Constitución dice que aquellos tratados que Chile ha suscrito en materia de derechos fundamentales vinculan a todos los Poderes del Estado.

El derecho a un ambiente adecuado también está reconocido en nuestra Constitución y es relevante porque actualmente se entiende que la sustentabilidad o sostenibilidad –como dicen en Europa-, tiene tres dimensiones: la propiamente ambiental, la económica y también la social. Por lo tanto, la idea de un derecho a un medio ambiente o un medio urbano adecuado, el suelo –por cierto- es un recurso natural no renovable. Se trata de un tema que también debe impactar. Y por último, consigno el derecho a la participación que es un derecho emergente que para nosotros ha tenido entre sus últimas expresiones en la Ley de acceso a la información pública del año 2008, porque permite que las personas puedan ser parte del proceso de decisiones de planificación urbanística. Algo que no se realiza probablemente en los momentos en que uno quisiera ni con la profundidad que uno quisiera, pero que también debiera contribuir a una participación democrática, lograr que nuestros planes urbanísticos acogieran la diversidad social de una manera más adecuada.

¿Qué herramientas tenemos nosotros para abordar todo este conjunto de declaraciones? Básicamente las que menciono aquí: Primero, la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Un Decreto Supremo, –un poquito antiguo– del año 75, que en realidad ha sido intensamente modificado desde entonces y, particularmente en los últimos años. Si

uno revisa, desde el año 74' tiene 30 modificaciones todas parciales. Las diez primeras son entre el 79' y el 2000; las veinte siguientes son en estos trece años donde ha habido un bombardeo de pequeñas modificaciones. Pero cuando se ha querido modificar el contexto completo, la verdad es que el resultado ha sido un fracaso porque hemos tenido un desacuerdo político serio entre nuestros actores. Una imposibilidad de dialogar y llegar a un acuerdo político que cambie esa regulación lo cual, de una u otra manera, ayuda a que la regulación reglamentaria crezca de una manera a veces sorprendente.

También hay que comentar que nuestra ley actual es la última de una serie de leyes que no han sido debatidas en el Parlamento. Se llaman leyes pero son legislaciones delegadas. Nuestra ley corresponde al período de nuestra última dictadura, pero las leyes previas nacen desde el año 1929, la Ley 4.563 que fue aprobada después del primer terremoto del Chillán y que le daba amplias facultades al Ejecutivo para dictar normas generales sobre urbanismo. De allí hemos tenido distintas refundiciones de esa norma, con algunas modificaciones en el Parlamento, pero nunca una discusión integral del urbanismo en sede democrática. Después tenemos la ordenanza y las circulares de la Ordenanza del Reglamento de la Ley, un reglamento larguísimo. Si uno ve la edición que tiene el Ministerio de Vivienda en su Página Web con casi 300 páginas, con una cantidad de modificaciones, así es que increíble, prácticamente setenta modificaciones desde el año 1992. Y, además, están las circulares de desarrollo urbano, que pueden aplicar la ley y el reglamento y que también tienen una variabilidad bastante intensa. Yo diría que, de alguna manera, son las válvulas de ajuste frente a la obsolescencia de la ley, que también se vinculan con los planos reguladores –que también son reglamentos- y que vienen a dibujar, a trazar, el desarrollo de cada ciudad con un énfasis muy fuerte en el diseño. La verdad es que no tenemos instrumentos que tengan una lógica económica. No hay un verdadero estudio económico de la viabilidad que tienen los planes. No lo ha habido hasta el momento. Aparte los planes reguladores también tienen –por obra de la ley- una amplia posibilidad de sanciones. Las dos más importantes, probablemente son la fusión de terrenos que premia con un 30 % de conductibilidad a aquellos terrenos que se unen y una institución llamada conjuntos armónicos, que en ciertos espacios pueden permitir, incluso, duplicar la conductibilidad que va a tener un terreno, entre otras modificaciones.

A mí me tocó ver una tesis de magister del Instituto de Estudios Urbanos donde se hacía una revisión de, Jorge Alcaíno, respecto de estas situaciones y la verdad es que él mostraba la envolvente de un Plan Regulador aplicando lo que había sido aprobado por la comunidad. Y después aplicaba estas excepciones –si se ocuparan- y la verdad es que los resultados eran dos ciudades completamente



diferentes. Entonces, para colmo lo que se puede aprobar puede verse absolutamente torpedeado por la realidad práctica. Y como todos sabemos la demora en la aprobación de los instrumentos de planificación también ha llegado a extremos bastante fuerte. El promedio, se dice, está en siete años. Hay algunos planes que han demorado 15. La última modificación del Plan Regulador de Santiago también testimonia esa duración, con lo cual el Plan nace viejo. Por último, tenemos también el instrumentó de la política de desarrollo urbano. Un instrumento que sólo es reglamentario. Hemos tenido tres políticas, un período sin política que es entre el año 2000 y este año que se aprobó la reciente, pero que no es un instrumento vinculante. Creo que es bueno reconocer que, aunque digamos que hay acuerdos y que todo está muy bien, bueno, la realidad es que el plan es un Decreto y aunque la ley le da esa categoría no está para nada claro, y más bien diría que no hay una relación de jerarquía entre las actuaciones que haga un gobierno y la política nacional de desarrollo urbano, ni las leyes que se dicten en el futuro.

Por lo tanto está es una carta de navegación que hay que mirarla con mucho cuidado. Las verdaderas políticas que hemos tenido no han sido las políticas nacionales que se han ido definiendo como tales. La del 79 es probablemente la que tuvo una aplicación más clara, pero en el resto, cada gobierno hace una política pero, por supuesto no la poner por escrito porque resulta mucho más cómodo que no le pueda refregar en la cara las declaraciones que ha hecho. Esta política –vamos a ver el destino que tiene- pero no tiene la suerte, o más bien no está clavada la rueda de la fortuna en lo que allí dice porque –insisto- desde el punto de vista de la jerarquía normativa la verdad es que esa jerarquía es la de un Decreto Supremo simplemente.

Con todo, hay que consignar -y ya se ha dicho, se dijo ayer- esta política pone como uno de los ámbitos de acción, a la integración social. Se trata de un punto muy importante para lo que se pueda hacer en materia de cohesión social espacial en nuestras ciudades.

Bueno, dicho esto, hay una parte del Derecho Urbanístico, del Derecho en general, que segrega nuestras ciudades y lo ha hecho, lo ha tolerado o lo ha promovido directamente. Primero, el mercado del suelo segrega por sí mismo. Es evidente que el suelo que tiene mejores características va a ser mejor pagado. Si yo tengo mejores colegios cerca, tengo mejores universidades, mejores parques, mejores hospitales, obviamente quiero vivir ahí. Tengo los mejores accesos viales. El suelo caro no es caro por casualidad. Ahora bien, en esa lógica entonces, las personas con menos recursos van a tener que comprar el suelo peor dotado. Frente a eso la actuación pública tiene que intervenir de una u otra manera y de eso es lo que estamos hablando en este seminario. Sin embargo, aunque uno entendería -por lo que he dicho- que el Derecho debe reprimir esa po-

sibilidad de segregación, la primera realidad que uno tiene que constatar es que hay una contradicción real y potencial entre la política de urbanismo y la política de vivienda. Nosotros la tenemos reunida. Ayer alguien comentaba que el porcentaje de presupuesto que tiene el Ministerio en urbanismo es bajísimo, en vivienda es altísima.

Si uno ve como se mide un Ministro de Vivienda en este país, bueno, hay que revisar el discurso del Presidente de la República que va a decir cuántas viviendas o cuántos subsidios se entregaron. No si la ciudad es mejor. Esa ha sido la tónica que hemos tenido nosotros, la vivienda absorbe la ocupación pública y eso ha tenido algunas manifestaciones muy claras. Primero, un urbanismo que abarata la vivienda social y ¿cómo la abarata?, bueno por ejemplo hay menores exigencias de urbanización. En los años 50 los primeros reglamentos de vivienda económica, la verdad es que rebajaban toda la exigencia, todavía la ordenanza general de urbanismo y construcciones permite que se pueda eximir de la pavimentación en un conjunto de viviendas sociales. Ya prácticamente no se hace, no tiene sentido, pero históricamente era una moneda común. También hubo una época donde no había sesiones, había algunos estándares de espacios libres, pero no había sesiones gratuitas. Las sesiones gratuitas son la obligación de que quien lotea un terreno tenga que ceder y entregar un espacio para que se transforme en público, en vialidad, en equipamiento, en área verde. Eso no existía y no existía porque encarecía el proyecto y de hecho de ahí, parte de los problemas de regularización que hemos tenido posteriormente. Recién el año 97 se igualaron las sesiones. El 92 la ordenanza general de urbanismo y construcción estableció sesiones dentro de estos conjuntos, pero diferenciadas, eran más bajas. Y ¿por qué eran más bajas en los conjuntos de vivienda social? Porque es más barato y lo que queremos es que haya más viviendas.

Además, el DFL2 permitía la no aplicación de prácticamente todas las normas del Plan Regulador en estos casos. Hoy día la ordenanza general es más acotada pero también la amplitud de excepciones es muy fuerte, lo cual puede tener algunas virtudes, si es que uno lo utiliza como herramienta de integración, pero si uno lo utiliza como herramienta de abaratamiento -que es como se usaba-, la verdad es que el resultado puede ser bastante pavoroso.

Y, por otro lado, la vivienda como un motor de la economía. Vale decir cada peso –esto es algo que repite muchas veces la Cámara Chilena de la Construcción-, cada peso que se invierte en una vivienda activa toda la economía porque se ocupa madera, acero, se compra línea blanca, etcétera. Por lo tanto hay que ayudar a este sector de la economía. Si le imponemos demasiadas cargas, si le complicamos la existencia la verdad es que no solamente estamos generando un problema económico, estamos generando un problema en la mano de obra. Este es un sector que tiene

## V. Derecho urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial

una alta empleabilidad. Por lo tanto esta es una regulación que no solamente interesa a los urbanistas, interesa a los economistas, interesa fuertemente al Ministerio de Hacienda. Un ejemplo que pongo, el debate del IVA de la construcción, donde las excepciones generalmente quedaron beneficiando a viviendas que de ninguna manera uno consideraría –a mi juicio- viviendas sociales ni nada por el estilo. Pero la Cámara en eso insistió mucho en que si se aplicaba el IVA, entonces iba a caer la lava por la ladera e íbamos a tener un problema relevante.

También en materia de límites urbanos nuestra política ha sido más bien laxa. La política del año 79 que tuvo Chile, conocida porque es una aplicación prácticamente a raja tabla de los principios más ortodoxos del liberalismo, la idea de que el suelo no es un recurso escaso, la idea de que el límite urbano es el que encarece. Si permitimos que la autoridad dibuje el límite urbano entonces el suelo va a ser más caro, por tanto, lo que hay que hacer como política pública es eliminar los límites entonces el suelo va a ser más barato y todas las personas van a localizarse donde quieran libremente. La idea era que el que se localice, pague los costos que implica su localización a la ciudad. No era tampoco una cuestión absolutamente ridícula –estoy caricaturizando por cierto-.

Pero en la práctica esa compensación de mitigaciones no se realizó y lo que tuvimos con esa política de desarrollo urbano del 79, que como dije fue aplicada por el Decreto Supremo N°420 por la modificación del plan inter-comunal, fue una ampliación de 30 mil hectáreas. Pasamos a 90 mil hectáreas posibles de urbanizar, la ciudad se nos desparramó y tuvimos una ciudad -en esos momentos- donde claramente se produjo la huida de los sectores de altos ingresos al oriente. Y distintos sectores, básicamente la zona sur, tuvimos la actuación del Estado en vivienda social buscando el suelo más barato.

El Plan Regulador del 94 trató de contener esta figura, redujo el espacio urbanizable pero ya era una herida bastante difícil de contener; y después el año 97 con la modificación de Chacabuco volvimos a abrir el área urbana y hemos seguido –en el fondo- buscando experiencias en la última modificación del Plan Regulador. La que se acaba de aprobar, y lo que está haciendo es permitir que zonas que -en principio- estaban excluidas del desarrollo urbano ahora, en ciertas condiciones se puedan incluir, es lo que se ha llamado la “planificación condicional”, a la que me referiré después.

Y también hay que mencionar que el año 2003 abrimos la posibilidad de que se construyera fuera de los límites urbanos, que se pudieran emplazar conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1000 UF -que tengan los requisitos para obtener un subsidio estatal-, por lo tanto hemos tenido en esto una política más bien expansiva y esa política expansiva

en materia de vivienda social, evidentemente, significa una enorme amenaza para la segregación, porque es más barato alejarme y después vendrá otro que mitigue, que haga las conexiones, pero hoy día el suelo es más barato y si yo tengo la presión política de que me van a medir por número, entonces tendré que actuar de la manera que maximice ese resultado.

Y, por último, también tenemos un Derecho que contempla un fraccionamiento político administrativo de la ciudad en dos dimensiones. Primero -y ayer se comentó- a nivel el territorial en los municipios. Santiago tiene prácticamente 40 municipios, depende de cómo uno lo mida. Cada alcalde con su propia legitimación democrática y con sus propias políticas y con una diversidad de ingreso enorme. Cuando se construye el edificio municipal de La Condes o Vitacura, todos vemos el tipo de edificio que es, o los bandejones que existen en esas comunas versus lo que es en las comunas pobres.

Obviamente es una ciudad que en ese contexto tiene ingresos per cápita de ciudadanos para hacer ciudad muy, muy diferentes lo cual también fomenta la desigualdad. Por si eso fuera poco tenemos también feudos sectoriales. ¿Por qué? Porque los ministerios no se conectan bien cuando hablan de ciudad. La misma idea de contención del PMRS del año 94 fue matizada por la política de concesiones de obra públicas del Ministerio de Transporte, que apuntaba a la extensión de la ciudad. La ampliación de Chacabuco del año 97, no es casual, es que las obras de vialidad que se habían construido iban hacia allá, por lo tanto, el plan no podía desconocer la realidad de inversión pública -bueno, público-privado en este caso-.

También el Derecho segrega admitiendo espacios de separación en la ciudad. Aquí simplemente comentar tres cuestiones. Por un lado la idea del planeamiento urbanístico excluyente, es la idea de que los planes urbanísticos se construyan con la idea de evitar que sean colonizados esos sectores por viviendas de bajos ingresos, y para esos efectos el punto es que si yo coloco, por ejemplo, densidades bajas, lotes con superficies amplias, impido la edificación en altura, obviamente ahí no se puede construir vivienda social. La vivienda social necesita densidad, necesita superficies que sean compatibles con su lógica económica. También la Ley de Copropiedad Inmobiliaria es un riesgo porque -como todos sabemos- en el condominio de extensión, en el condominio tipo E, está hecho sobre la lógica de que se construye una especie de ciudad privada con un acceso cerrado, lo cual nos da la idea de exclusividad y la exclusividad para cualquier promotor inmobiliario es como el valor más brillante que puede haber. Yo excluyo a las personas que no son como yo y los excluyo, incluso, con una barrera de ingreso. Las calles no son dominio nacional de uso público, son bienes comunes, bienes de la comunidad, tal como lo son las escaleras de un edificio.



Esa es la lógica de la Copropiedad Inmobiliaria, en esto probablemente uno de los temas serios son los tamaños que pueden tener los condominios de viviendas, aún cuando hay que reconocer, el esfuerzo importante que se hizo con la Ley 20.168 el año 2007 de delimitar a sólo 150 Unidades los condominios de viviendas sociales, precisamente a la vista de los problemas que habían generado los mega conjuntos que hizo el Ministerio en el década de los 90', básicamente. Y también, menciono que esto es más bien una reacción que se da en los espacios de sectores con menores recursos, que es la idea de la privatización de las calles, que es otro espacio público que empezó a privatizarse por razones de seguridad y que ya nuestro legislador por la Ley 20.499 admitió directamente.

Hasta el año 2000 Contraloría prohibía el cierre de calles porque decía que se trata de un espacio que es de todos, pero desde entonces Contraloría empezó a aceptarlo y hoy día el legislador lo ha aceptado, si bien hay que decir que con una serie de garantías, pero no quita que la imagen de nuestra ciudad va cambiando, que hay espacios donde uno vivía y cruzaba perfectamente y de repente anda manejando y se da cuenta que está la reja, que está cerrado. Y empezar a pedir que le abran es una cosa un poco absurda, ya buscará otro lugar.

Esta es la película negra, pero vamos a la parte positiva, a la parte en que el Derecho puede luchar contra este tipo de situaciones.

Primero, -y en esto no solamente mirando lo nuestro, mirando lo que ocurre en otros países-, el Derecho puede prevenir la segregación, con una mirada más bien de conjunto. La planificación urbana y los programas de vivienda son un espacio para que ello ocurra, primero con estándares. Un ejemplo de estándares es el caso de la Ley de Suelo española, la Ley contempla estándares en lo que tiene que ver con la urbanización o la calidad urbana. Por ejemplo, *"no menos de cinco metros cuadrados de suelo por cada habitante en relación al total de población que prevé el plan, el suelo para parque público y zona verde"*; o una plaza de aparcamiento por cada cien metros cuadrados de edificación. Esas son reglas. Se cumplen o no se cumplen. No sé si tienen que estar en la ley, pueden ser demasiado rígidas, pero dan un espacio que garantizan un mínimo de calidad de vida urbana.

En el caso de la cuota de vivienda social, la verdad es que en España fue una discusión muy fuerte. Se rechazó la idea de que pudiera haber cuota de vivienda social, el Tribunal Supremo español consideró que no estaba autorizado en la ley en los años 80; hasta que en los años 90 algunas leyes autonómicas empezaron a aceptarla y hoy día la Ley de Suelo española, la ley del 2007 con sus textos refundidos el 2008, obliga a que el 30 % -en principio- de los terrenos que se están ordenando en cuanto a edificación residencial tengan que permitir la posibilidad de ser vivienda de

protección oficial. Una fórmula relativamente parecida a la ZEIS brasileña que se comentaba, aunque ahí también tiene más bien el propósito de evitar que se cambie el destino vía Gentrificación.

En los programas de vivienda en Chile destaco lo que se hizo con el Fondo Solidario. El Fondo Solidario es el primer programa de vivienda que yo conozco donde se estableció un cuadro normativo preciso de estándares. Por primera vez donde se dice expresamente cuales son las condiciones que tiene que tener la habitabilidad de la vivienda y, además, los requisitos de integración con la ciudad. También en la planificación condicionada se ha dicho algo semejante. Y la política nacional de desarrollo urbano habla de la fijación de estándares, por lo tanto, parece estar en la línea de lo que deberíamos tener en el futuro. Una primera línea, entonces: Estándares.

Una segunda línea: Directrices. Nuestro legislador es mudo respecto de qué es lo que tienen que lograr los planos reguladores. Hay un par de cuestiones muy básicas respecto de lo que tiene que hacer un plan regulador pero voy a leerles algunas ideas que hay en legislaciones comparadas, básicamente españolas.

En el caso Andaluz la Ley Andaluz habla que *"el planeamiento urbanístico promoverá la cohesión social en la ciudad y en los pueblos como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención del fenómeno de segregación"*. La ley catalana habla de que *"el desarrollo urbano tiene que comportar la configuración del modelo de ocupación de suelo que evite la dispersión y favorezca la cohesión social"*. Se exige que las parcelas edificables se sitúen en continuidad con el tejido urbano y que se evite que la ordenación genere dispersión en el territorio y exclusión social. Se exige también, que la ordenación procure evitar que los ámbitos de sectores residenciales que se desarrollen se configuren como urbanización y con elementos que la cerquen, o sea urbanizaciones de carácter privado. Y se exige también una memoria social que así como la memoria del plan que tenemos hoy día, pero que revise estrictamente los aspectos sociales para que sean tenidos a la vista antes de que el plan sea aprobado".

También está la posibilidad de la evaluación ambiental, -lo voy a dejar para el final- en esta línea de ver la sustentabilidad más bien en la visión del plan. En segundo lugar creo que es importante tener en cuenta la visión de la ciudad como sistema. Nosotros hemos tenido una visión de la construcción de la ciudad se hace proyecto a proyecto. La idea de ciudad como sistema primero tiene que ver con que exista una institucionalidad para gobernar la ciudad, esa dispersión, esa fragmentación geográfica es absurda. No podemos pensar que la idea de la ciudad integrada se va a lograr con cada uno de estos gobiernos separados. Obviamente que las posibilidades de integración requieren una mirada no de municipalidad, requieren una mirada

## V. Derecho urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial

metropolitana. La política de desarrollo urbano también lo contempla.

Y una mirada en esa línea, obligaciones legales para tener mínimo de vivienda social dentro del parque de viviendas de la ciudad. En Cataluña, en Francia también, se exige eso. Está la meta del 20 % en 20 años, -no he seguido como ha funcionado en Francia- pero la verdad es que la ley es del año 2000, por lo tanto el 2020 las grandes aglomeraciones urbanas, cada municipio, -también los franceses tienen una situación de ciudad fragmentada en varios municipios-, en este caso si no se cumple hay que pagarle una multa al gobierno regional. Uno podría pagar por no tener esa dispersión.

También está la posibilidad de controlar la discrecionalidad del plan. Cuando yo hablo de directrices, cuando hablo de estándares, es porque los jueces también tienen un rol que seguir -y no solo los jueces, primero los ciudadanos-. Tener derecho a participar y acceder a informaciones para efectivamente hacer valer la idea de ciudad que uno quisiera y, en cuanto al rol de los jueces, la verdad que en Chile no tenemos demasiado, pero en el caso norteamericano hay muy buenos ejemplos de cómo los jueces combaten la planificación excluyente, el caso de North Laurel es uno de los más emblemáticos, donde la Corte Suprema exigió que un Municipio, y esto a propósito de la demanda de una persona de raza negra que demanda no tener la posibilidad -después de que seis generaciones anteriores han vivido en un condado- de vivir allí porque no hay posibilidades, producto de la ordenación urbanística que ella adquiriera una vivienda asequible. Lo que dice la Corte Suprema de New Jersey -no la de Estados Unidos-, de que efectivamente es una obligación que ello ocurra, que haya una posibilidad realista de tener acceso a una vivienda.

Para ir cerrando, lo último respecto para combatir la segregación: Otras herramientas de acción, ya no solo de esa mirada de prevención. Primero, nosotros hemos estado apostando por la idea de subvencionar en lógica de mercado y ahí dos ideas. -Entiendo que Francisco Sabatini va a hablar de esto después, así es que no voy a ahondar en ello-, pero ahí está la lógica del subsidio de localización y los proyectos de integración social. El subsidio de localización entrega más recursos para que la vivienda social se pueda instalar, se pueda construir en aquellos lugares donde el suelo es más caro, lo cual ha funcionado de una manera bastante relativa. En el fondo, alimento también la especulación de esta manera, estoy reconociendo la realidad del mercado y en vez de intervenir el funcionamiento del mercado, saco la billetera y - con cargos a rentas generales- gasto. Los proyectos de integración social también tienen una lógica parecida porque lo que se está haciendo es entregar mayor subsidio a aquellos proyectos que combinan distintas tipologías de vivienda social, tanto la vivienda media como la vivienda para los estratos más bajos. Sólo pongo más

dinero. No altero el funcionamiento del mercado, la regulación del mercado, sino que pongo la billetera. Creo que esa es una vía que tiene fuertes limitaciones.

Otra vía donde uno pudiera pensar. Primero, el Estado como actor inmobiliario, la idea de política de suelo. La idea de bancos de suelo está bastante extendida, no es fácil, donde ha funcionado mejor probablemente es en el norte de Europa, particularmente en el caso holandés, donde ellos necesariamente tenían que robarle suelo al mar, probablemente que la valorización social del suelo es mucho más amplia. Entre nosotros no tenemos esa lógica. En nuestra lógica latina, la lógica propietaria es mucho más fuerte.

En el caso español, que es lo que más conozco, la idea de patrimonio público de suelo la verdad es que ha fracasado básicamente. Se había establecido en la década de los 50 que cada municipio tenía que invertir el cinco % de su presupuesto anual para patrimonio público de suelo, no se hizo, se estableció después que con las sesiones que reciben, -sesiones que van entre el 5 y 15 %-, construyeran estos patrimonios públicos de suelo, y lo han hecho; pero el problema es que no está claro el destino, aunque el destino debiera ser vivienda social -se han buscado distintas fórmulas ahí- se puede hacer la fiesta del pueblo y traer a Julio Iglesias a cantar pagado con cargo a los fondos que en principio estaban destinados a patrimonio público del suelo.

Pero la herramienta puede servir, efectivamente, -si se logra implementar y se ponen los recursos y la voluntad política en ello- para moderar el funcionamiento del mercado. No solamente está la posibilidad de gastar impuesto en eso, los españoles tienen la posibilidad del derecho de tanteo del retracto, el tanteo que es la posibilidad de que si alguien va a vender en determinadas zonas tiene que notificarle antes a la autoridad esa operación y la autoridad puede decidir comprar ella. Altera la posibilidad de que yo elija a quién le voy a vender, pero es porque el primer comprador es el Estado y, el retracto es la posibilidad de que el Estado pueda subrogarse en una compra que se ha hecho durante el año siguiente, y ser él el comprador si es que necesita el terreno para fines de políticas sociales.

También los españoles contemplaban reserva de suelo en los planes reguladores pero han tenido el mismo problema que nosotros, a propósito de la declaratoria de utilidad pública. Es muy fácil dibujarlo, el problema es cómo lo hacemos. Los españoles también en eso han prohibido la especulación pública con el uso del suelo, y eso estableciendo que si el Estado expropia el suelo y después lo recalifica para subir el valor tiene que pagarle al particular, al cual expropió, la diferencia de valor que se ha hecho.

En nuestro caso, nosotros tenemos potenciales de expropiar mayores de los que pensamos. No tenemos, la verdad es que las asociaciones gratuitas no nos permiten formar patrimonios públicos de suelo, pero nos da la posibilidad



perfectamente de que expropiemos. El Serviu en el Artículo 51 de su ley orgánica, o la antigua Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda, tiene una amplia potestad. Si ustedes ven se publica anualmente un Decreto con las hectáreas que pueden expropiar los Serviu. Luego, la posibilidad en ese sentido es amplia.

También en materia de expropiación hemos tenido, en los últimos años, jurisprudencia de la Corte Suprema interesante. La Corte está declarando que el valor al cual hay que pagar la expropiación es el valor previo a la operación urbanística para la cual se está expropiando. En el fondo, el valor corresponde al valor al momento en que se dicta el decreto expropiatorio, no con las explicativas que uno pudiera tener. Y también está el Artículo 50 que permite que el Ministerio de Vivienda pueda modificar planos reguladores para realizar proyectos de interés público. En este caso su cifra tratándose de terrenos públicos; esa es la lógica de este tipo de expropiaciones. Un ejemplo en que eso se usó es el caso de la toma de Peñalolén, sin la herramienta del Artículo 50, la verdad es que habría sido imposible llegar a esa solución, sin perjuicio de que la especulación pública también tiene problemas que hay que precaver.

También esto de cómo adquirir suelo, también mencionar la idea de exigencias de sesiones gratuitas para vivienda social. Una exigencia que estuvo el año 2006 en el anterior gobierno de la Presidenta Bachelet, como una idea que se lanzó y que fue masacrada rápidamente en la prensa. El gran argumento es que aquí se vulneraba el derecho de propiedad, que yo no podía pedirle a los inmobiliarios que se hicieran cargo de un problema que no correspondía a su proyecto, sino un problema de toda la comunidad.

Por último, otra figura que ya se ha mencionado mucho -y voy a ser breve- El Estado Arbitro, o movilizar plusvalía, que es lo que nos comentó ayer Paulo Sandroni. Usar la plusvalía es una fórmula probablemente más suave porque en el fondo doy y me dan. En esta lógica está también la fórmula de el *"Inclusionary Planing"* e *"Inclusionary Zoning"*, en Estados Unidos, me imagino que Francisco Sabitini va a hablar un poco de eso, en el capítulo 40 de Massachusetts, lo que se establece es que los beneficios urbanísticos, vale decir la posibilidad de hacer un proyecto, me permite ampliar la densidad, me permite tener bonos que mejoran mis posibilidad urbanística, y a cambio de eso yo tengo que entregar vivienda social.

Algo de eso nosotros hemos tenido en la planificación condicionada, digo algo porque ha sido más teoría que realidad. Con planificación condicionada me refiero a Chacabuco el 97, a los proyectos de desarrollo urbano condicionados el 2005 y, lo que vendría a ocurrir con los proyectos urbanos condicionados que acaban de ser tomados a razón por Contraloría, hace un mes, se acaba de aprobar esa modificación y allí está esa lógica. Insisto, hasta el momento no ha funcionado bien, particularmente en el caso del 97

lo que se pidió fueron sesiones o espacios, pero no para vivienda social sino que se hizo una zonificación en base a densidades y alturas que se suponían iban a inducir viviendas sociales y en la práctica no la ha inducido. En el caso del desarrollo urbano condicionado no se ha materializado y vamos a ver qué ocurre con esto. Pero todas estas son fórmulas que no están legisladas y por eso son muy riesgosas. El día en que al inmobiliario le vaya mal yo no descartaría que el inmobiliario quiera mirar al cielo y decir *"dónde está la ley que me obliga a hacer esto"*.

Y dos ideas legales que mencionó ayer el Subsecretario. Por un lado está la idea del proyecto de ley aporte del Estado al espacio público. Lo menciono simplemente porque aquí se ha establecido que los proyectos que densifican y que no ceden suelo, porque no tienen suelo que ceder, van a entregar aporte ahora en dinero, que compensen esa situación que no se realice, para mejorar la ciudad. Bueno, me parece muy parecido a lo que se quería plantear con las sesiones de vivienda social el año 2006, porque no se trata de entregar aportes para el proyecto específico sino que para una cartera de inversiones en toda la ciudad. Por lo tanto, hemos aceptado -o estamos aceptando- que el inmobiliario que densifica y que tiene una plusvalía va a tener que aportar, tiene una obligación con la ciudad como tal. No veo por qué no podemos aplicar la misma lógica, pese a todo lo que se dijo el 2006, en vivienda social. Ahora se trata de una oportunidad compleja. Si esto se aprueba sin considerar la vivienda social y hoy día no está, solamente está Obras Públicas y expropiaciones para esas obras públicas, la verdad es que veo difícil que rápidamente se pueda retomar esa senda. Y lo que comentó el Subsecretario ayer, la idea de los proyectos de vivienda integrados modificando el DFL2 en esta lógica que planteaba él respecto del Metro, que de nuevo nos induce a la misma idea. Vale decir, hay espacio de intervención, y es legítimo, que yo pueda directamente entrar a pedirle a los inmobiliarios un aporte en ciudad y un aporte en integración social directamente. Cierro señalando que a mí me parece que hemos funcionado con dos lógicas. Una lógica que es la del subsidio con cargo a renta general, una lógica en que el Ministerio de Hacienda dice *"la ciudad integrada la construimos con los impuestos generales"*. Y otra lógica que es la que dice no se hace así solamente, podemos hacerla con la propia regulación urbanística. Creo que la anterior no ha funcionado, que por mucho que abramos la billetera, el problema aquí es más estructural y que lo que debíamos hacer -y nuestro derecho y lo permite perfectamente-, es cambiar el funcionamiento del mercado del suelo. No digo sustituirlo por completo, pero introducir la integración social como un valor que tiene que ser logrado, con herramientas concretas que también lo permitan.

Eso era y muchas gracias.





**Comenta Carlos Montes**  
Actual Diputado y Senador electo

Buenos días, especialmente a Martín, a Sandroni y a los organizadores de este encuentro. Cada cierto tiempo llega el Lincoln Institute a tratar de convencernos que las cosas hay que hacerlas de otra manera. Han venido hartas veces, y después de un tiempo que se van, como que la huella va quedando en algunos sectores académicos pero no logran influir en las decisiones, en la política, en el debate. Ojalá que por el momento que estamos viviendo, este Seminario tenga el impacto que se espera al organizarlo, o sea que realmente permita enriquecer el debate en que estamos. Yo quiero partir valorando mucho el trabajo de Enrique Rajevic. Creo que es un aporte muy profundo al debate de las grandes coordenadas para el enfoque del desarrollo de las ciudades. Tiendo a pensar que él apunta a un punto central y mira las cosas de otra manera. Parte preguntándose por el concepto del Derecho Urbanístico, cuestión que es muy pertinente hoy día, que estamos anunciando que vamos a discutir una nueva Constitución. Muestra cómo el Derecho ha favorecido la segregación en Chile y el Derecho en sus principios, en sus herramientas y en las tendencias –como dice él– como el auto-aislarse, señala que también existe un Derecho que puede combatir la segregación y que hay herramientas para eso. Destaca que existe un Derecho que previene la segregación con planificación porque es posible prevenirla, una planificación integradora. Yo creo que esta discusión más global es muy, muy importante. Chile es un caso bastante raro en cómo discutimos todos estos temas porque todo indica que tenemos poca cultura para debatir la ciudad, cuando uno habla con los colombianos, los brasileros, hay mucho debate sobre ciudades, y distintas aproximaciones, en el debate político. En Chile, por alguna razón que no sé cuál es, es un tema que

cuesta mucho discutirlo en su globalidad. Hoy día tenemos la paradoja que tenemos un marco normativo en que se superponen dos lógicas. Tenemos la lógica histórica en que se valoraba lo público junto a una lógica neoliberal de construir espacio de mercado. O sea, tenemos dos lógicas y eso, incluso, cualquiera que hace un examen en el Tribunal Constitucional de la Ordenanza, gran parte de la Ordenanza es inconstitucional, todos lo sabemos, porque está con una lógica distinta a la lógica de la ley. Además, un tipo de debate donde no ha estado el Parlamento, en el Parlamento los que se han metido en esto son muy pocos, los que han entrado en estos debates. Patricio Hales, que estuvo ayer, es uno de ellos, muy pocos, porque el marco normativo, la matriz del marco normativo está en Decreto con Fuerza de Ley; muchos de la época de la dictadura y otros que venían desde antes y que se mantuvieron. Aquí tenemos una mixtura bien curiosa de consenso y división. Comparto con Enrique que hay que re-mirar globalmente las cosas, porque así entiendo lo que nos está planteando y mirarla desde la relación derecho- integración social, que me parece un ángulo bastante potente porque permite re mirar y recrear muchas cosas. Normalmente se ha mirado desde otros lados. Mirar el marco global desde la relación derecho – integración social me parece muy importante, sobre todo cuando el tema de la segregación social es un aspecto fundamental en el tema de la desigualdad que está en el centro del debate nuestro, queramos o no lo queramos que fue puesto el 2011 por un movimiento estudiantil. El tema de la desigualdad en Chile es un tema que irrita a buena parte de los chilenos por razones muy distintas pero que está ahí, y poner el foco de la discusión



de este tema desde la relación derecho –integración social me parece muy potente. Y esto lo trata de desagregar para mirarlo desde los conceptos, desde las normas, desde las herramientas.

Uno puede estar de acuerdo o no en ese análisis y puede agregar muchos otros elementos. Pero creo que el ángulo es muy potente. No podemos seguir discutiendo solo si el Decreto 49 es bueno o es malo. En Chile tiende a centrarse el debate en si el Decreto 49 es bueno o malo, cuando el Decreto 49 tiene un conjunto de supuestos, un conjunto de definiciones conceptuales y de opción por instrumentos, que hay que discutirlos y de una vez por todas, porque hay algo que no está funcionando.

Creo que esta presentación, y probablemente muchos otros -porque ayer no pude estar en el Seminario porque estaba en Valparaíso-, debe ser parte de un debate nuevo que tiene que abrirse, porque si uno mira los últimos 30 años en nuestro debate tuvimos hasta el caso de las casas Copeva, tuvimos un debate donde lo que importaba era echarle para adelante y producir mucha vivienda. Ese era el debate. Y lo urbano en la medida que se pudiera, había que pavimentar calles, pero lo importante era eso; ese era el eje de todo el debate, porque había acumulado un déficit muy grande. Desde el 97 en adelante, desde las casas Copeva, se dice mire hay que desarmar el Estado y hay que hacer que el mercado opere y opere lo más posible. Eso partió con Ravinet pero fue en distintas etapas, en distintos momentos, hasta llegar a la caricatura en que hoy día estamos, que se reparten 50 mil vouchers pensando que la gente va ir al mercado a comprar vivienda y la gente va al mercado a buscar esas viviendas y esas viviendas no existen. Esa es la caricatura en que estamos ahora y el próximo gobierno lo va a heredar, 50 – 51 mil personas que tienen un voucher y que en el mercado no están.

Después de echarle para adelante con lo que había para producir viviendas, y después de este intento que el mercado lo hacía todo, o como dice la OCDE el cuasi-mercado vivienda en Chile que es una caricatura, de algo que no hay que hacer en otros lados, este cuasi-mercado que no ha funcionado como se pensó porque no basta con entrega Boucher tampoco, no basta con los subsidios para generar otras ciudades, porque el Boucher puede terminar de cualquier manera.

Algunos comentarios en este marco. Creo que es bien importante preguntarse por qué se produjo la segregación en Chile y que nivel ha alcanzado. No voy a responder esto acá, pero es un tema que Sabatini ha escrito hartito pero que de una u otra manera hay que preguntárselo. Tiendo a pensar, antes que nada, que la base de la segregación es cultural y política. Cultural tiene que ver con valores, tiene que ver con los sentidos de la vida en común en la sociedad y aquí hay una cierta cultura de la segregación. Y política, porque depende de las correlaciones de fuerza. Depende

de lo que los distintos actores quieren y hay coyunturas donde hay énfasis y correlaciones más pro-integración y otras más pro-segregación.

Uno se pregunta en este ciclo de crecimiento tan violento que ha tenido el consumo en Chile desde el 90 para acá, qué ha pasado con esto. Creo que es claro que se ha profundizado la dimensión cultural de pro-segregación. O sea, no se quiere vivir con grupos de otra condición menor, o sea no se quiere vivir con otro grupo.

La Dehesa es la caricatura mayor. La Dehesa es lo más segregado que tenemos dentro de la ciudad. Es cierto, -y lo decía también Enrique-, que tenemos dinámicas de desintegración social que hay que asumir. Los temas de inseguridad e incertidumbre, el tema de la droga y el tema de la delincuencia son temas que tenemos que asumir porque la vida de algunas personas es muy compleja, sobre todo en los barrios populares donde normalmente está la venta al detalle de la droga, y el consumo está en otros barrios, principalmente, pero la venta al detalle está ahí y genera muchos fenómenos de “mexicanas” y otras cosas. Creo que esta cultura que se ha exacerbado tiene mucho que ver con lo que ha ocurrido en educación. Nosotros no tomamos en cuenta el efecto que va a tener el financiamiento compartido a largo plazo en Chile. En Chile la escuela y el liceo era el lugar donde la gente distinta se encontraba, aprendía a valorarse, a respetarse, a conocerse. ¿Qué ocurrió con el financiamiento compartido? Que separamos a los niños de acuerdo a la billetera de los padres. No solo en un 10 % u ocho % que era de alto nivel de ingreso sino que para toda escala. Hoy día los colegios que pagan 50 mil pesos miran con desprecio a los que pagan 20 y con envidia a los que pagan 70. Eso es el financiamiento compartido. Y esto no solo tiene un daño en lo educativo porque separa a los pares sino que también tiene un daño cultural y un impacto en la forma en que nos relacionamos en la ciudad. Me atrevo a decir una cosa, creo que lo natural en Chile es la segregación, o sea la gente quiere vivir segregada. He tenido distintas experiencias de una población Serviu respecto a otra población Serviu que no quieren que a la escuela que tienen cerca asistan los de la otra población, o sea los de Los Quillayes no quieren que vayan los de Los Navíos a la misma escuela y hacen todo para que no entren. En todos los segmentos hay algo muy fuerte respecto a la segregación. Revertir esto y reconstruir una cultura de integración o una cultura solidaria y responsable de unos por otros, de proyecto de país es algo que nos va a costar mucho. Siempre ha habido niveles de segregación pero, a este nivel, la verdad es que nunca tuvimos.

Lo anormal, y a veces rupturista, es pensar con una lógica de integración social. Esto, al interior de las villas -que es bien complicado- pero también donde se sitúan las villas dentro de determinados contextos. Sé que en Peñalolén han ocurrido y en los bordes de ciertas ciudades ha ocurri-

## V. Derecho urbanístico y segregación socio-espacial: Mecanismos que favorecen la segregación e instrumentos que favorecen la integración residencial

do cierto fenómeno de instalarse ciertos conjuntos, sobre todo de un poco mayor nivel socioeconómico, cerca de conjuntos de bajo nivel socioeconómico. Pero eso también es para buscar terrenos un poco más baratos, pero creo que lo anormal es la integración. Es importante que esto lo discutamos y lo veamos. Yo veo que este es un problema que no es solo de la derecha, ni es solo de los altos ingresos, esto también es un tema que recorre a la izquierda, a todos los sectores.

Cuando en una ley de educación se incorporó una norma que obligaba a todo colegio particular subvencionado que hubiera un 15 % de alumnos de otra condición social el reclamo fue de gente de izquierda. Cómo iban a obligar a sus hijos a estar con gente así. Aquí hay un tema cultura que tenemos que –como tal- trabajar. No solo por la norma, las normas urbanas, aquí se requiere un frente de otras características. Este tema tiene que debatirse.

Una segunda observación. Yo creo que en Chile existen ciertos instrumentos, ciertos conceptos que han sido muy segregadores. Muy rápidamente, la política habitacional como tal, esto de producir mucha vivienda de baja calidad –que fue una opción en los 90-, y baja calidad en los barrios, y ahora tenemos otra opción que es *“mejoremos la calidad, produzcamos poquitas viviendas pero de buena calidad”* y con lo cual estamos con el déficit aumentando. O sea, en la Región Metropolitana la cuantificación al déficit hay que rehacerla porque si uno mira los permisos de vivienda nueva desde ya hace bastantes años, seis o siete años, respecto al crecimiento de la familia estamos, en el caso de la RM y no solo acá, en Calama el arriendo de una vivienda social está en 250 mil pesos porque no hay viviendas. Hace seis años que no se construye nada. Creo que ahora van a construir algunas. El tema de la política como tal y su marco normativo que es un marco absolutamente de Decreto, arbitrario, cada gobierno hace lo que quiere y no discute con nadie.

El segundo tema que creo también es de esta naturaleza es el tratamiento del suelo –y lo decía Enrique-. No nos hagamos los lesos, si en Chile el suelo es una de las fuentes principales de negocio. Mucha gente gana mucha plata por el suelo y no asumimos el tema del suelo, porque no es solo construir ciudades, es un problema que tiene su propia lógica, su propia dinámica. Y no tenemos para tratar el suelo un enfoque pro-mejores ciudades. Aquí lo que manda, para pensar el suelo, es la rentabilidad del suelo y no el proyecto de ciudad. Esto que aparece medio básico pero si hubiera una lógica que dijera ¿qué hago con todos los terrenos de Bienes Nacionales?, hoy día pone 20 mil hectáreas en venta, 20 mil; o sea, siete mil en venta, 13 en concesiones a 30 ó 40 años; hasta la Casa Colorada la pone en concesiones y uno dice ¿Por qué?, cuál es la lógica, ¿tiene alguna lógica de ciudad?, ¿tiene alguna lógica de construir una mejor forma de entendernos y compartir?.

No lo tiene. Tiene una lógica de captar recursos, acumular recursos y favorecer algunos negocios.

La tercera cosa que quiero decir en esto de los instrumentos. Aquí siempre entre la gente que trabaja en Vivienda y Urbanismo no toma en cuenta que el instrumento más determinante son las franquicias tributarias. Es más determinante, Enrique, incluso que otras normas. ¿Saben cuántas franquicias tributarias hay para este año?, En franquicias tributarias para el sector inmobiliario es lo mismo que todo el presupuesto para el Ministerio de Vivienda, es exactamente igual. El 70 % de estas franquicias se van al quintil de mayores ingresos.

Esto del DFL 2, hay gente que tiene mil viviendas con DFL2, una persona mil y otras 400, 500, etcétera. El IVA de la construcción sigue siendo una vergüenza; gran parte de Valle Nevado se construyó con subsidio público, con franquicia, y todavía sigue operando esa franquicia en otros niveles. En fin, tenemos 10 mil millones de dólares en franquicias tributarias que la OCDE dice que es una aberración, que estas fueron creadas en otro contexto, en otro momento, para otros objetivos y que hay que revisarlas.

La otra cosa que quiero decir es que está claro, le diría a Enrique, que el Derecho Urbanístico no hace la realidad, pero influye en los procesos reales. Creo que esto es re importante para discutir la Nueva Constitución. Vincular esto a una camisa de fuerza a la Constitución respecto al suelo principalmente porque la Constitución española tiene un tratamiento totalmente distinto –ya que tú mencionas a España-, dice que el suelo no puede generar utilidad y negocio. Es una definición constitucional.

Todos los derechos a la vivienda, el derecho a una ciudad integrada, toda esa es la base para poder hacer la plusvalía. Si la plusvalía en Chile está fuera de la cultura. Hoy día acabamos de cambiar el Plan Regulador de la Región Metropolitana y hay mucha gente que se hizo millonaria con el solo cambio. Haber hablado de que había que compartirlo mitad y mitad, mitad para él y mitad para la ciudad, esas fueron las coordenadas políticas y culturales nuestras. O sea, cómo ponemos los temas de tal forma que esas situaciones puedan incorporarse en el debate. Es absurdo. La manera de hacerlo antes era que el Estado compraba terrenos en esa zona anticipadamente. Ahora ni siquiera compra el Estado anticipadamente, por lo tanto toda la utilidad se la llevan los que fueron beneficiados por el cambio de las fronteras.

No voy a insistir en otras medidas respecto de políticas de suelo, políticas integradas, que tiene mucho que ver con el rol del Estado en todo esto. Y no hay que olvidarse del sistema tributario. Si el suelo es básicamente una fuente de mucha especulación. Si uno mira los terrenos que quedan aquí en la Región Metropolitana, tenemos que tratarlos y aplicarlos porque tenemos casi tres mil hectáreas en la zona sur poniente, La Pintana, Puente Alto, algo de San Bernardo,



¿y qué vamos a hacer con eso?. Vamos a transformarlo en un campo de negocio porque las inmobiliarias son dueñas de casi todos esos terrenos, pero es una zona donde la ciudad tiene que crecer, entonces tenemos que pensar normas específicas para poder construir una manera de crecer la ciudad en esa zona. Entonces las normas sistémicas generales para todos a veces nos impiden tener buenas respuestas a problemas específicos. Creo que muchas de las normas que hay que cambiar ni siquiera son legales, son reglamentarias.

Y sobre el rol del Estado un par de cosas antes que me vaya. Creo que el rol del Estado, aquí se decía como agente inmobiliario, y me parece bien siempre y cuando sea bien hecho y hay que tener una decisión, en fin, y con una cosa auto planificado porque no es solo comprar y vender terreno, sería en función de un proyecto de ciudad. Pero creo que ahora tenemos que pasar a algo absolutamente distinto en cuanto al rol del Estado en los proyectos mismos. El Estado tiene que pensar un terreno para un proyecto, pensar el proyecto y llamar a los privados a construirlo. Tenemos que volver a las Villas Frei, a la Villa Portales y a otros modelos. Van haber otras líneas pero tenemos que volver a pensar que podemos hacer proyectos integrados con un rol del Estado que aprovecha los pocos paños que van quedando. Cerrillos hay que repensarlo porque ahora está en condiciones de hacerse porque entiendo que toda la objeción legal ha bajado mucho y es posible. Tenemos que tener proyecto y otro rol del Estado. Comparto mucho lo que aquí se ha dicho, que claramente la ciudad hay que tomarla como sistema, el gobierno metropolitano porque sin transporte oportuno, sin pensar en el Metro, si se va a poblar todo lo que está en la Santa Rosa para allá y si el Metro no se planifica ahora para instalarlo en ocho años más; o sea, se requiere una visión de ciudad.

Termino con una cosa. Creo que hay que recuperar la idea de planificación. A mí me impresionó mucho cuando el Lincoln nos trajo a Renand, al francés que nos mostró otras maneras de pensar la planificación, en definitiva, la forma de consistencia en el desarrollo de las ciudades. La verdad no sé cómo eso ha evolucionado, no tengo idea, pero probablemente ha madurado técnica e instrumentalmente. Nosotros necesitamos tener planificación y programas públicos, nosotros estamos llenos de fondos concursables y los fondos concursables son una manera de eludir los programas públicos. Tenemos fondos concursables y el que se lo sacó se lo sacó y el otro no quedó. Si alguien va a mirar la comuna de Lo Espejo, la verdad que está como si estuviéramos en el año 90 porque no presentaron proyectos y no les fue bien en los fondos concursables. ¿Es razonable eso? ¿Es razonable que la Santa Olga tenga sus calles sin pavimentar como estaba en los 90' gran parte de las calles en las poblaciones? Algo hay que hacer. Tiene que haber una cierta capacidad de hacer programas públicos

para llegar con cultura, con deporte, en fin, o sea jugar un rol para los programas públicos.

Además, creo que viene un ciclo que probablemente va a tener una baja en la economía producto del ciclo internacional. Cuando la economía tiene baja hay más plata para vivienda. Eso es parte de lo contra cíclico. Aquí se requiere que en los próximos cuatro años, además de abrir un debate global del tipo que nos plantea Enrique, debate global de cómo enfrentamos esto y no seguir con la inercia de los conceptos y de la visión de cuasi mercado que hemos tenido, además es bueno ver qué hacemos en cuatro años concretos para generar un conjunto de dinámicas, experiencias de alteración, aprovechando no solo el Decreto 49 sino que el 62, el 174, todos los Decretos donde hay que sacar lo mejor. Y terminaría con esta idea tan cuadrada que tiene que ser todo por la vía del Decreto 49 porque el 62 también está vivo. Nos supone bastante flexibilidad y decisión concreta para enfrentar las cosas. El trabajo de Enrique es muy potente para ayudar a abrir el debate desde la relación Derecho e Integración Social. Muchísimas Gracias.



## VI. Política de arriendo y su incidencia en la promoción de residencias socialmente inclusivas

**Expone Andrés Blanco**

Especialista senior en Desarrollo urbano y Vivienda, BID

Hola, buenos días a todos, veo que se llenó, lo cual me alegra mucho. Mi presentación para hoy se titula *“Diez razones por las cuales la vivienda de alquiler es vital para los sistemas de vivienda en América Latina y el Caribe y diez ideas para dinamizar el mercado”*.

Los contenidos de la presentación son muy funcionales al título, porque básicamente primero les voy a dar las diez razones y luego les voy a dar las diez ideas. Un punto importante aquí es que esta presentación es parte de un proyecto de investigación que ha desarrollado el Banco Interamericano de Desarrollo durante dos años y como parte de ese proyecto tuvimos diecinueve casos de estudio en nueve países diferentes uno de los cuales fue Chile, el estudio de caso de Chile fue realizado por el profesor Francisco Sabatini y su equipo, Pía e Ignacia, el cual fue muy bueno -dicho de paso-. Y adicionalmente hicimos un estudio de tipo comparativo, mas cuantitativo a nivel de región, ese lo hicimos desde el BID, y un estudio de prácticas internacionales también.

Lo que yo vengo a presentar hoy es más el estudio comparativo, y las ideas tienen un poco de lo que vimos en América Latina y lo que vimos a nivel mundial, entonces, vamos con las diez razones.

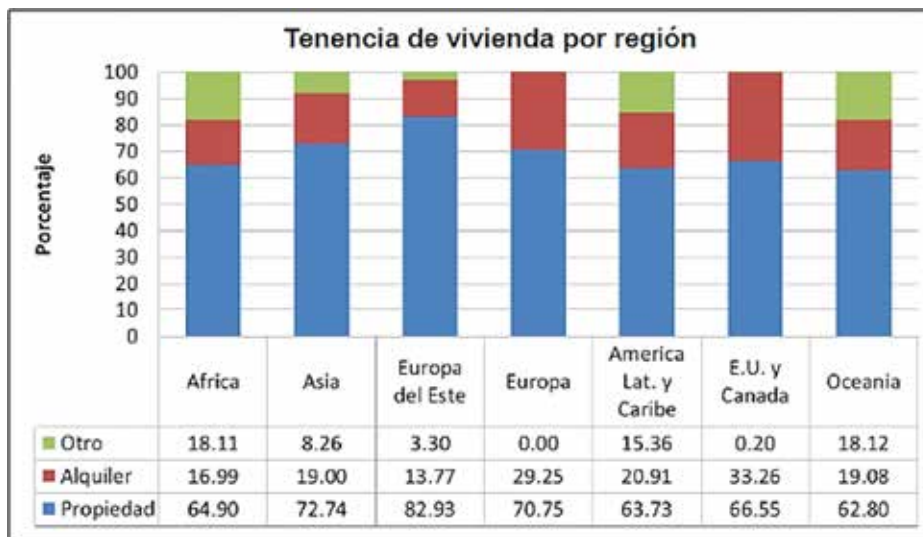
La primera razón es que *no existe una correlación entre el nivel de ingreso de un país y su estructura de tenencia de la vivienda*. Eso es importante porque en el primer trabajo serio que se hizo de esto, que lo hizo UN HÁBITAT el año

2003, encontraron que había un mito, un mito común incluso de los hacedores de política que pensaban que para desarrollar un país había que aumentar la tasa de propiedad. Cuando uno mira las cifras se da cuenta que la propiedad, la tasa de propiedad en todo el mundo es supremamente alta, y no tiene ninguna relación con el nivel de desarrollo. Acá pueden ver por ejemplo, que en cualquier región, la tasa de propiedad es superior al sesenta % (ver imagen 9). América Latina tiene una tasa de propiedad de alrededor de un sesenta y cuatro %, lo cual dicho sea de paso, es prácticamente la misma que en Estados Unidos. En Estados Unidos ahorita es de un sesenta y cinco %, llegó a ser sesenta y siete % antes de la caída del mercado inmobiliario es un poquito superior a la de OCDE.

Si uno, por ejemplo, compara América Latina con Europa, y si fuera cierto que hubiera una relación entre propiedad y desarrollo, uno esperaría que donde hay un nivel bajo de propiedad estuvieran todos los países de América Latina y por el otro lado estuvieran todos los países de Europa, pero lo que uno ve es que varían sin ninguna relación específica. El país con una tasa de propiedad más baja es Suiza, donde hay más alquileres que propiedad. Alemania también tiene una tasa muy baja. América Latina sobresale en los casos de Bolivia y Colombia, y en el otro lado tenemos Venezuela, España con tasas superiores al ochenta por ciento.

Si uno incluso mapea o grafica la relación entre el PIB per cápita y el porcentaje de propiedad, le da que la relación es





**Imagen 9:** “Tenencia de vivienda por región”

negativa, es decir: Todo lo demás siendo igual, y teniendo en cuenta que esta relación estadísticamente es significativa, esto estaría diciendo que en un país, mientras más aumenta el PIB per cápita el porcentaje de propiedad tiende a caer, lo cual es contrario al mito inicial.

Antes de pasar al segundo tema, me voy a volver atrás para comentarle una cosa: Nosotros como parte de esta investigación generamos una base de datos de ochenta países a nivel mundial y tratamos de hacer unos ejercicios econométricos explicando la tasa de propiedad en función de cualquier tipo de variable que ustedes se imaginen, macroeconómica, la inflación, la tasa de interés, el PIB per cápita, demográficas. Cualquier variable de nivel nacional que pensamos que pudiera explicar la tasa de propiedad. Resultado: malo, pésimo, los modelos no fueron digamos, consistentes en resultados específicos los cual indica que la tasa de propiedad, o digamos, el nivel de tenencias de un país tiene que ver mucho con su contexto. De hecho incluso, como decía ayer Claudio Orrego, acá hay una tiranía del promedio también, porque la tasa promedio de propiedad de un país no significa absolutamente nada, cambia muchísimo dentro de un mismo país y una ciudad y otra. Las únicas dos variables que fueron significativas y consistentes, digamos, en ese ejercicio fueron, por un lado la tradición legal con países de Europa del Este. Europa del Este tiene la tasa de propiedad mayor del mundo -ochenta y tres%-. Acá fue significativa una tradición socialista, porque en estos países el stock era del Estado y en los noventa se privatizó, la tasa de propiedad creció en países como Rusia en veinticinco puntos porcentuales en cuestión de años, pero eso tiene que ver con esa dinámica específica. La otra tradición legal que resultó significativa fue la Alemana y Suiza que tienen unos mecanismos que balancean muy bien los derechos del inquilino con los derechos del propietario arrendador. Cosa de las que les voy a hablar

después, entonces esa tradición legal fue la única variable que realmente explica algo, y muy parcialmente, esta diferencia en la tenencia.

Y la otra variable, es la que me lleva al siguiente punto fue la tasa de urbanización. En general *a mayor urbanización menor tiende a ser e la tasa de propiedad.*

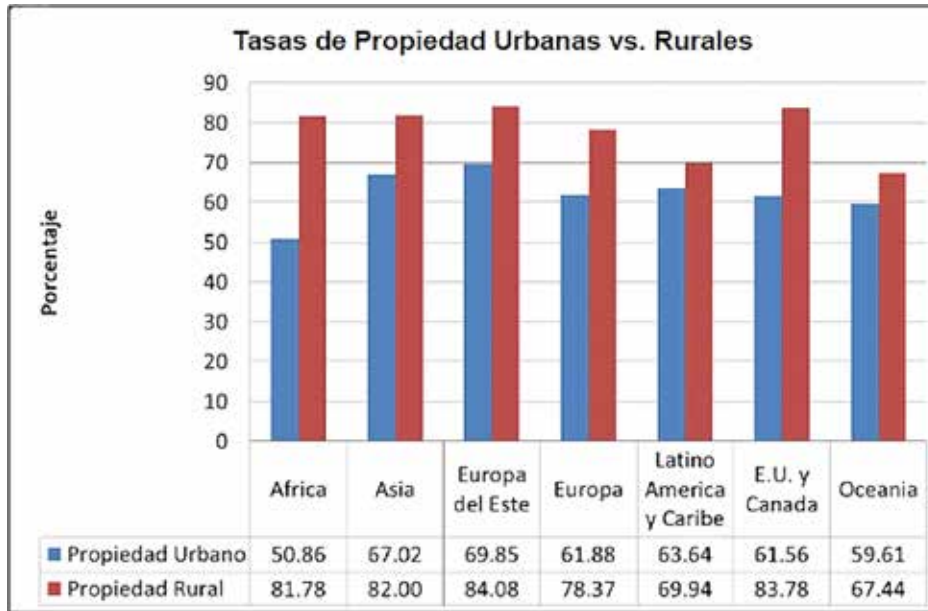
Acá lo que estamos mostrando es el porcentaje de propiedad urbano contra, el porcentaje de propiedad rural. Como ustedes se podrán dar cuenta ahí en todas las regiones del mundo la propiedad rural es mayor a la propiedad urbana (ver imagen 10).

En promedio, en el mundo estamos hablando de dieciséis puntos porcentuales. En todos los países salvo en países muy pequeños como Hong Kong, Macao, o en países muy pequeños con un altísimo grado de consolidación como Israel, salvo en esos países, esto aplica. Es decir, la tasa de propiedad, o la propiedad es un fenómeno más rural mientras el alquiler es un fenómeno más urbanizado, mas relacionado con la urbanización.

Uno puede ver que mientras más aumenta la población de una ciudad, mas cae la tasa de propiedad, o por el contrario, mientras más grande es la ciudad más porcentaje de renta tiene, y eso aplica para todos los países de América Latina en especial para el caso de Chile como lo vimos también específicamente.

Tercero. También es importante, hay como una idea, cuando uno habla de esto, uno oye mucho lo que pasa en América Latina, se piensa que tiene como una tendencia cultural, así como que los Latinoamericanos tienen una tendencia cultural de querer la casa. España tiene el 82% de tasa de propiedad, entonces es como si fuera algo cultural que tuviéramos metidos desde que nacimos.

Yo no estoy diciendo que eso no sea cierto, pero lo que si voy a decir es que esa cultura fue creada a partir de políticas específicas, no fue siempre así las tasas de propiedad. Las



**Imagen 10:** “Tasas de propiedad urbanas versus rurales”

*altas tasas de propiedad urbana en América Latina son un fenómeno reciente.*

En las principales ciudades de América Latina desde la década de 1950, la tasa de propiedad en la ciudad, en todos lados era menor al 50 %. La propiedad era minoritaria en toda América Latina, en Colombia es interesante porque el caso de Colombia es el que más se acerca a la mitad de la tenencia por esos años, pero el resto no. En los setentas, las tasas empezaron a llegar a la mitad, y en muchos casos veinte, treinta puntos porcentuales, entonces algo paso entre cincuenta y los setenta. Cuando uno se pone a ver la historia de lo que ha pasado, esto tiene que ver con cuatro temas muy específicos y que fueron políticas y muy comunes a toda la región.

Primero fue los controles de renta. En 1940 para evitar descontento social, muchos gobiernos dicen *“usted no puede subir el canon de arrendamiento”*. En 1960 ya fue incluso una política antiinflacionaria recomendada entre otros por el Banco Mundial, etcétera. Decían *“Mantenga los arrendamientos bajos”* esto obviamente tiene unas consecuencias negativas en la oferta de arrendamiento. Esta oferta primera aquí de 1950 era mayoritariamente privada, entonces al imponer estos controles esa oferta cayó. El segundo punto importante es la de las políticas de viviendas aquí en América Latina. Las políticas de vivienda en América Latina -nosotros lo tomamos por un hecho dado-, se basa en la propiedad, pero eso a nivel mundial es completamente diferente sobre todo la política de vivienda social. En Estados Unidos, por ejemplo la política de vivienda social se basa en arrendamiento. En América Latina la política de vivienda social se basa en dar propiedad. Ahora no siempre fue así, hubo al principio, unos treinta, cuarenta aciertos complejos estatales que se daban para

arrendamiento, pero incluso estos se privatizaron. El caso de Buenos Aires, caso de Ciudad de México, caso de Bogotá. Entonces las políticas de vivienda de interés social aumentaron también las tasas de propiedad, esto no es pequeño, como el caso de Bogotá: Las viviendas públicas representan más o menos un 15% del stock total de vivienda, eso demuestra que fue relevante.

El tercer tema yo creo que es uno de los más importantes, son los Sistemas de Financiación Hipotecaria, ¿se acuerdan que les contaba el caso de Colombia?. Colombia tenía las tasas más altas de 1950 y Colombia fue el primer país en crear un sistema de financiamiento de hipotecas hacia 1930, en otros países esto sucede en los cincuenta y en los otros países en los sesenta. Esto va de la mano, financiamiento de hipotecas, es decir subsidiar hipotecas va a va a incrementar la tasa de propiedad.

Y el cuarto tema, es el tema de la vivienda informal. La vivienda informal, los censos, o una encuesta de hogares, por ejemplo, toman la vivienda informal como una vivienda propiedad, y eso está muy bien de hecho, porque de hecho es una vivienda en propiedad y después con proceso de titulación se vuelve una vivienda propiedad no solo de hecho sino una vivienda de propiedad legal. Entonces gran parte del stock de propiedad en el mundo, Bogotá, Colombia, el 50 % del stock tiene origen informal. En Brasil en algunas ciudades llega mucho más alto que eso. Entonces, el fenómeno de vivienda informal tiene mucho que ver con la forma como creció la tasa de propiedad en América Latina. Ya para los noventa la propiedad es rey en todos lados: Setenta %, setenta y ocho %.

Cuarto punto. *No obstante las tasas de propiedad están disminuyendo en la región.* El pick más alto de propiedad se da en el 2000', en las Ciudad de México, en los noventa



en el caso de Colombia, en el caso de Santiago en los dos mil, en el caso de Buenos Aires también es en los dos mil, en el caso de Brasil es interesante que todavía el mercado no llega, o la tasa de propiedad no llega a ese tope, por lo que me han dicho y por lo que entendemos nosotros, esto tiene que ver con este programa masivo que ellos tiene de "Mi casa, mi vida". Programa de unas proporciones enormes (ver imagen 11).

El punto es que hay como un punto de inflexión. Algunos casos vienen del 2000, y algunos casos vienen desde el noventa, como Colombia, como el caso de República Dominicana, y el mercado está cambiando, y esto tiene que ver con -y lo vamos a hablar después-, con los fenómenos específicos urbanos como un agotamiento de suelo, encarecimiento de vivienda, etc. Pero también tiene que ver con cambios demográficos.

Tasas de Propiedad en Ciudades Seleccionadas

Ciudad	1950s	1970s	1990s	2000s	2010s
C. de México	25	43	70	74	70
Guadalajara	29	43	68	68	64
Bogotá	43	42	54	46	42^
Medellín	51	57	65	54	48^
Cali	53	58	68	51	40^
Santiago	26	57	71	73	63^
Rio de Janeiro#	38	54	63	70	74*
São Paulo#	41	62	71	75	78
Buenos Aires#	27	61	62	67	57
Kingston	NA	NA	44	45	46

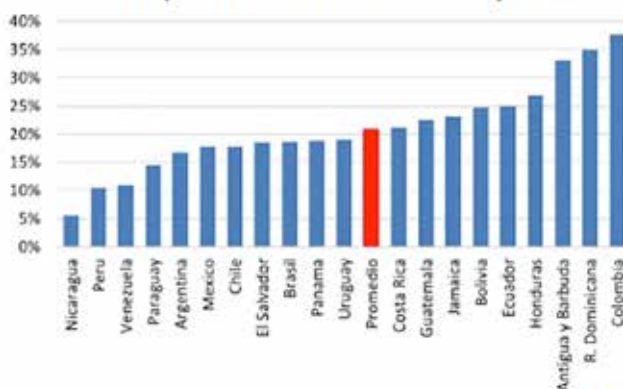
Fuente: Giben (1996), Salazar (2012), Mohanty (2012), Miya (2011), Torres (2012), Pasternak and D'Ottaviano (2012), # Corresponde a la ciudad central y no a Área Metropolitana. \* Para el año 2010 y proviene de la base IPUMS (Minnesota Population Center, 2013) \* Proviene de MEGOV 2010 para Colombia y MEGOV 2011 para Chile. Este último valor incluye la Región de Santiago.  
 Fuente: Blanco, A., V. Flores y A. Muñoz (eds.), "Estandarizando el mercado de alquiler en América Latina y el Caribe" (En proceso).  
 IDB Institutions for People

Imagen 11: "Tasas de propiedad en ciudades seleccionadas"

Quinto punto. *Aunque América Latina es una región de propietarios el alquiler continúa representando una proporción relevante de la tenencia* y particularmente en algunas poblaciones, y acá me meto más en el tema de este seminario como tal, que es el tema de la integración. Miren en América Latina en promedio (ver imagen 12), uno de cada cinco hogares renta su vivienda, lo cual ya de por sí demuestra la importancia de este tema, y teniendo en cuenta que prácticamente en ningún país tienen política de

vivienda de arrendamiento, uno de entrada descubre que uno de cada cinco hogares, no está cubierto por la política. Si uno lo mira a nivel de ciudad el promedio es aún mayor y encuentra ciudades como Santo Domingo, o Bogotá, uno de cada tres hogares renta, esto no es un tema menor. Aun con todo lo que ha sido dejado al lado de la política, es un tema muy relevante en el tema de vivienda en la región y más aún, -y acá me quiero detener un momento-, para poblaciones específicas.

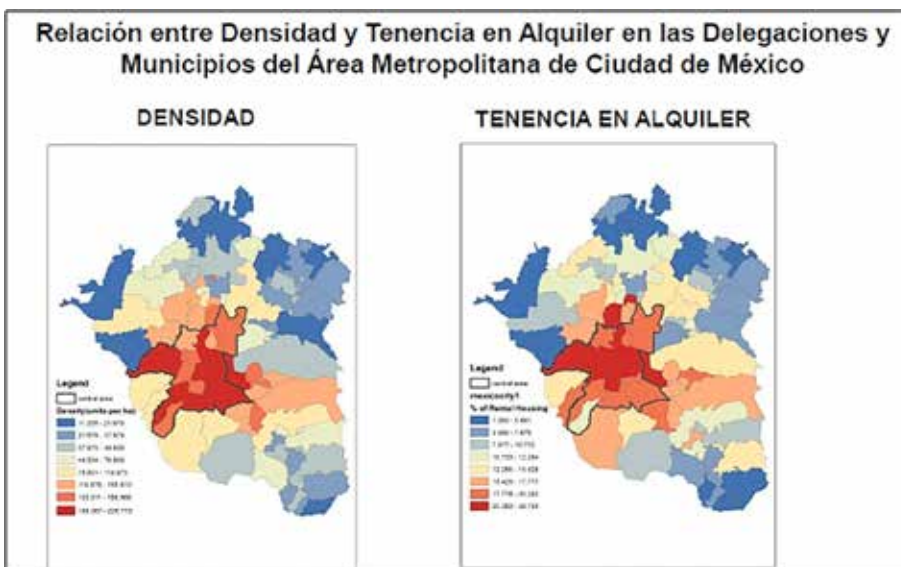
Tasas de Alquiler en Países de América Latina y el Caribe



IDB Institutions for People  
 Fuente: Blanco, A., V. Flores y A. Muñoz (eds.), "Estandarizando el mercado de alquiler en América Latina y el Caribe" (En proceso).

Imagen 12: "Tasas de alquiler en países de América Latina y el Caribe"





**Imagen 13:** “Relación entre densidad y tenencia en alquiler en las delegaciones y Municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México”

Producto de unos modelos econométricos que hicimos basados en encuestas de hogares, controlando por todo lo demás, quisimos ver qué determina la decisión de tenencia de arrendar u otros de usufructo o allegamiento y por el otro lado propiedad.

En el caso de Chile un hogar en que la cabeza tiene entre quince y veinticuatro años, es dieciocho veces -no 18%-, dieciocho veces más alta de arrendar, que un hogar de sesenta y cinco años o más.

Los jóvenes necesitan arrendamiento. Y esto tiene toda la razón del mundo porque el arrendamiento ofrece más flexibilidad, los costos de transacción de comprar y vender vivienda son alrededor -en América Latina- de un doce %, entonces comprar vivienda es comprar inmovilidad, lo cual nosotros estamos completamente convencidos de que la propiedad tiene también una cantidad de cosas buenas. Pero el punto que estamos haciendo aquí, es que la decisión óptima depende del ciclo de vida, y aun si yo quiero tener una vivienda propia, esa decisión la voy a tomar cuando todas mis variables sean óptimas para tomar esa decisión, cuando ya tenga un trabajo en el que me voy a quedar, cuando ya quiera quedarme en esta ciudad, etc. Aun si aceptamos el valor cultural de la vivienda propia, la vivienda en renta es necesaria porque depende del ciclo de vida.

También encontramos que hay mayor probabilidad de tener vivienda en alquiler para hogares unipersonales, también encontramos que los divorciados tienen una mayor probabilidad de rentar y todo esto es estadísticamente significativo, y esto es importante porque los hogares unipersonales y los divorciados están creciendo enormemente en América Latina, para allá va el mercado y todos los grupos de ingreso rentan de América Latina.

Cuando uno mira la proporción de alquiler por quintil de ingreso se da cuenta que en algunos casos pasa que, a mayor ingreso menor renta, lo que pasa en Estados Unidos. Pero hay otros casos como Chile, Argentina o Venezuela donde a mayor ingreso, hay más renta y hay otros casos en

que la relación no es lineal como Colombia, Perú, Ecuador, El Salvador. Lo que está diciendo eso es que la renta es importante también para las clases medias.

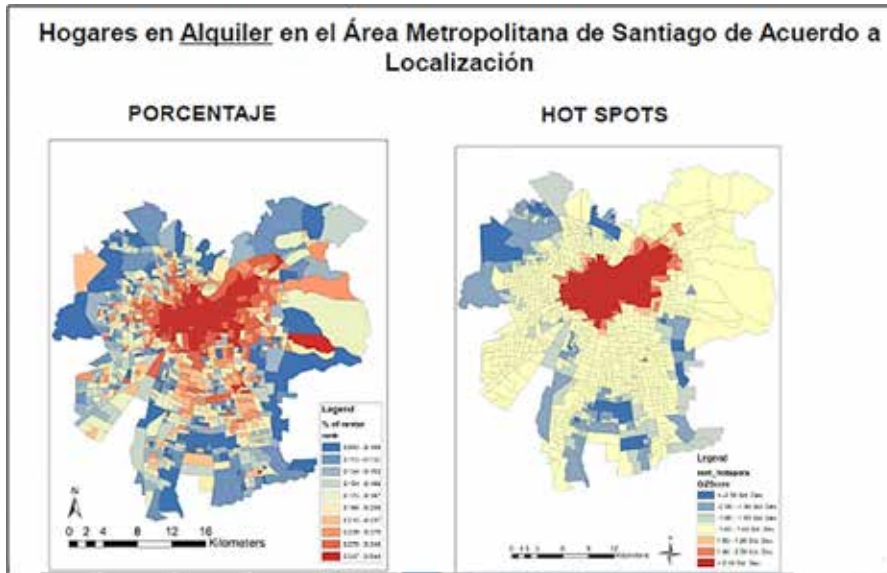
Ahora este análisis tiene un problema enorme, y es que no está controlado también por otras cantidad de variables y es muy sensible a cómo defina yo estos quintiles. Lo que hicimos fue calcular la probabilidad vía modelos econométricos y lo que nos dio, es que en todos los países -salvo en Perú que tiene especificidades por el tema de la legalización y el tema de la vivienda informal, ellos han ofrecido un millón de títulos en muy pocos años. Pero en todos los países uno se da cuenta que el alquiler es fundamental para las clases medias, y esto tiene mucho que ver con el tema del seminario de integración, porque la renta generalmente integra más que la propiedad y lo vamos a ver en un momento.

*La vivienda de alquiler tiene una mejor calidad que la vivienda propia sin título y una calidad similar de la vivienda propia con título.* La vivienda de alquiler no es de mala calidad, el mito que la vivienda de alquiler es para pobres es falso, el mito que la vivienda de alquiler es de mala calidad es falso. Tiene mejor infraestructura, uno; tiene mejores materiales, dos y tres tiene un menor hacinamiento que la vivienda sin título -o sea la vivienda informal- y relativamente similar a la vivienda formal.

Otro tema fundamental para este seminario: *La vivienda en renta es más central, densa y accesible.* Nosotros generamos un cálculo que intentaba probar la probabilidad de que una unidad se dedique a renta, y lo que nos arrojó, es que un apartamento comparado a una casa, por ejemplo en el caso de Chile, tiene dos veces más de probabilidad de dedicarse a renta que dedicarse a propiedad. La renta es más multifamiliar y por tanto va a hacer localizada en sitios de mayor densidad.

El mapa que mostramos (ver imagen 13) muestra la Ciudad de México, y este mapa está mostrando la densidad, entre más rojo mayor densidad, obviamente los sectores





**Imagen 14:** Hogares en Alquiler en Área Metropolitana de Santiago de acuerdo a Localización

centrales tiene mayor densidad y comparten la tenencia de alquiler, parece el mismo mapa. Lo que está mostrando esto es que los sectores más densos y más centrales tienen mayor tenencia en alquiler.

Si invertimos el mapa y lo convertimos en porcentajes de hogares que alquilan se vuelve exactamente lo contrario. La tenencia de propiedad es más alta en las áreas periféricas y menor en el centro de Ciudad de México. ¿Por qué Ciudad de México?, porque es donde tuvimos mejores datos.

Nuestros datos nos muestran que hay una relación positiva entre densidad y alquiler: A más densidad, mayor alquiler. Eso aplica para cada decil de ingreso, no es que solo los ricos estén más concentrados en el centro, todos los deciles de ingresos tienden a rentar más al centro que en la periferia. Miren el caso de la ciudad de Santiago, el mapa que se presenta aquí, está mostrando el porcentaje de renta. El porcentaje de hogares que rentan concentrado en el centro de Santiago y mucho más bajo en la afueras de Santiago (ver imagen 14).

Este análisis de acá es un estadístico que muestra básicamente dónde los valores son inusualmente altos pero adicionalmente donde se concentran esos valores. O sea que estas áreas aquí, las áreas amarillas son áreas que no tienen valores altos de vivienda en renta, de porcentaje de vivienda en renta, uno o que tiene valores altos pero que no demuestran un impacto en un espacial de concentración. Estos rojos son los sectores muy altos y muy concentrados, de nuevo concentrados completamente en el centro, los colores azules y celestes son los sectores fríos que ya son muchos más periféricos.

Si hacemos el mismo ejercicio por propiedad vamos a ver exactamente el mapa contrario, la propiedad es mucho mayor en la periferia y por tanto los sectores de mayor

concentración y mayor nivel están en la periferia también (ver imagen 15).

La vivienda en renta tiene mejor localización que la vivienda en propiedad, y yo me la he pasado coleccionando mapas desde que vi esto, -porque me llamo mucho la atención este resultado- y en Buenos Aires aplica, Lima aplica, Bogotá aplica, tengo Montevideo, tengo Quito, tengo Medellín en todos lados esto aplica. En Santiago los arrendatarios de los quintiles uno y dos también se concentran en el centro, entonces no es un tema de Gentrificación, es un tema que aplica para cualquier nivel de ingreso.

*La oferta del alquiler es diversa, privada y de pequeña escala.* En Chile el 80% de arrendadores tiene una sola propiedad, en Sao Pablo el 82% tiene una sola propiedad, en El Salvador solo el 3% tiene cinco o más propiedades, en Bogotá solo el 1% del mercado es manejado por firmas especializadas. Esto porque es importante, porque demuestra que una política de alquiler puede ser por un lado la forma de aumentar el ingreso de los hogares, después si tengo tiempo les muestro unos casos específicos en Inglaterra, en el que se hicieron una política para que la gente sacara una segunda hipoteca y pusiera esa vivienda en alquiler, y lo que la gente hacia era comprar una vivienda al lado en su mismo barrio y la ponía en alquiler y generaba un ingreso suplementario, por un lado es un tema de ingreso y por otro lado es un tema igualmente importante. Es que hay una oportunidad en América Latina de hacer una política de vivienda también de gran escala. En Estados Unidos la tercera parte del mercado es dominado por firmas que tienen miles de unidades, ¿esto es bueno o malo?, Es bueno si hay un balance, ¿porque es bueno?, porque estas firmas van a tener economías de escalas en el mercado y van hacer el mercado de vivienda mucho más inicial.

Décimo punto y con esto termino. Las ideas se las dejo para después, igual la presentación va a estar disponible, y nosotros igual vamos a publicar un libro de esto en marzo, y en enero vamos a tener una página web en la que vamos a mostrar todos los análisis y vamos a tener todos los datos que hemos recogido de este mercado de América Latina y a nivel internacional, allí para que ustedes puedan hacer también análisis, entonces las ideas se las dejo para otro día, pero quisiera terminar con este punto porque también tiene implicaciones para este seminario, y es que en *América Latina hay un porcentaje bastante importante de vivienda vacante*.

En Brasil entre el 9%-11% % de vivienda está vacante, en México el 20% del stock está vacante, Argentina el 18%, en El Salvador es el 18%. Esto es bien interesante, porque si uno lo compara con otros países, por ejemplo en Estados Unidos, que está alrededor del 10%, aun después de la mayor crisis del mercado de Estados Unidos en la historia, el porcentaje de vacancia llega a la mitad de muchas ciudades de América Latina.

Tiene digamos, diferentes explicaciones por país, por ejemplo en el caso de El Salvador, tiene mucho que ver con problemas de seguridad, hay barrios enteros que han sido tomados por las maras y las pandillas y sacan a la gente, bueno hay unos problemas enormes allá, que ya tiene que ver con el tipo de seguridad. En el caso de Costa Rica que no lo tengo acá, Costa Rica es como un 12% de stock que está vacío, y tiene más que ver con un mercado que se está moviendo mucho mas a segundas viviendas, viviendas de recreo, es una dinámica absolutamente distinta. En algunos casos de Argentina puede ser lo mismo, pero en cualquier caso, esto es increíble si uno piensa que el 37% de hogares de América Latina tiene un déficit de vivienda, y si uno mira al mismo tiempo una vacancia del stock construido

y - como alguien dijo ayer- mejor ubicado por definición, eso ya se vuelve un tema de políticas públicas.

En el caso de Argentina donde tuvimos los datos para hacer este análisis, tomamos el 18% de vacancia, y empezamos a mirar cuales eran las causas, y quitamos las viviendas que eran de recreo, quitamos las viviendas que estaban en el mercado, pero que en ese momento estaban desocupadas vivienda que esta por alquilarse, vivienda que esta por venderse, pero que no ha habido la transacción todavía. Fuimos quitando todos los otros y dejamos solamente lo que uno podía llamar viviendas que están vacías por especulación, eso nos dio el 5% total del stock. En Argentina es más de medio millón de unidades, esto es un tema importante que vale la pena trabajarlo.

Ahora hay una pregunta enorme aquí también y es la localización. En el caso de México, y la ciudad de México particularmente, la vivienda vacante se concentra en las delegaciones periféricas. Ciudad de México es muy grande, estos casos quedan a veinticinco kilómetros del centro. Aquí hay delegaciones con hasta el cuarenta y ocho % de vivienda vacante, y esto tiene mucho que ver y esto es bien interesante también para hablar en términos de políticas, con una política muy exitosa de subsidios a la propiedad. México -como Chile- ha sido muy exitoso en resolver y disminuir el déficit cuantitativo, pero ha tenido el problema que la mayoría de estas viviendas están muy mal ubicadas, a mucha gente le están dando estas viviendas y la gente está devolviendo la vivienda, y se está yendo a rentar en el centro. Pero aun con eso, si uno mira el centro ve que hay algunas delegaciones centrales, con tasas de vacancia hasta el diez, once %. Entonces, uno piensa que con las políticas adecuadas, con un marco regulatorio adecuado uno podría impulsar muchas de estas viviendas al mercado de alquiler, incluso en el caso de México.

Hogares en Propiedad en el Área Metropolitana de Santiago de acuerdo a Localización

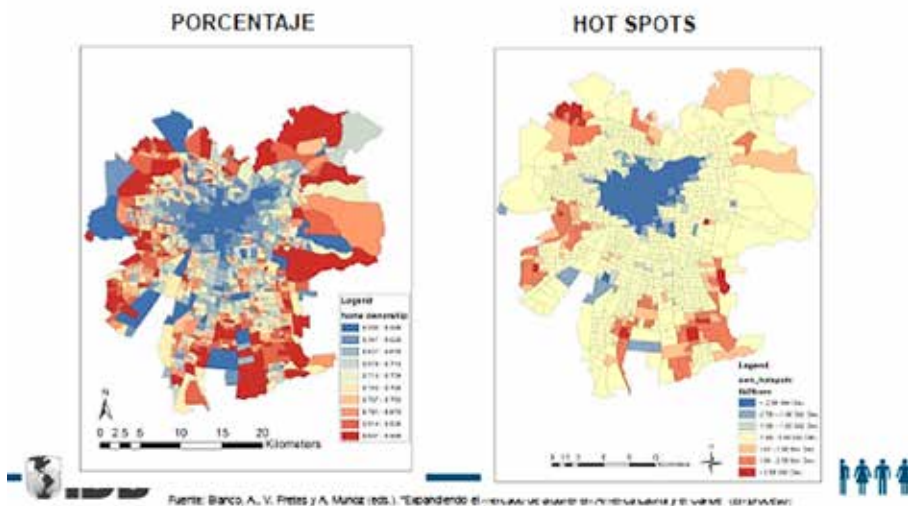


Imagen 15: “Hogares en propiedad en el área Metropolitana de Santiago de acuerdo a Localización”



Nosotros estuvimos hace tres semanas hablando con ellos, y nos decían, *“nosotros estamos conscientes que muchas de estas viviendas en propiedad que se construyeron en la periferia, vamos a tener que demoler, porque por más que yo vaya a meter infraestructura, nadie va a vivir allá”*, entonces ellos están interesados en ver cuáles se pueden salvar a través de mayores servicios y cuáles no.

Y por el otro lado el tema que le interesa a México es como genera una política en la que yo tenga mayor localización de la vivienda social. Una de las cosas que están pensando es vivienda de alquiler por lo que acabamos de decir, y otras de las cosas que están pensando -y yo creo que esto sería bien interesante para discutir- es hacer condicionar los subsidios de vivienda y propiedad a que la vivienda sea construida dentro de los límites urbanos. México tiene un problema y es que México -contrario a Chile- es un país bastante descentralizado, es un país federal, entonces ellos no tienen la forma de decirle al municipio *“ustedes no pueden construir y no pueden aprobar licencias de construcción a veinticinco kilómetros de centro”*, *“Si el alcalde lo quiere hacer lo puede hacer, pero entonces México le va a decir “OK, tiene el permiso pero yo no le voy a dar subsidios”* esa es una forma de controlar eso.

El caso de México es bien interesante porque allá nos decían que la constitución mexicana dice que todo mexicano tiene el derecho a la vivienda, pero no dice que todo mexicano tiene derecho a propiedad de vivienda y nueva. Es muy distinto, yo puedo resolver el derecho de propiedad y el acceso a la vivienda digna a través de muchas otras alternativas, una de las cuales es la vivienda en alquiler y eso es lo que nosotros estamos diciendo acá, de nuevo, en el menú de opciones que nosotros traemos no estamos diciendo que la vivienda en alquiler deba reemplazar a la vivienda de propiedad, de hecho estas opciones son complementarias. Lo que estamos pensando es cómo se libera la política para que las dos opciones sean igualmente válidas y eso es un tema que empezamos ya a discutir con México, con Perú, y con Colombia, los tres países muy interesados en meter temas de política de vivienda en alquiler y es un tema que ya en Chile se empezó a discutir.

Tenía entendido que en septiembre iban a sacar una política de diez mil subsidios a la demanda, ahorita creo que es en enero, pero es bien interesante que Chile ya este discutiendo esto. En Uruguay, también lo están discutiendo a través de fondos de garantía. Entonces este es un tema que se está moviendo y como les decía yo al principio el mercado y la demanda se está moviendo para allá.

Último tema. Ayer comentaba alguien que la OCDE le había dicho a Chile *“usted tiene que activar el mercado del arrendamiento, tiene unas tasas de propiedad muy altas”* lo interesante de ese mensaje es que la OCDE se lo dice en Chile no solo digamos en un marco de políticas urbanas, sino se lo dice en un marco de competitividad. Cómo hago

yo más competitiva la economía, flexibilizo el mercado de vivienda, porque así la mano de obra va a poder mover más fácil a donde estén las oportunidades.

Entonces, nosotros creemos que desde el BID este es un mercado que va a crecer y nos interesa entonces, que los países diseñen políticas adecuadas para impulsarlos. Muchas gracias.



### Comenta Fernando Fondón

Jefe de Departamento de Política Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Muy buenos días, muchísimas gracias a la Universidad Católica, al Lincoln Institute y al BID por invitarnos a participar de este muy importante seminario, y quisiera felicitar a Andrés Blanco a quién recién he conocido hoy día, por su estupenda presentación y para mi es realmente un honor tener que comentarla.

Es evidente que las coincidencias del estudio del BID son enormes con el diagnóstico que hicimos en el Ministerio de la Vivienda hace un par de años, y que nos llevó finalmente a ofrecerle al país un programa de arrendamiento que no existía, probablemente sea uno de los aciertos de la administración del Ministerio en los últimos años y me parece que es perfectamente posible afirmar que el programa de arriendo llegó para quedarse y que va a ser protagonista de la política pública en el futuro de nuestro país. Eso es una buena noticia y espero que el instrumento se perfeccione se ajuste en el futuro, acaba de nacer, tenemos que usarlo bien, pero va a permitir enfrentar y resolver muchos de los problemas que desgraciadamente aun tenemos como sociedad.

Le pedí prestado a Andrés Blanco las dispositivas que él no alcanzó a mostrar, que son las que tenían sus conclusiones, y lo hice para ilustrar de alguna manera las enormes coincidencias que él tiene con el Ministerio de Vivienda de Chile. Lo que dicen las conclusiones de Andrés Blanco, es que las ideas que él da para dinamizar el mercado del alquiler o del arriendo, es que se puede hacer incentivo a la oferta formal de pequeña escala. Naturalmente, una oferta formal de pequeña escala permite distribuir mejor viviendas

disponibles para todos, y con eso vamos a combatir de alguna manera la segregación, es una idea para combatir la segregación.

Dice que incentivar a la oferta en asentamientos de origen informal, esto tiene que ver más con otros países, pero también podríamos aplicarlos en algunos sectores menores en Chile. Dice *"a la oferta formal de gran escala"*, esto es interesante. A nosotros como ministerio nos han visitado algunas empresas de inversionistas que están interesados en este programa para desarrollar parques, arrendamiento de gran escala, y no vemos por qué no se puede hacer, ya vamos a ver cuáles serían las condiciones.

Ya tenemos un programa de arriendo que están programado para nacer en el mes de septiembre-octubre, finalmente tuvimos un retraso, y estamos recién llamando a postular para el período de enero y febrero del 2014.

Existe el programa de Lissing que nosotros que nosotros lo hemos mantenido, ha sido muy discutido en Chile, interesante, en el pasado se desprestigió mucho debido a la tasa de interés altísima que tenían sus productos, y al problema que se generó con la deuda habitacional que se provocó, pero sigue existiendo. Es un instrumento, yo no soy fanático de los instrumentos, creo que todos pueden servir, lo importante son los objetivos que se persiguen. Andrés también habla de los marcos regulatorios que garantizan la seguridad de tenencia, nosotros en ese sentido hemos avanzado mucho. Este es un país que tiene grandes instituciones muy fuertes por lo tanto tenemos una cultura de la legalidad bastante amplia, por eso tenemos un meca-



nismo de adiestramiento, él lo nombra ahí la “Corporación de asistencia Judicial de Chile”, otro logro de nuestro país. Habla también de promover contratos estandarizados, y nuestro programa de arriendo lo que busca por lo menos en el arriendo, es que nosotros ofrezcamos para las familias vulnerables y jóvenes de nuestro país precisamente tener contratos estandarizados que hagan más fácil la comprensión del programa. Dice él crear los fondos de garantía, esto se lo escuché también a la ministra de la Vivienda del Uruguay hace un tiempo atrás en un seminario que organizó la CEPAL, nos parece que también es interesante, de nuevo no está hecho en Chile, habrá que verlo. Ellos lo acaban de lanzar, lo consideran central en su política. Y la parte central de su conclusión que me parece que es lo más importante y muy relacionado con el tema de este seminario que nos convoca. Andrés dice que se puede articular la política de vivienda en renta con la política de desarrollo urbano para disminuir la segregación residencial. Eso es precisamente lo que nosotros diagnosticamos y por eso diseñamos y le propusimos al país un programa de arriendo que no existía.

El arriendo para nosotros es un instrumento que va a permitir y favorecer la integración social, tal como decía la presentación del BID, hay varias evidencias que nos permiten proponer esto. Una es que la vivienda en arriendo efectivamente, y usualmente, esta mejor localizada, esto se dijo en la presentación, y nuestro gran problema para resolver el problema habitacional de las familias vulnerables del país, es que no le dimos localización, es más, le hemos dado, precisamente como los países de América Latina, propiedad en zonas periféricas; y esa va a ser una gran discusión y es interesante que este seminario proponga esa discusión. Es decir, ¿qué política debemos tener en materia de vivienda social?, a veces perdemos el sentido del programa de política de vivienda social.

La política pública es para combatir la pobreza, para mejorar las condiciones de vida del país, no es para construir viviendas, como pareció ser el foco que hubo principalmente en la década del noventa. Lo que hicimos con eso fue construir naturalmente un parque periférico enorme, dotar a muchas familias del país de propiedad, pero no necesariamente erradicamos o mejoramos las condiciones de vida de nuestros ciudadanos, entonces ahí es donde tenemos que centrarnos.

El objetivo hoy día de la política sigue siendo el mismo de ayer. Debemos erradicar la pobreza, mejorar la condición de vida del país y hoy día sabemos además que generamos un problema a nosotros mismos que es la segregación urbana, principalmente en nuestras grandes ciudades y que vamos a tener que combatirla.

El arriendo o el programa de arriendo o un programa de políticas públicas de renta, lo que hace es ofrecer un instrumento que permite atacar y enfrentar ese problema, no

es -por cierto- el único pero es algo que no existía y debe ser complementario con un programa de propiedad. Al tenerlo como alternativa mejoramos la batería de instrumentos que poseen el ministerio y el Estado de Chile para enfrentar ese importante problema.

Quisiera ir terminando con algunas conclusiones respecto al tema del arriendo y de la inclusión social.

Vamos a escuchar hablar de inclusión en todos los ámbitos de la sociedad. La vivienda no es la excepción, vamos a escuchar de la inclusión en el modelo educativo, hay muchos en el mundo que piensan que la política de vivienda en realidad es una política de educación, o viceversa, la verdad es que simplemente y lo que no se puede negar, es que están estrechamente vinculados y de ahí viene el tema de la cultura y viene la cultura, la inclusión, a la que hacía referencia el senador Montes hoy día y con mucha razón y por tanto la inclusión o el fenómeno de la inclusión social, el derecho va a ser un tema a debatir y discutir los próximos años.

Es bueno que la universidad a través de su Instituto de Políticas Públicas proponga el debate. Hay algunos que dicen que la única manera de hacer sustentable a una sociedad, es tener precisamente una sociedad inclusiva que está en todos los ámbitos incluyendo el de la economía y naturalmente el de la vivienda. En ese contexto pareciera que la mejor solución para enfrentar una política pública de vivienda social, es tener una especie de complementos de política de propiedad con políticas de renta, ese ha sido el objetivo del Ministerio de la Vivienda, y coincide plenamente con el estudio de Andrés Blanco y esperemos que en el futuro el instrumento se perfeccione y se use correctamente. Muchas gracias.



## VII. Utilización de las infraestructuras de transporte para la promoción de la integración en la ciudad

**Daniel Rodríguez**

Académico del Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Carolina del Norte

Quiero agradecer a la Pontificia Universidad Católica, al Lincoln Institute y al Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo que le han dado a este seminario.

Mi tema se construye con base en algunos comentarios que oímos ayer sobre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto a algunas de las políticas que tiene en mente instaurar en los siguientes meses, que tienen el potencial de influir de manera importante sobre la inclusión social y la segregación.

Primero voy a darles un poco de contexto hablando sobre lo que yo llamo *"el círculo virtuoso entre el desarrollo urbano y las inversiones en transporte"*. Después, voy a introducir la idea del desarrollo orientado al transporte masivo, dándoles una idea de que está pasando en Latinoamérica en lo que refiere a los sistemas de buses y haciendo algunas acotaciones sobre la segregación social. Luego hablo sobre herramientas de movilización de plusvalías para financiar vivienda social, y también de las herramientas de gestión de suelo vinculadas a la vivienda social.

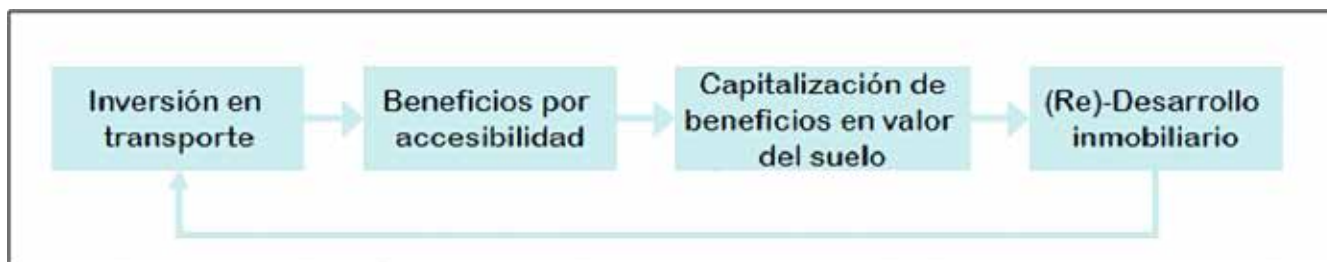
Primero, no hay duda que las mejoras de accesibilidad que nos dan las inversiones de transporte masivo van a generar aumento en precios, por ejemplo para la vivienda en propiedad y en alquiler. Estos incrementos derivados de las inversiones en transporte son potenciados -o complementados- en algunos casos por cambios en las normas, generando beneficios fiscales, ambientales y de transporte -pensemos por ejemplo en normas que aumentan las

alturas y densidades permitidas en torno a los corredores de metro-. Pero también se genera algunos retos importantes, como la posible Gentrificación y el desplazamiento o la expulsión de la población vulnerable que residían en esas zonas.

Esta es una línea de política que coordina transporte con desarrollo urbano se ha empezado a seguir en muchas partes del mundo, con algunos riesgos importantes en términos de segregación. Entonces, la idea es qué tipo de herramienta podemos usar para complementar o mitigar en algunos casos los efectos sobre la segregación, y esas herramientas pueden inscribirse en dos grupos: movilización de plusvalías y gestión de suelos. Estas herramientas se complementan, actuando alrededor de estas paradas de sistemas de transporte masivo para complementar y aumentar la oferta de vivienda social en alquiler o en propiedades.

¿Qué es esto de la conexión entre desarrollo urbano y transportes, este 'Círculo Virtuoso'? Nosotros vivimos, trabajamos, nos recreamos en nuestro entorno urbano, y eso genera un impacto en movilidad, en números de viajes, los que a su vez se vinculan al tipo de transporte en el que viajamos, el propósito del viaje, con quiénes viajamos, cuánto nos demoramos, etcétera. La relación es recíproca, ya que donde invertimos en transportes, donde priorizamos las inversiones, donde extendemos una avenida, donde extendemos un metro o un sistema de buses, vuelve a las





**Imagen 16:** Diagrama de relación entre transporte y desarrollo urbano

áreas más asequibles y por ende esperamos aumento de precios en el valor del suelo y un cambio en el desarrollo o re-desarrollo urbano. Es decir, los entornos urbanos van atrayendo –o no- ciertas inversiones en transporte, y a su vez las inversiones en transporte van afectando el entorno urbano.

Quiero tomarme un minuto aquí para explicar en teoría cómo funciona este proceso. Está la inversión en transporte, que puede ser inversión de transporte masivo o simplemente la extensión de una avenida. Esa inversión genera beneficios de accesibilidad para ciertos predios, precisamente para los predios que están en proximidad a las zonas de acceso a las paradas del sistema del transporte masivo. Las personas que valoran esos beneficios en tiempo van a querer ofrecer un poco más de dinero por esos predios y de ahí que uno que esperaría que esos beneficios de accesibilidad se capitalicen en el precio del suelo.

Ahora, hay algunas razones que explican que esta capitalización no suceda siempre. Por un lado si hay un mercado inmobiliario muy incipiente o que está deprimido uno esperaría que esa capitalización no fuera tan importante. Por otro lado, si la inversión en transportes genera externalidades muy grandes, por ejemplo ruido o contaminación, es posible que pueda haber una capitalización mucho más baja o incluso negativa.

Por otro lado, la anticipación de los impactos que se da apenas se anuncia el proyecto puede hacer que especuladores puedan capitalizarlos mucho antes que se realice la inversión en transporte.

Hay otros factores que pueden mitigar la capitalización, por ejemplo el desarrollo urbano muy atomizado. En algunos casos si hay demasiados propietarios en predios muy pequeños la capitalización puede ser no tan alta –predios grandes y/o la facilidad para fusionarlos favorecen la capitalización-. También encontramos toda suerte de barreras jurídicas, de gestión y regulatorias que pueden afectar la capitalización.

La capitalización de beneficios en valor de suelo también se ve afectada por intervenciones complementarias. La idea aquí es que no tenemos que tener una visión ingenieril del transporte, sino que debemos entender que el transporte

está metido dentro de un sistema urbano, donde a través de la inversión se pueden potenciar ciertas ventajas o atacar algunos de los retos que enfrentan las ciudades. Dentro de las oportunidades encontramos los cambios en la normativa, es decir, cambios en la posibilidad de aprovechamientos de los lugares cercanos a los sitios que tienen nueva accesibilidad, y también la implementación de instrumentos de gestión que pueden lubricar esta máquina. El papel del Estado no es poner más reglas y sentarse a descansar, sino que jugar un papel dinámico atendiendo a los intereses de la sociedad, conciliándolos con los intereses de los privados, de manera de tener una situación de ganancia mutua.

Igualmente existe la posibilidad de utilizar instrumentos financieros para compartir estas ganancias, estas capitalizaciones que se están dando a privados. Dado que éstas son acciones públicas, que las inversiones son acciones de la sociedad, no tendría tanto sentido que sólo las capitalicen los dueños de los predios –entes privados-.

La pregunta es si en la práctica esta capitalización está ocurriendo o no. Para tratar de responder revisamos una serie de estudios de metros, con trenes livianos o tranvías y con sistemas basados en buses rápidos. La comparación es útil, porque utilizamos la misma métrica para comparar los cambios en precios que se han detectado. A medida que disminuye la distancia a la parada -de metro, de tren o de bus- tiende a aumentar el precio.

Algunos estudios no registran aumentos, lo que indica que el contexto importa, las políticas locales importan. Eso explica variaciones de los impactos que van entre el 0 % y el 20 %, bordeando el 5 al 7 % en promedio, que es mucho. Entonces, ¿qué es el Desarrollo Orientado al Transporte Masivo (DOT) y cómo se relaciona con esta capitalización que acabo de mencionar?

El desarrollo orientado al transporte masivo es la aplicación de una serie de instrumentos que fomentan un desarrollo que es compacto, que mezcla los usos de suelo, que es orientado a los peatones y a los usuarios del transporte público y que contribuye a la sustentabilidad de la ciudad de manera financiera, ambiental y posiblemente social. Lo último es una interrogante, porque no es claro. Ahí va el



foco de mi presentación.

Esto se grafica por ejemplo en lo que está haciendo ambientalmente la ciudad de Bogotá, que va a recibir unos fondos adicionales de la Unión Europea como contrapartida por las emisiones de CO2 que no ha tenido. El último borrador del panel del cambio climático, que salió hace más o menos un mes, incluye el desarrollo orientado al transporte masivo como una estrategia de prevención de la emisión de gases de efecto invernadero para las ciudades.

¿Cuáles son los beneficios de este desarrollo urbano orientado al transporte masivo? Primero, genera mayor sustentabilidad financiera para el transporte público. ¿Por qué? Porque el transporte público se beneficia de economías de escala y específicamente de economías de densidad. Entre más concentrada esta la demanda, voy a poder llevar pasajeros a un menor costo por pasajero, hasta cierto punto -cuando la congestión ya sube, entonces empieza uno a tener costos marginales más altos-. Fuera de la concentración de la demanda, el DOT ayuda a equilibrar los flujos. Pensemos en el caso de Estocolmo, que enfrentó el siguiente dilema. Imagínense una ciudad con un centro, una ciudad mono céntrica, en la que de pronto se mueven de los suburbios periféricos unos cien mil pasajeros en una hora. Ésa es mi demanda crítica. Simplificando, tengo que diseñar un sistema de transportes que me lleva cien mil pasajeros en la mañana y me los saca en la tarde.

Ahora imagínense una ciudad con dos núcleos o polinucleica dividida igualmente. Cincuenta mil bandas derecha-izquierda, cincuenta mil de izquierda-derecha. Ahora tengo que diseñar mi ciudad para cincuenta mil pasajeros. La capacidad de mi sistema se ha dividido en la mitad simplemente porque he distribuido los flujos de manera eficiente. Y ahora estoy usando mis buses constantemente, no tengo una reversa en la hora de la mañana casi vacía y la ida en la hora de la tarde casi vacía. Es una utilización de los activos mucho más importante, que alimenta a esta sociedad financiera, que es útil.

El DOT se puede convertir también en una estrategia de mejora de barrios, de desarrollo comunitario a nivel local, focalizando en términos espaciales.

Concentrémonos ahora en el sistema de buses rápidos (BRT). No les tengo que explicar qué es un sistema de transporte masivo de alta calidad. Ustedes mismos han experimentado lo bueno, lo malo y lo feo de estos sistemas. No todos los sistemas son iguales; hay sistemas que son un poco mejores, otros que no están tan bien, pero no hay duda que a nivel latinoamericano hay un liderazgo importante que empezó en Sao Paulo, se perfeccionó en Curitiba, y se le dio el toque final en Bogotá.

A nivel mundial Latinoamérica tiene el liderazgo de BRT, implementándose en 32 ciudades y abarcando alrededor del 65 % de los pasajeros en sistemas de buses a nivel mundial. Nosotros quisimos ver qué está pasando alrededor de

estas paradas de sistemas de transporte masivo de buses en Latinoamérica. Quisimos hacer un diagnóstico de qué está sucediendo, para poder desarrollar un tipología que establezca dónde se está haciendo mejor, cuáles son las posibilidades que hay, y hacer también una acotación sobre la segregación, que empezamos a notar que era un elemento importante que se presentaba a lo largo de las ciudades que estudiamos. Esta investigación pudimos desarrollarla con el apoyo del Lincoln Institute.

Respecto al estudio, analizamos siete ciudades en Latinoamérica: Guatemala, Bogotá, Quito, Guayaquil, Goiania, Sao Paulo y Curitiba. Buscamos ciudades que tuvieran un sistema que ya estuviera operando al menos desde hace cinco años, y que fueran ciudades grandes o intermedias, no ciudades de menos de quinientas mil personas. Así escogimos siete ciudades que representan el 16 % de todos los pasajeros a nivel mundial, y poco más del 30 % de los pasajeros de Latinoamérica.

Analizamos dos tipos de paradas, las simples y las terminales.

Las simples son paradas normales. El gráfico a continuación muestra la distribución del tipo de paradas. El porcentaje es respecto de todas las paradas de este sistema. Entonces, en Curitiba analizamos nueve paradas pero son sólo el ocho % de todas las paradas que tienen.

Hicimos el mismo análisis para las estaciones de cabecera. Cada sistema lo llama un poco diferente: portales, terminales. Se refiere a las estaciones más grandes donde frecuentemente -aunque no siempre- hay sistemas de alimentadores que están llevando a los pasajeros a puntos en los extremos. En Bogotá necesitamos estudiar cinco, porque son el setenta % de todos los portales o terminales, y así sucesivamente.

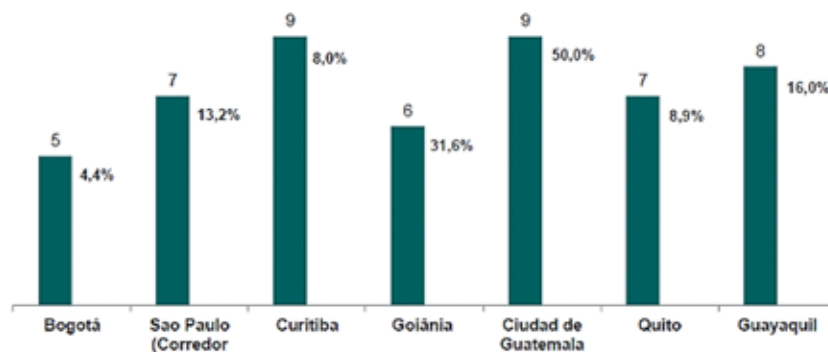
En total consideramos 82 paradas, pero en el análisis final utilizamos 81. Esto porque los datos que recogimos en terreno los complementamos con datos secundarios, y en una parada, en la ciudad de Guatemala, simplemente no había información censal sobre población para utilizar. En las paradas simples lo que hicimos fue trazar un círculo de 250 metros alrededor de cada una de las paradas, y caminamos cada uno de los segmentos de las manzanas, recogiendo datos sobre el entorno urbano de la parada. Estos datos no existían en fuentes secundarias, por lo que tuvimos que levantarlos directamente.

En los portales hicimos ese mismo inventario pero a 500 metros, entonces es un área un poco más importante -casi cuatro veces más grande un par, realmente ocho pares de paradas que eran un poco atípicas porque estaban en vías pares, una en un sentido y la otra en otro sentido, y estas las consideramos como una sola parada. Pero el área en que hicimos el inventario se volvía como un ocho más que un círculo.

Los datos que recogimos a nivel secundario, eran datos de

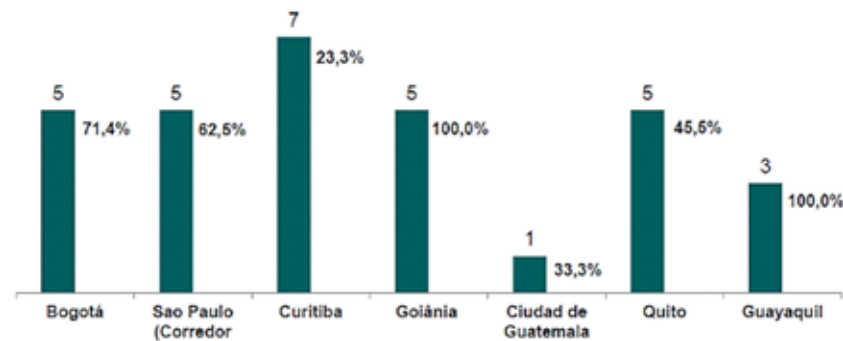


- Identificar paradas/estaciones con condiciones diferentes (planificadores urbanos locales)



**Imagen 17:** Gráfico con paradas simples estudiadas

- Identificar paradas/estaciones con condiciones diferentes (planificadores urbanos locales)



**Imagen 18:** terminales/portales estudiados

población, datos de vías, distancias a las centralidades más importantes y el resto de los datos los recogimos a pie con este tipo de instrumento. Un instrumento muy detallado que está abierto al público, que nos permitió identificar los usos del suelo, las alturas, el nivel de consolidación del entorno urbano, la densidad, la calidad de la construcción, la calidad del espacio público, la presencia de estacionamiento, la presencia de equipamientos urbanos, parques, áreas verdes y de equipamientos para peatones, canicas de basura, veredas o aceras anchas, iluminación, etc. Recorrimos 10.000 segmentos en estas ciudades, fue un esfuerzo increíble, más o menos fueron 4.000-3.500 a las paradas simples y 6.500 las paradas en los terminales. Quiero resaltar un par de cosas para que se den cuenta. Pensando en las paradas, la ciudad de Guatemala tenía casi 90 segmentos por parada, Guayaquil tenía 102 segmentos por parada, eso es en un área de 0,2 km<sup>2</sup>, una conectividad impresionante. A nivel de portales, se replicó lo mismo,

recuerden el área es mucho más grande en Guayaquil y ciudad de Guatemala con una densidad de segmentos muy alta, y Bogotá también surgió como muy alta, lo que nos indicó que esos portales están en zonas relativamente consolidadas en los extremos o algunos de ellos los que estudiamos.

Entonces hicimos un análisis de factores, un análisis de conglomerados y pudimos determinar diez tipos diferentes de paradas. Les doy una radiografía muy rápida de algunos tipo de parada: De uso mixto, Centro histórico de la ciudad solo tiene una parada, Centro urbano con bastante potencial, Centro satélite también con bastante potencial, Centro barrial, Centro de tipo de Área verde, Centro comunitario, etc. Luego podemos ver cuántas paradas hay en cada uno de los tipos de centros, hay una parada en Quito, que es el centro histórico, que era muy única, una parada que no había un par igual en ninguna de las ciudades y las paradas que estudiamos, y en el centro satelital había dos paradas,

una en Bogotá y la otra en Curitiba.

Primera pregunta. ¿Esta tipología de tipos de paradas es específica en ciudades o es general?. Y como les he mencionado, Quito tenía una parada, entonces ese tipo de parada que específica Quito, había otro tipo de parada que se enfocaba solo en Guatemala, entonces hay un desarrollo urbano que parece ser específico a la ciudad de Guatemala y al legado histórico y de planificación de la ciudad de Guatemala, y un tipo que era casi totalmente brasilera excepto por una parada, seis de esas paradas eran brasileras, de las tres ciudades que analizamos. Todo el resto tenía una mezcla importante de las diferentes ciudades.

Cosas sorprendentes. Es aquí donde aterrizo lo que encontramos y nos llamaron la atención en ese momento. La cantidad de impresionante de estacionamientos, sobre los segmentos y en las manzanas. En la vía pública y también hacia adentro. El 26% de los segmentos, a 240 metros de cada parada, más de un cuarto tenían estacionamiento sobre la vía pública y 30% de todos los segmentos tenían estacionamiento por fuera de la vía pública, sobre todo asociado a predios comerciales.

Relativamente baja densidad. Nosotros pensábamos que íbamos a encontrar más aprovechamiento y no lo vimos mucho.

Poco suelo disponible, esto no es una sorpresa, porque la manera como nosotros planeamos el sistema de transporte es un poco reactiva, pensamos donde está la demanda y lo mandamos por ahí, nada nuevo.

Solo un 8% de los segmentos tienen un bajo nivel de consolidación y solo 11 % de los segmentos tenían por lo menos un lote baldío, un predio sin desarrollar.

La infraestructura peatonal totalmente olvidada en la

mayoría de los casos. Esta es una lección importante para Santiago, muchos de ustedes lo han vivido.

Y un déficit de equipamiento y de espacio público, que corresponde al desarrollo predio a predio, al desarrollo histórico que ha sacrificado los equipamientos y el espacio público, por la manera como se ha hecho.

En términos de vivienda social ya sea formal o informal, de las ochenta y dos paradas que visitamos, solo el 12 % tenían vivienda formal y el 13 % tenían vivienda informal. Y aquí la distribución por el tipo de ciudad, todas, absolutamente todas las paradas, menos una en Quito, eran en la periferia. Esto es lo que sabemos, sobre diagnosticada la segregación espacial en nuestras ciudades.

Aquí divido el fenómeno de la segregación social orientada al transporte masivo en dos. Por un lado puede existir la vivienda social. Existen los desarrollos de vivienda social -como acabo de decir- en la periferia netamente, llega el transporte masivo ¿y qué va a pasar?. Vamos a mostrarles los ejemplos de Curitiba y Quito y no sé qué va a pasar. Pero les puedo mostrar que está pasando en los dos casos. O el otro ejemplo que existe la inversión en transporte, se generan aumento de precios, ¿cómo podemos fomentar la vivienda social en las zonas donde estamos pasando el sistema de transporte?.

Ayer oímos una propuesta aquí en Chile, voy a presentar dos ejemplos extremos diferentes en Suba y Usme.

El caso de Quito, en todo el extremo, un área de vivienda social, mucho trabajo del gobierno nacional y de la ciudad, llega el sistema de transporte masivo, empiezan a generarse aumentos de precios importantes. No hay desplazamiento pero la posibilidad de tener más viviendas sociales allí, se disminuye totalmente y hay un tipo de Gentrificación.

## BRT y VIS

- De 82 paradas
  - 12% tienen VIS formal; 13 % tienen vivienda informal
  - Excepto una (Quito, El Recreo), todas periféricas

	Total paradas	Con VIS formal	Con VIS informal	Con ambas
Bogota	10	2	2	2
RMSB	12	3	0	0
Curitiba	16	1	1	1
Goiania	11	0	0	0
Ciudad de Guatemala	10	0	1	0
Quito	12	3	3	2
Guayaquil	11	1	4	1

- Lejos de centralidades (solo 1 cerca!)

**Imagen 19:** cantidad de paradas de bus con vivienda formal e informal de las 82 estudiadas



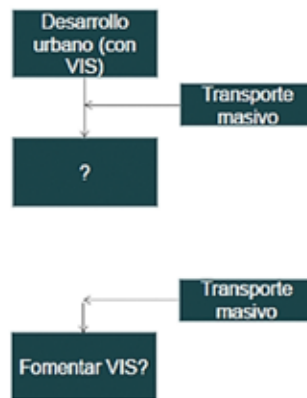
## Proceso de segregación y transporte

- Existe la vivienda de interés social → aparece la inversión en transporte....

– Curitiba, Quito

- Existe la inversión en transporte → se puede fomentar la vivienda social?

– Suba, Usme



**Imagen 20:** Desarrollo Urbano con VIS  
Desarrollo Urbano fomentado la VIS

Existe entonces un desplazamiento voluntario, los dueños de los predios -algunos nos contaban- se van y arriendan, alquilan su vivienda a otros moradores y generan una renta importante.

Sitio cercado a Curitiba, otro extremo, corresponde un poco a la política social del transporte masivo en Curitiba, un poco selectiva, pero la idea es que encuentran varios importantes, donde hay una concentración alta de vivienda de interés social. Se extiende el sistema en esa zona para generar beneficios de movilidad, hay otros factores políticos que determinan hacia donde se extienden y hacia donde no, y de alguna manera a nivel regional se integran un poco al sistema, que es importante, pero no atiende el problema de segregación espacial.

Cuando hay un sistema así y obviamente la tarifa es plana, entonces los usuarios de viajes cortos están subsidiando a los usuarios de viajes largos, que en este caso van a ser las personas de más bajos ingresos. Hay un subsidio cruzado, progresivo relativamente. Pero cuando la tarifa es en función de la distancia se vuelve sumamente regresivo. Los otros dos casos, el caso de Suba y el caso de Usme están precisamente en el otro extremo. No es una casualidad, estamos hablando de las periferias de la ciudad, Empiezo con Usme, que es una actuación deliberada del gobierno de la ciudad de Bogotá, en donde había muchos terrenos sin desarrollar, eran terrenos de suelo rural. Entonces la ciudad decide rápidamente volver los suelos de expansión, pero al mismo tiempo tomar esos predios, hacer un reajuste de suelos y coger la participación de los dueños de predios a una fiducia. Algunos de ellos se les compró, la gran mayoría fue una fiducia y esa fiducia después se utilizó para hacer inversiones en infraestructura, vías, agua, luz y de ahí a tratar de urbanizar.

Entonces, digamos que lo que importa aquí más es el modelo con privados. El modelo que no funcionó perfectamente por otros factores externos ambientales, arqueológicos y demás. Aquí les muestro el portal de Usme, que es la parada central, como pueden ver, digamos que está en los límites de la ciudad y ya pasando casi de las montañas baja uno de la cordillera a lo que llamaríamos en Colombia “*tierra caliente*”, es decir, baja a un clima mucho más templado. Aquí pueden ver vivienda informal que se había generado desde el año ochenta, noventa, con tomas de terreno o en muchos casos con urbanizadores no legales que usufructuaban la localización, también hay desarrollos de privados para viviendas de estratos medios que están aprovechando la contigüidad al sistema de transporte masivo para generar ese tipo de vivienda.

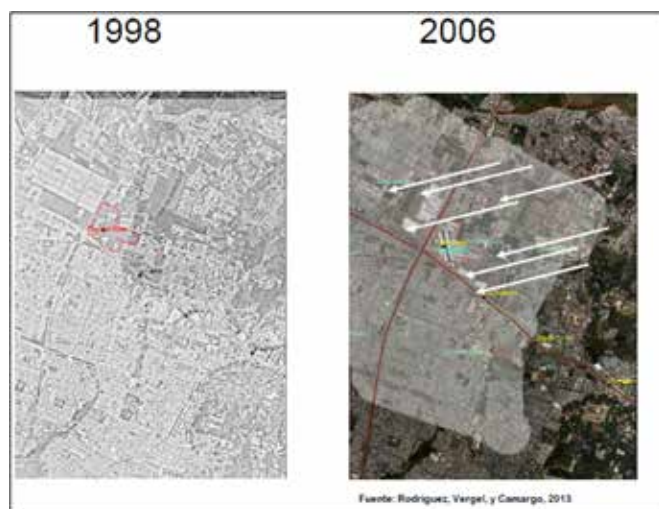


**Imagen 21:** Parada Central de Usme

## VII. Utilización de las infraestructuras de transporte para la promoción de la integración en la ciudad

Lo importante de la operación en Usme es que utilizó un plan parcial, en realidad fueron tres planes parciales que se asemeja a los planes especiales aquí en Santiago, en Chile y una serie de instrumentos importantes que voy a recalcar en un minuto. En el anuncio del proyecto, se avaluaron los suelos antes de los cambios, es decir, antes del anuncio del proyecto se programa las inversiones se formulan los planes, se hace la fiducia, se dan los títulos de propiedad, una vez que se hace el reajuste de suelo, y el distrito participa en los aprovechamientos.

Un modelo muy diferente a lo que paso en el norte, en Suba. Aquí ven una fotografía de antes y después. La troncal en Suba abrió el año 2005 y aquí pueden ver donde es el portal terminal, no se ve tan claramente, pero hay una serie de desarrollos súper importantes que están sucediendo en muy cercana proximidad al portal.



**Imagen 22:** Modificaciones viales en Portal Suba

¿Qué hay ahí? Hay centros comerciales de muy grande superficie, hay Carrefour, yo cuento siempre esa historia que nos reunimos en el 2010 con el jefe de Carrefour y me podía decir exactamente qué estaba pasando con cada una de las paradas de los sistemas de transporte masivo en todas las paradas de Colombia. El tipo estaba diez años antes que todos nosotros, sabía exactamente dónde iba la gente, dónde tenían tiendas, dónde estaban englobando terrenos, porqué no querían construir allí y porqué si querían construir allí. Este portal, vulgarmente, les escupe 100.000 personas al día, les entrega 100.000 peatones al día que de manera muy conveniente pasan por el frente de Carrefour. Negociazo, un negociazo.

Otros estudios dicen que en promedio el suelo aumentó, con un antes y un después en un 3%, pero que en la proximidad del portal en las zonas más profundas aumentó el 100%. En otro estudio que comparamos la zona de Suba con otra avenida que estaba un poco más consolidada, y teníamos

dos métricas, dos variables. Una es metros cuadrado construidos adicionales como porcentaje del área de estudio y el número de licencias que se entregaron, también como porcentaje o por hectárea, porque las áreas no eran del mismo tamaño. Y se puede ver el aumento del 56 % los metros cuadrados construidos y un aumento en el 26 % en el número de licencias que se dieron.

Esto demuestra que lo que se empezó a construir a partir de la construcción de tranvías o de la extensión eran viviendas, desarrollos muchos más grandes porque el número de viviendas no aumentó tanto. Muy similar a lo que pasó con el número de licencias, lo que pasó en este congreso eucarístico, pero aumentó significativamente los metros cuadrados construidos.

Estos aumentos importantes demuestran que si no actuamos, estamos entregando muchos de esos aumentos a los privados y que no siempre van a responder a los intereses de la vivienda de interés social.

¿Qué hacemos con esta situación?. Aquí puedo recalcar las ZEIS que presentó Paulo Sandroni, como un mecanismo de protección y algo que pronto Pancho Sabatini va a presentar, las community land trust, como una manera tal vez de preservar también la posibilidad de la vivienda social. La otra parte del proceso: Existe el interés de transporte, ¿cómo llevamos la vivienda de interés social allá? ¿Cómo detenemos la expulsión y el desplazamiento?. Podemos utilizar herramientas de movilización de plus valores y dedicar parte de ellas a ofrecer la vivienda de interés social, ya sea con un predial diferenciado, o con financiamiento por incremento impositivo, ya sea por la venta de derechos edificabilidad -como lo presentó Sandroni- o con el mercado de derecho que son lo CEPAC o con la idea de los planes parciales.

La idea es hay que hacer la movilización, hay que recapturar partes de estos valores para pensar en nuevos fondos para la vivienda de interés social y el transporte masivo genera esa oportunidad.

Quiero hablar brevemente de los planes parciales porque la idea es pensar de una manera más integral evitando el desarrollo predio a predio, como se comparten las cargas y los beneficios, como se redistribuyen y como se garantizan la presencia de parques de equipamientos urbanos, escuelas, centros de salud y los beneficios que llegan a privados. ¿Que acompaña a este proceso al mismo tiempo?. Obviamente el cambio de normatividad, eso es precisamente lo que se está hablando aquí en Chile. Levantemos la normatividad y al hacer esto vamos a requerir un porcentaje de ese aprovechamiento adicional que tiene que ir a la vivienda de interés social.

De los cinco a seis casos que conozco en Latinoamérica, el rango está entre el 12% y 20% del aprovechamiento adicional, que tiene que ir a la vivienda social. Lo importante es que se pide que se pague en especies, no que vaya a bolsa.



Porque si va a una bolsa, yo como Estado normalmente voy a preferir la vivienda de interés social en la periferia, porque ahí es donde me va a rendir muchísimo más. Si no pido la vivienda social en situ, en esa misma zona y es especialmente ahí donde esa herramienta, el community land trusts tiene un juego muy importante.

El reajuste de suelo, la transferencia de derechos de edificabilidad, los bancos de tierra anuncian el proyecto y el desarrollo. Este es el caso del banco de tierras en el cual se compra el suelo por parte del estado, por parte de estatales con la intención de preservarlos a futuro y ofrecerlos, y de esa manera empezar a alterar el precio del suelo para vivienda social. Excelente ejemplos lo de Aguas Calientes, si les interesa, el Instituto Lincoln tiene todo un estudio sobre como funcionó el banco de tierras para viviendas social en México con Aguas Caliente.

Y el anuncio del proyecto en el área de Bogotá, es una herramienta que permite la adquisición de predios al precio previo al anuncio del proyecto, es decir, se congelan los precios en ese momento, se evita la especulación y de esa manera se hace la compra. Existen herramientas específicas similares en Francia con la fecha de valoración o España que distingue entre el valor real y valor expectante. Bello Horizonte y Bogotá tiene una herramienta muy interesante para evitar los usos ociosos alrededor del transporte masivo. En Bogotá se nombra que son zonas de desarrollo prioritario y el dueño tiene tres años para desarrollarlo, si no desarrolla entonces, va a su pública subasta y hay un proceso específico en que se enajena básicamente, y se vende a un privado que lo pueda desarrollar. Tiene que ser para vivienda social, esto tiende a la localización que es importante. Y en Bello Horizonte la tasa del impuesto empieza aumentar precisamente para generar un incentivo y que desarrolle rápidamente. Tengo entendido que en otros casos los desarrolladores hacen estacionamientos, entonces hay que afinar el instrumento para que no se tenga ese problema.

En conclusión no hay duda que las inversiones en transporte genera beneficios importantes de precios en los predios, genera incentivos posiblemente para desarrollar o re-desarrollar el suelo, genera un patrón de cambio que en algunos casos puede llegar a la gentrificación -y he ahí el reto, sobre todo para la vivienda interés social- y el desarrollo del transporte masivo puede potenciar ese efecto. Entonces tenemos la inversión en transporte y lo que pasa urbanamente que puede potenciar la Gentrificación, hay que acompañar ese proceso con herramientas que ayuden a mitigar esa Gentrificación. Y esas herramientas, resumo, son -lo que dije al principio- posiblemente, el uso de herramientas para recapturar los plus valores y segundo las herramientas de gestión que deben acompañarlos al mismo tiempo.

Muchas gracias.



### Comenta Iván Poduje

Académico Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Pontificia Universidad Católica de Chile y Consultor y socio de ATISBA

Gracias por la invitación a Lincoln, a la universidad, y al BID. Primero, voy hacer un comentario de la propuesta o el trabajo que nos presentó Daniel y posteriormente algunas reflexiones de como esto se podría aplicar.

Lo primero que quiero decir al respecto, es que me parece muy reconfortante este trabajo, me parece que nosotros hemos estado muy inmersos en la discusión de transporte en Chile y particularmente en Santiago, desde un énfasis que es básicamente de tráfico, de flujos, de costos, de costos de implementación que están muchos asociados al Transantiago, y la verdad es que cuesta encontrar desde el ámbito del transporte, y de especialistas del transporte, una mirada que vincule como esto afecta el desarrollo de la ciudad, y en particular como afecta un tema tan relevante como la integración social, por lo tanto, de ese punto de vista, yo creo que el aporte que hace Daniel, solamente por énfasis y el enfoque, me parece muy significativo.

Además considero que su trabajo es sólido, tiene una gran evidencia recolectada, tiene una muestra de ciudades muy distinta que permiten detectar patrones comunes, por lo tanto creo que es uno de los trabajos más serios que yo he visto en materia de relación de transporte y uso del suelo, que como dije poco de eso, y los trabajos que yo conozco, que son los que hace Figueroa, que ha hecho Echeñique o también Sabatini, tienen ese énfasis y tiene quizás la ventaja de que aquí hay una muestra muy grande de casos. Respecto al trabajo en sí mismo, creo que es un acierto explorar como la infraestructura, como el transporte genera beneficios de plus valor, y como esto puede transformarse

en una estrategia o en una herramienta de política pública que permita generar integración social. Los casos que se distinguen o que se seleccionan, son todos mayoritariamente de corredores de buses o VRT, muestran diferencias muy significativas que sería bueno profundizar porque se producen, en algunos casos, hay variaciones muy altas que son en las estaciones terminales donde hay mayor concentración de población flotante y una disponibilidad a pagar más por la tierra, por parte de los grupos comerciales o las empresas comerciales, pero en tramos intermedios, o paraderos, los efectos probablemente son marginales, porque ahí no hay un cambio relevante en esa materia. Yo creo que hay una complejidad metodológica siempre en ver el aumento de valor asociado a la infraestructura, que es como aíslas tú el efecto de la infraestructura sobre el resto. Daniel hace un esfuerzo importante, al separar los cortes desde que se anuncia el proyecto, hasta que tienen una cierta maduración, pero aun haciendo eso la dificultad que siempre está implícita es como tu aíslas el efecto de otros factores que producen plus valor, y particularmente la normativa que acá está influyendo crecientemente en la presión de la tierra combinada con los proyectos de transporte. Yo creo que eso es complejo, siempre ha sido complejo, y me parece que no está lo suficientemente descrito.

Ahora respecto a los aumentos de valor hay un paper que tiene Agustini, hecho en Chile con el Metro y muestra aumento de valor cercano al 30 % y en VRT, la verdad que el aumento de valor que nosotros hemos monitoreado en los



corredores de buses son cercanos a cero, son marginales, salvo en estaciones como el intermodal de La Cisterna, que ha producido un efecto gigantesco en los precios, pero generalmente en corredores exclusivos de buses, Santa Rosa, Pedro Aguirre Cerda, Departamental, más bien uno se encuentra con estaciones de menos valor producto de las externalidades ambiental y porque los entornos donde se construyeron los proyectos no tenían atributos previos que permitieran capitalizar el aumento del valor.

Respecto a la propuesta, que creo que es lo central respecto a la exposición de Daniel, yo creo que uno debiera cambiar el enfoque también, y más que concentrarse en el aumento de valor, primero entender porque se produce. Lo que nos explica Daniel es que el aumento de valor se produce por tres factores. El primero es que hay un aumento de la demanda por vivir ahí por la reducción de costo que genera esta obra de transporte, es un hecho verídico que al aumentar la demanda suben los valores de las propiedades y suben los precios.

Lo segundo es que esa misma demanda produce, vía cambio normativo, el desarrollo de nuevas actividades económicas que pagan más por el suelo. El caso del comercio que presentó Daniel en Bogotá, es un ejemplo de ello. Cuando tengo una obra de transporte que aumento la demanda, y además hay un cambio normativo tengo pagadores de suelo mayores, y por lo tanto suben los precios de la tierra. Pero yo quería hacer una relación al respecto de cómo yo transformar eso en un beneficio. Porque cuando uno habla de transporte de integración social lo que busca básicamente, más allá de captar plusvalía, me voy a referir a eso al final, es que el transporte sea percibido como un beneficio para las familias vulnerables que tienen problemas de integración social o de segregación social en el caso de Santiago, y creo que ahí está la clave de la exposición y las guías que ella entrega. Lo que Daniel básicamente planteó son dos estrategias. La primera es que tú captes este aumento de valor producto de las inversiones, que es un mecanismo de financiamiento fundamentalmente, y los casos que dirigió Daniel, como el de Sandroni y otros, son de normativa y ahí hay una diferencia importante el aumento de valor por normativa es mucho más fácil de aislar, es más medible y es más fácil de cobrar. Ahí hay un tema con la captura de valor que puede ser relevante, y el segundo mecanismo que se planteó y que me parece que puede ser más interesante, es el mecanismo de las exigencias de cuotas, vale decir, que los territorios beneficiados por inversión en infraestructura y Transporte, haya una exigencia normativa que permita que vivienda vulnerables no salgan expulsadas o se puedan localizar y aprovechen estos beneficios de transporte.

¿Cuáles serían los beneficios para esas familias vulnerables y para las comunas donde se insertan en estos proyectos, aparte de la reducción de tiempos y las tarifas? Está

básicamente el mejoramiento del entorno y creo que es un componente muy relevante que debiera estar en una política de recuperación o de integración social asociada al transporte y eso me lleva a ver cómo podemos fomentar esto en el caso de nuestras ciudades.

Hoy día como explique al principio, la comunidad de expertos en transporte ha privilegiado dos conceptos: El flujo, el tráfico, los modelos, la matemática básicamente es una discusión matemática, de modelos matemáticos, eso es una corriente y la segunda es ahorrar costos. Una política de cómo ahorro costos lo suficiente, de la manera más eficiente. Por lo tanto esa comunidad de expertos descarta metros por caros, descarta los tranvías por caro, descarta los teleféricos por caro y descarta todo por caro, porque su función es reducir los costos de inversión para poder aumentar el beneficio social, porque la manera en que mira el beneficio social es muy precaria, solamente midiendo los ahorros del tiempo de viaje.

Cuál es el cambio de enfoque que Daniel nos presenta, y nos invita a incorporar; que la infraestructura tiene otros beneficios sociales, que no solo la reducción de los tiempos de viaje, sino que es la rehabilitación del entorno, es el mejoramiento de los ingresos que puede percibir el municipio, es una política combinada con el uso del suelo, la posibilidad de retener o evitar la expulsión, de relocalizar viviendas sociales en este sector.

Yo creo que ese es el cambio de enfoque que hay que tener a la luz del trabajo, hay que dejar que los modelos de tráfico hagan sus mediciones, que nunca se cumplen por lo demás. Hay que evitar este criterio de ahorro de costo que nos ha llevado finalmente a construir corredores inconclusos, o corredores que en el papel -de buses me refiero-, son súper rentables, son súper eficientes pero que en la práctica no lo son porque están discontinuados, porque no pueden llegar a destino, o porque -y aquí está mi énfasis- porque los vecinos y porque los alcaldes los detestan, porque son solamente costos, porque separan la ciudad en dos, porque segregan aún más. El caso de Santa Rosa, el caso de Aguirre Cerda, y por lo mismo hoy día, nosotros en Transantiago, Daniel, el Fisco se gasta cincuenta millones de dólares al año en subsidiar la tarifa a las empresas de buses, en mantenerlas fijas como dice Figueroa, beneficiando a las empresas de buses. Tú tienes que gastar adicionalmente a eso mil quinientos millones de dólares, para implementar una red de corredores de buses de cien kilómetros aproximadamente, que permita reducir los problemas de congestión, mejorar las frecuencias y evitar que el déficit siga aumentando y que el subsidio siga creciendo.

Entonces, la pregunta que nos tenemos que hacer, a raíz de tu presentación, es *cómo vamos a construir esos corredores que hay que hacer*. Porque si lo hacemos con modelo matemático y de ahorrar costos vamos a tener dos



escenarios: o estas pistas de aviones que cortan la ciudad y no se ocupan, o proyectos que quedan en papel como el de San Pablo que no se pudo hacer porque la gente que lo diseñó quería expropiar ocho manzanas de comercio local para poder tener un incremento en la velocidad de circulación de un 10 %.

En el caso de Mapocho y J.J. Pérez fue lo mismo. Porque nuevamente el modelo de tráfico, la ecuación, la matemática, el algoritmo decía que si yo aumentaba a ocho pic y tenía cuarenta metros de corredor iba a generar ahorro de tiempo de tal magnitud, sin considerar los costos sociales de haber expropiado y sacado esa gente de ahí. Resultado: ninguno de esos corredores se ha hecho. No se ha hecho San Pablo, no se ha hecho J.J. Pérez, no se ha hecho Mapocho, no se ha terminado Gran Avenida, no se ha terminado Santas Rosa y si el próximo gobierno, el que va a asumir en marzo, quiere resolver el problema del transporte debiera tomar tu tesis, el trabajo de Figueroa y lo que ha trabajado Sabatini con su lógica de ejes axiales, y transformar los corredores de buses en herramientas de integración social, ¿y que implica eso? básicamente, es que si voy a gastarme quince millones de dólares por kilómetro, en hacerlo, debo destinar cinco millones en mejorar el entorno, debo asociarles a esos corredores normativas que permitan exigir cuotas de vivienda social, evitar la expulsión de los hogares que ya existen y que son vulnerables, y por lo tanto pensar la ciudad linealmente con infraestructuras que combinen estos aspectos, destinando un 50% de la inversión para mejorar el entorno y para localizar hogares vulnerables. Quisiera terminar con una reflexión. El metro es la inversión más cara que se hace en nuestras ciudades, son ochenta millones de dólares por kilómetro y claramente los beneficios son gigantescos, Agustini demostró que era un 30 %, allí hay capturas de plusvalías que hay que hacer para financiar, pero también tenemos que entender el metro con un sentido de integración social. Hacia Quilicura, que es una comuna alejada, segregada y con problemas serios de conectividad, hacia El Bosque y San Bernardo, hacia Mapocho, entonces hay que cambiar el enfoque en que se hicieron estos corredores, tomando las ideas de Daniel, y eso implica cambiar el criterio de diseño, dejar los modelos de tráfico como un mantra, como un oráculo que finalmente se equivoca, cambiar el criterio de minimización de costos y destinar costos que permitan renovar entornos, revitalizarlos, y asociarles viviendas sociales, en metro y en corredores de buses puedan llegar a su destino.

Termino nuevamente felicitando a Daniel por su trabajo, creo que es refrescante tenerlo acá, sobre todo para enriquecer -y espero que así sea-, la discusión de las políticas de transporte público, para que dejen ser políticas basadas en las matemáticas, y nos refiramos a la ciudad y la integración social como tú lo propusiste.

Gracias.





## VIII. Propuesta de enfoque y nuevos mecanismos para la promoción de la integración social urbana de la vivienda social en Chile

**Expone Francisco Sabatini**

Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC

Hola buenas tardes, yo en primer lugar quiero agradecer a quienes han hecho posible este seminario. Al Lincoln Institute y Martin Smolka, al BID a Andrés, Políticas Públicas, Pro urbana, Pía, las autoridades y a todos los invitados, los participantes y los asistentes.

Nosotros decidimos cerrar el seminario con esta presentación, no para decir lo que hay que hacer, menos para decir la última palabra. Estamos muy contentos porque sentimos que se abrió bien un debate, que es muy importante por el momento que está viviendo el país. Además optamos porque mi presentación fuera más breve en el tiempo porque queremos escuchar a los comentaristas.

Bueno el nombre de mi presentación es "Propuesta de enfoque y nuevos mecanismos para la promoción de la integración social urbana de la vivienda social en Chile". La política, esta política tan exitosa que ha tenido Chile de vivienda social, tiene un supuesto grueso, que generalmente no se discute, no se conversa y es que los mercados suelo y vivienda son competitivos como cualquier otro mercado y por lo tanto, capaces de responder al problema habitacional y urbano, por sí solos. Muchos de ustedes me diría "pero eso no lo dice nadie" uno habla con cualquier economista, de cualquier tendencia y va a decir que no, que el mercado de suelo es imperfecto. Lo que estamos nosotros afirmando es que ese es el supuesto implícito. Cuando una política está centrada en un voucher que es un pedazo de papel, y significa que esa persona que es

pobre y que era un necesitado, ahora es un demandante y dice: -Le pongo ese dinero en el bolsillo y lo mando a los mercados. ¿Cuál es el supuesto implícito?, los mercados le van a solucionar el problema y eso ha sido la política de vivienda en lo fundamental.

Ha tenido el supuesto que el interés social y el interés privado convergen en los mercados liberalizados, y eso está en la política nacional de desarrollo urbano de 1979 y de manera bastante explícita y eso es un supuesto bastante grueso también.

Y el criterio principal de eficiencia de esta política y de equidad en términos de la inversión social en este campo, ha sido la focalización social, y eso ha sido relativamente eficiente. Ha habido algún nivel de corrupción, de repente el instrumento se desfocaliza, pero ha sido un instrumento flexible, interesante y en general ha focalizado bien, no debe filtrarse la inversión social en favor de personas que no sean personas -como se llamaba antes- pobres meritorios, que lo define un puntaje que lo define como pobre, por lo tanto, merecen esta ayuda del resto de la sociedad, y en general no se ha filtrado, y eso ha tenido como efecto, la segregación.

Hay una relación directa entre focalización social y segregación, segregación espacial, la que nosotros hemos enfatizado como la más dañina, que es la que consiste en la homogeneidad social del espacio, porque hay una segregación que es como concentración espacial de los grupos,

que no necesariamente es mala, que está más asociadas al fenómeno del enclave urbano, los enclaves no son malos per se, son más bien buenos, tal vez podemos mirarlos como instrumento urbano de la integración social. La segregación que es más negativa, que es la que aísla a las personas de distinta condición social, es la homogeneidad social del espacio, y en eso los estados latinoamericanos y sus políticas de subsidio a la demanda son campeones, y han sido campeones.

Bueno está de más decir que los mercados del suelo no son mercados corrientes, que son un bien imprescindible, no reproducible, en ese sentido finito, pero infinito a la vez, ¿por qué?, porque el suelo puede entrar indefinidamente, nuevamente a los ciclos inmobiliarios y aquí hay un concepto que está hoy a la orden del día, debido a la crisis del capitalismo internacional, estas crisis financieras, por ejemplo ya no se habla de cuándo se va a salir de la crisis internacional que empezó en el 2008, ni se habla, o sea parece ser que la crisis es una normalidad. En esas crisis el concepto importante de Schumpeter, es el de destrucción creativa, y las ciudades son unos ámbitos de destrucción creativa privilegiada, porque uno demuele lo que hay que hay arriba del suelo, y ahí está el suelo, y el suelo está a la misma distancia de la plaza de armas de la ciudad, por lo tanto se pueden generar procesos económicos muy interesantes donde se explota la brecha de renta, cierto, la diferencia entre lo que está rentando el suelo en un momento y su renta potencial, y eso va a significar entonces una economía inmobiliaria cada vez más importante. David Harvey, geógrafo y filósofo, economista inglés, que ha estado varias veces en Chile dice que las crisis, en uno de sus libros que estudia las crisis de la economía internacional, están cada vez más conectadas con sectores inmobiliarios y son crisis urbanas, y sus conexiones.

Otra cosa, en este supuesto implícito de que los mercados son mercados corrientes los mercados de suelo. Se habla mucho de que el suelo tiene un costo de construcción, o sea representa el precio del suelo un costo de construcción que crece por la excesiva intromisión del estado, eso está declarado en la política del 79' y se ha seguido operando como si eso fuera verdad y la experiencia muestra una y otra vez es que eso no tiene base, es discutible, estamos nuevamente en una ampliación del límite urbano de la ciudad de Santiago, que se gestó en el gobierno anterior, el de la Presidenta Bachelet, de manera poco clara. Poco clara en término que no hubo una motivación clara, se vuelven a decir las mismas cosas, "que el suelo es muy caro", entonces "vamos a aumentar la oferta y a bajar el precio", nunca ha bajado.

Nadie sabe, pero ahí se está haciendo. Por ahí hay algunos autores que dicen que la política pública se forma hoy día en una oficina, en unas zonas oscuras, bueno entonces, ¿cómo se forma la política urbana? Eso es política urbana y

resulta que uno lee las declaraciones y está todo el mundo en contra, o marca distancia, pero ahí se está haciendo eso, ¿quién apoya públicamente esa medida con buenas razones?, es una medida discutible.

Bueno, decíamos lo de la focalización social, que ha promovido los guetos, el Estado promoviendo formación de guetos, guetos no como equivalente a los barrios, sino que guetos en su énfasis de fenómeno de desintegración social que anida en barrios populares segregados, y eso está ocurriendo, sabemos que los barrios se han puesto bastante malos.

Aquí tenemos el sector de Bajo de Mena, donde se han iniciado algunas incitativas de demolición de vivienda social cruzada por motivos políticos o electorales porque eso lo hizo la Concertación. Entonces, el gobierno de ahora trata de promoverlo, puede tener muchas lecturas, pero es un tema que viene para quedarse, esa de las viñitas, un poco más de mil departamentos construidos el año 1985, demolidos el 2012.

Hay una imagen que queda, de los departamentos desocupados, listos para demoler, con la protesta de algunos vecinos. Una imagen de vivienda que es muy conocida. IxtaPaluca (ver imagen 23), en la ciudad de México, en la periferia de la ciudad de México ahí el porcentaje de desocupación de la vivienda debe ser bastante alto, nosotros visitamos eso con el equipo de investigación, estamos haciendo una colaboración con México y era impresionante ver viviendas desocupadas, en parte pueden haber cuestiones de ventas, instrumentos financieros, en fin problemas de ese tipo, pero claramente hay personas que cumplieron el sueño de llegar a tener una vivienda propia y no pueden armar su vida ahí porque tienen que viajar dos horas y media, porque no hay trabajo, entonces tienen las viviendas a cargo de vecinos. Bueno qué va a pasar con eso, yo no sé si eso la solución es el arrendamiento, son temas complicados, México tiene un porcentaje de desocupación bastante alto, las cifras que daba Andrés, por ejemplo, Argentina también, de Chile sabemos menos.

En términos generales, los mercados de suelo están expulsando la vivienda social de las ciudades como un todo. El precio del suelo se forma y crece por expectativas, en relación a si llegan o no llegan los mejores pagadores de suelo. Quienes son los que están demandando el suelo en ese lugar. Se puede usar la palabra especulación, es una palabra fea pero todos los agentes de alguna manera especulan con el futuro, o sea el mercado de suelo es un mercado donde la especulación es congénita, no se trata de grandes propietarios de suelo que especulan como en otros mercados, puede además estar eso. El alza de los precios del suelo es consustancial al desarrollo urbano, el desarrollo urbano que de alguna manera tiene como incentivo económico el incremento de la renta, comprar el suelo a un precio y venderlo a un precio más alto eso





**Imagen 23:** Viviendas abandonadas en Ixtapaluca, Ciudad de México.

es lo que hace el promotor inmobiliario.

Con la crisis económica las ciudades ofrecen oportunidades inmejorables de destrucción creativa, lo decía antes, de Gentrificación, de densificación, y entonces uno avizora la capitalización de un importante de brecha de renta, en el marco de un cambio cultural. Hay un cambio cultural hoy en el mundo en favor de la ciudad. Hay una cantidad de hogares conformados por una persona. El extremo parece ser Estocolmo: El sesenta % de los hogares de la ciudad de Estocolmo están constituidos por una persona, hay una cuestión cultural ahí, pero está avanzando en todas partes del mundo, el tamaño de los hogares se está reduciendo en términos generales, la gente de clases media, profesionales se está bajando de los automóviles está caminando, está adoptando la bicicleta, ya no se quieren ir a las periferia, quieren vivir al interior de las ciudades, está creciendo el mercado de ventas y de arrendamiento departamentos muy bien ubicados, de muy pequeño tamaño pero bien ubicados, la localización es hoy día una necesidad, y un valor creciente, bueno, es como se forman los precios del suelo. Ahora estamos en América Latina ya a esta altura es bastante claro que hay una suerte de ruptura del patrón tradicional de segregación, especialmente la Gentrificación de la periferia popular. Grupos de ingresos medios y altos se están dispersando, están saliendo del triángulo, del cono de alta renta donde estaban típicamente localizados, y eso está aplanando las estructuras de precios del suelo, la estructura espacial del precio del suelo, es decir, los precios del suelo están subiendo a un ritmo mayor en la periferias populares, no es que los precios sean más alto están subiendo a un precio mayor, lo que habla de que ahí también hay oportunidades de negocio, porque el promotor, como decía antes, compra el suelo a un precio y lo vende a otro, y esa diferencia es la base de su negocio.

Como persiste la mala distribución del ingreso, la falta de acceso al suelo ha servido, por parte de los grupos pobres, que es el principal problema urbano en América Latina según el Lincoln Institute, se generaliza el espacio urbano y la vivienda social es expulsada de la ciudad como un todo. En Bogotá no se construye vivienda social hace hartos años, en Santiago no se construye vivienda social hace hartos años, no cabe en la ciudad y piensen ustedes que esto no tiene que ver con grandes especuladores de suelo. El suelo, la oferta, la propiedad del suelo puede estar muy atomizada y este efecto se genera de todas manera aquí hay un efecto de funcionamiento de los mercados del suelo con sus imperfecciones que la política pública tiene que asumir, de esta forma el funcionamiento de los mercados del suelo en el marco del desarrollo inmobiliario actual, incluso con una estructura de propiedad de suelo atomizada, tienden a expulsar la vivienda social como un todo de la ciudad.

Entonces el apoyo a lugares socialmente mezclados debe dar el quiebre definitivo con la política neoliberal, que hemos tenido en Chile, y que de alguna manera hemos exportado hacia otros países, parece necesario avanzar en la línea de apoyo a lugares, a lugares mezclados, a través de políticas del suelo que facilite la reducción de la segregación residencial.

En un estudio que hicimos el 2006 con apoyo del Lincoln Institute sobre preferencia de regulación urbana en Chile, una encuesta residente estadísticamente representativa a los residentes de Santiago, Valparaíso y Concepción, encontramos que el 69% de la población, sin mayores variaciones entre grupos sociales, opinaban de una forma de mejorar la política de vivienda para los grupos más pobres, era priorizar mejor localización por sobre mayor tamaño de las viviendas. El 2006 ya captábamos eso, ya está instalado hace rato eso, y la política no responde a eso, porque está en una máquina distinta, entonces hay que reorientar.

Parece necesario complementar el apoyo a personas con el apoyo a lugares para generar espacios de integración social. Fomentando en claves sociales o étnicos en vez de los guetos. Por ejemplo, nosotros hicimos un estudio sobre la localización, con una encuesta del PNUD, que nos pidieron que usáramos los datos que analizáramos con la localización de las poblaciones indígenas en Iquique, Santiago y Temuco y encontramos que parte de esa población está localizada como enclave, es decir están concentrados espacialmente pero el espacio lo comparten con los no indígenas y la encuesta muestra significativos grados de integración inter-étnica, muy interesante, el enclave hay que mirarlo bien distinto que el gueto.

Promoviendo la micro segregación: En nuestras encuestas ha salido que todas las personas en general, la gran mayoría, quieren vivir en espacio homogéneos socialmente, quieren tener como vecinos a personas similares pero eso

## VIII. Propuesta de enfoque y nuevos mecanismos para la promoción de la integración social urbana de la vivienda social en Chile

es un regimiento de una escala relativamente pequeña, un poco más allá no hay ningún problema que haya gente de otras clases sociales. Estos temas son súper delicados y despierta todo tipo de imágenes y reacciones.

Nosotros nos hemos atrevido en un estudio reciente, acabamos de lanzar dos libros, aprovecho de pasar el aviso, con los resultados de esos estudios que muestra que hay mucho más disposición al acercamiento entre los grupos sociales de lo que uno imaginaría, y eso también hay que conocerlo más y hay que explotarlo.

Dispersión de la vivienda social: uno podría pensarlo en dos grandes líneas, sistema de cuotas y incentivos inmobiliarios, -ustedes ven que muchas de las cosas que los expositores o comentaristas dijeron que yo iba a referirme, apenas va a ser un título porque ya no tengo tiempo y no era la idea de este cierre, sino que era plantearles una reflexión- como el de "Chapter 40-B", uso de suelos del Estado bien localizado, los Community Land Trusts.

Nosotros en el estudio de caso que hicimos, para el estudio de caso del BID que presento Andrés, proponemos fiducias de tierra que estén en mano de quien sea, de universidades, de iglesias, de municipios, del Estado. Que sea tierra que queda grabada para vivienda económica que queda destinada a renta, y que eso sean construidas y explotadas por empresas constructoras, porque hay un tema súper importante, para pasar a una nueva etapa de la política de vivienda, que hay que separar o intentar crear separaciones entre promotores inmobiliarios que rentan con el suelo y los industriales de la construcción, y eso hay que crear negocios para los industriales de la construcción, que no esté amarrado con el suelo porque los resultados que tenemos no son buenos.

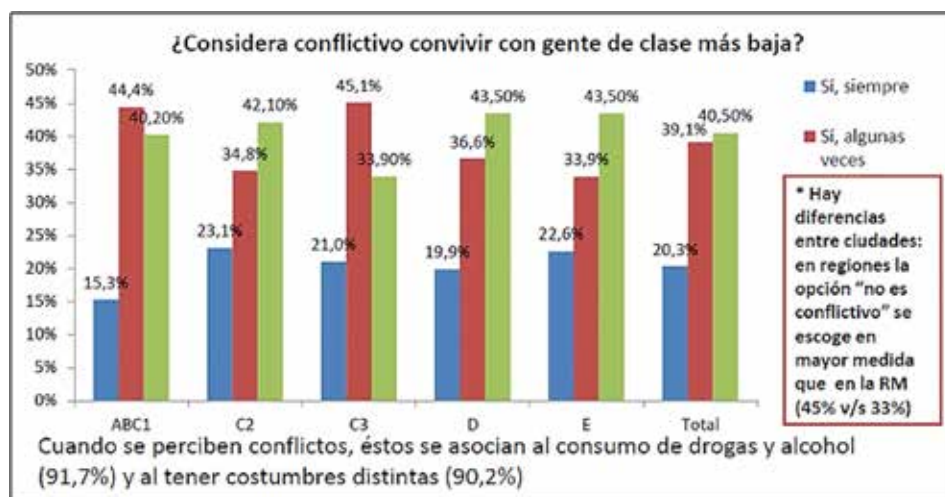
Y después una línea de Gentrificación sin expulsión, que también es una cosa bien provocativa aquí hay gente que se enoja por que para muchos la Gentrificación es una presión de los conflictos entre clases sociales por la lucha por el espacio, etc. La experiencia internacional muestra

y nosotros tenemos casos de estudio, no tengo tiempo de contarles cuales, pero que pueden haber procesos de Gentrificación sin necesariamente tener desplazamiento de los residentes originales, la Gentrificación lo que si instala es una presión por el desplazamiento, porque hace subir los precios del suelo como decía antes, pero se puede resistir eso, entonces hay que tener políticas, medidas de defensa de los residentes de los barrios que se están gentrificando. Y si detenemos la Gentrificación en esa primera etapa, vamos a tener barrios más mezclados, barrios menos segregados. Tenemos mucho escepticismo sobre la posibilidad de que podamos vivir menos segregados, les quiero mostrar solo unos datos.

El resultado de nuestro segundo estudio, es una muestra a 2.000 hogares, en tres ciudades chilenas y la gente dice básicamente que si considera conflictivo vivir con la gente de clase más baja, que son las columnas celestes y rojas (ver imagen 24), pero también esas personas contestan lo siguiente a las pregunta ¿si aumentara los lugares en que la gente de distinta clases sociales pudiera encontrarse diariamente, usted cree que esta ciudad sería mejor? Todos los grupos sociales dicen que si. Hay disposición, ese estudio lo dedicamos a meterle un poco el diente a eso y de verdad se ve que hay esa disposición.

Una de las investigaciones que recién mencionaba, derivó en la publicación de dos libros recientemente. En uno se ven los impactos que ha tenido la segregación de la vivienda social, con un estudio de ocho conjuntos de vivienda básica, en tres ciudades y el segundo se llama Cultura de Integración Y Cohesión Social en las Ciudades Chilenas, y trata de contestar a la pregunta ¿existe disposición entre los chilenos -especialmente de clase media- de vivir más cerca de gente más pobre?, bien al grano la pregunta y nuestra respuesta es básicamente si, existe esa disposición. Llena de condiciones, de lo que sea, pero hay un espacio ahí para trabajar por ciudades menos segregadas.

Muchas gracias.



**Imagen 24:** Resultados pregunta "¿Considera conflictivo convivir con gente de clase más baja?"





**Comentan:**

**Paulina Ahumada**

Asesora Urbanista Municipalidad de Recoleta

**Arturo Orellana**

Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

**Julio Cañas**

Gerente de Proyectos de vivienda, Socovesa

**Comenta Paulina Ahumada, Asesora Urbanista Municipalidad de Recoleta.**

Buenas tardes, primero que todo gracias por invitarme, y dos cositas, voy a tratar por el tiempo, de comentar algunos puntos en particular, no en general y por otra parte quiero como recalcar, agradezco la invitación.

Yo vengo desde una comuna que es diríamos del peri centro de Santiago, que no es el centro. Recoleta es una de las comunas que esta alrededor de la comuna de Santiago mismo, y por otro lado es peri centro, pero el peri centro no es todo igual, hablando un poco de esta cosa que siempre estamos hablando los promedios, en realidad yo me voy a poner en el lugar de que no estoy en el promedio, sino que estoy en una comuna en la cual es el peri centro y a su vez es una de las comunas pobres de ese peri centro.

El trabajo de Francisco, me parece que tiene dos aportes que me parece que son como súper interesantes y positivos que es, por una parte cuestionar los mitos, estos mitos que hablo Francisco, en el fondo cuestionar que en el mercado era lo que se supone -que es una noción detrás de toda la política de vivienda de los últimos años- que el mercado se suponía que lo solucionaba todo, y por el otro lado, detrás

de esa noción de mercado, también había una política de subsidio que en el fondo lo que hizo fue agudizar el problema de la segregación, o sea yo estoy absolutamente de acuerdo con ese análisis, creo que es muy certero en el fondo que se esté discutiendo eso.

Yo en ese sentido quería agregar un elemento que es detrás de esas dos cosas yo creo que hay también detrás, un modelo de cuál era el papel que jugaba el Estado, o sea, detrás de esa situación, de esos dos mitos, esta la idea de que el Estado su única función es ser un Estado subsidiario, en el fondo aporta recursos, como muy bien explicó Francisco, para que la gente participe dentro del mercado, y por otro lado no solo es subsidiario sino que está el modelo del estado centralizado, de la acción centralizada. Por eso me estoy poniendo en el lado del municipio que es ese otro que esta medio invisible en esta cosa. Siempre estamos hablando desde políticas que surgen desde el nivel central, yo creo que detrás de discutir los mitos, creo que es interesante también discutir estas dos cosas, que detrás hay un tipo de Estado Subsidiario y por otro lado el Estado que actúa centralizadamente, entonces creo que esos son los dos comentarios a esa primera parte.

Se ha hablado mucho si hay disposición o no a la integración

o no, a mi me parece que, cuando yo estoy hablando de una comuna periférica central, tenemos clarísimo que hay un sector, el triángulo oriente de Santiago que es donde hay una concentración de los estratos sociales altos.

O sea tenemos esos dos polos: Por un lado el sector rico y por otro lado el sector muy pobre que se está ubicando en la periferia. Pero entre medio queda una cosa que sigue siendo invisible, que es Recoleta. Hay un anillo de comunas periféricas al centro, en que si ustedes tratan de mirar por separado, en realidad uno se da cuenta que si hay integración, yo voy a discutir eso. Me parece que si hay integración. Esta es una ciudad, en donde fácilmente existe en la misma cuadra una cosa que es casi parecida a un cite, al lado de un Loft. Y existe, ya que no está esta contradicción tan metida en la cabeza, y que no logramos visualizar porque estamos en esta otra lógica, en la lógica de mirar los dos polos, y lo que yo estoy tratando de hacer, como tratar de mirar, es que también hay un lugar donde hoy día hay integración, y por lo tanto, hay un gran potencial. No estamos hablando de un lugar pequeño dentro de la ciudad de Santiago, entonces ahí hay un ojo en donde poner las políticas que se pueden desarrollar a futuro, porque efectivamente, -y yo me hacía un poquito la imagen- cuando uno piensa lo que era un cite, al lado de una casona antigua, era del mismo porte del sitio, la única diferencia es que en uno vivían quince familias y en el otro vivía una y esa misma cosa se sigue reproduciendo. Muchos de ustedes lo más probable es que conocerán distintos lugares de Santiago en donde uno efectivamente encuentra un sitio grande en que vive una familia y el sitio de al lado que se ha convertido en una especie de cité con allegados en el cual viven seis o siete familias, y en la misma cuadra.

Estoy tratando de quebrar un poco la idea de que la integración no existe, al revés yo creo que en esta periferia, que en realidad no es la periferia, sino que el peri centro, si existe integración. Por lo tanto, no existiría este problema del cambio cultural, que no nos permite convivir. Eso quería comentar respecto a integración.

Y después, la otra cosa que me parece entretenida del trabajo, es que se plantea el problema de las propuestas, o sea tenemos diagnósticos más que suficientes durante estos dos días, y muchos estudios plantean que la segregación es un problema central de nuestra ciudad, pero aquí lo que necesitamos son las propuestas, eso encuentro que es un aporte importante del trabajo de Francisco. Y yo quiero comentar dos de las propuestas, que no son exactamente las mismas que propuso Sabatini en su presentación, pero las voy a comentar igual desde mi experiencia en Recoleta. Lo primero era la necesidad de retener grupos populares en áreas bien ubicadas, mixtas socialmente. En Recoleta ha habido exactamente lo mismo que en otros lados de Santiago, las políticas de los últimos años han llevado a gente a que ha postulado a vivienda y ha terminado en

programas de vivienda social del último tiempo, viviendo en Lampa o en Buín y que ahora volvió. La mayoría de esa gente volvió a la comuna viviendo en condiciones de allegado o arrendatario. Desde lo local, podemos ver eso, que hemos conversado un poco desde lejos, vemos ese problema claramente y por otro lado grupos que arman un comité de vivienda y que llevan ocho años tratando de resistir y no salir de la comuna y que están ahí. Pero ¿cuál es el problema? el valor del suelo.

Recoleta es una comuna donde llegó el metro y como muy bien explicaban antes el suelo paso de costar 2 UF, a hoy día costar 7, u 8 en distintos sectores, pero claramente el tope del problema de localización de sectores de bajos recursos dentro de la comuna es el valor del suelo, y ahí quiero hacer una aclaración: Aquí hablamos como englobamos en vivienda social dos cosas que a mi modo de ver son importantes al momento de empezar a hilar fino en las propuestas, y es distinguir entre ambas, porque no es lo mismo vivienda económica para nuestra legislación. Estamos hablando de menos de 1.000 UF y que es el sector que tiene problemas para quedarse, claramente no estamos hablando de lo mismo, y de repente las políticas caen un poco en esta ambigüedad en la cual podríamos ir dando soluciones bastantes importantes, como esta vivienda de 2.000 UF, pero expulsando al de 2.000 que son efectivamente los grupos sociales más vulnerables -hoy día le llamamos-, yo voy a seguir llamándolos grupos más pobres.

Entonces, en ese contexto, el desafío hoy día es, cómo esos grupos pueden seguir en una comuna como esta (Recoleta), en el sentido que es una comuna peri-central, en la cual hay integración, pero el problema es el valor del suelo y yo creo que ahí amarrándolo un poco con lo que comenté antes, yo creo que la cuestión está en cuál es el tipo de modelo de gestión, o sea el tipo de modelo de acción que va a asumir este Estado. Y si es que va a seguir con el modelo subsidiario, ya que pareciera ser que por ahí no hay ninguna solución y ya está más que comprobado. Claramente ya ha habido medidas y el subsidio de localización urbana ha sido una medida y hay un cuestionamiento a que es lo que ha pasado, yo no sé si esta estudiado o no pero una de las cosas que ha subido el valor del suelo también tiene que ver con el subsidio de localización.

Lo otro que quería comentar muy breve es que hacen una proposición muy interesante del tema de los lotes 9x18, que también es un tema del peri centro porque son justamente sitios relativamente grandes y en donde me parece que hay una posibilidad de análisis que me pareció súper interesante y que yo encuentro que la exposición que se hizo ayer sobre Sao Pablo, que mostraba cómo, en el fondo de una política, aparece un análisis de ciertas prácticas. Creo que ahí hay una experiencia muy positiva, y cuando ya nos metemos en el área chica de las políticas creo que el estudiar las prácticas es muy interesante, porque en el



caso de los lotes nueve por dieciocho también ha habido una política de la descentralización, y que también ha sido poco exitosa, entonces creo que ahí hay como un ámbito de estudio que podría ser también positivo para afinar políticas en el fondo, desde las perspectivas locales, creo que las perspectivas locales tienen un papel que jugar en estas propuestas de políticas concretas.

Muchas gracias.

### **Comenta Arturo Orellana, Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC**

Primero que todo, muchas gracias por la invitación. Felicitar a la organización, agradecer a Pancho que me haya invitado, yo la verdad vengo con bastante pudor porque no tengo ni la fineza ni la proximidad tan grande, como los que me han precedido a la presentación.

Yo quiero valorar, porque a mí me parece que esta investigación en la cual incluye a Pía Mora y a Ignacia Polanco me parece que ya es una investigación que ha ido dando respuestas o dando propuestas claras de una serie de definiciones que hoy mismo presentaba Pancho, y que yo quiero valorar y poner en carpeta.

Primero que todo, claramente se ha probado que el subsidio a la demanda, o este voucher que él dice, ha transformado a gente necesitada, en demandante, y efectivamente eso funciona bajo una lógica de mercado y yo creo que la evidencia de las investigaciones que Pancho ha conducido, dan cuenta de eso, es un tema que ya no puede seguir evadiéndose dentro del debate de políticas públicas. Como al mismo tiempo el hecho, de que el Estado ha contribuido a la formación de guetos, es decir, a contribuido al proceso de desintegración social en algunos barrios que eran vulnerables y esa evidencia también creo que está absolutamente confirmada por las investigaciones que estos últimos años, en el marco de los proyectos anillos, ha desarrollado Pancho con otros colegas.

Valoro también que se hayan probado ciertos mitos que, como decía Paulina, que la gente no quiere vivir con el otro, con el distinto, con el que no pertenece a mi clase social. Yo si agregaría ahí, y quizás Pancho también ha participado en eso, que hay un tema de la educación que está de por medio y que determina eso. Lo que avancemos en educación en este gobierno o los próximos, va a ser muy determinante para poder romper mucho más, esta sensación de miedo al otro, esta sensación que se cree que ciertos sectores socioeconómicos no quieren compartir un espacio urbano, un barrio con aquellos que son diferentes. Yo creo que la educación ahí, la posibilidad de mejorar la educación pública y hacer absolutamente atractivo que, independientemente del nivel de ingreso de la familia, coloque a sus hijos en educación pública, y pueden contribuir enormemente, a consolidar esta idea de no es que

no queramos vivir con otros, sino que son los barrios que desencadenan un deterioro, una condición poco atractiva lo que hace que la gente no quiera vivir con los demás.

Hay otros temas que señala Pancho que tienen que ver con, me parece que hace este análisis de separar el rol del constructor del promotor inmobiliario, yo creo que efectivamente hay un vicio ahí que está instalado desde hace décadas y efectivamente también se alinea con otro tema que a mí me parece interesante: cuando él plantea que el Estado -que es otro mito que trata de romper- el Estado tiene que intervenir en el mercado suelo, efectivamente, ejemplos daba, nosotros estuvimos en Río de Janeiro por una investigación también, y nos contaban que se están construyendo viviendas sociales a dos horas y media de Río de Janeiro en Campo Grande. La gente por todo el tema de los aumentos en los precios del suelo derivados del mundial, y después los juegos olímpicos ha hecho imposible que el programa de Lula permita dar soluciones a la gente para que viva dentro de Río de Janeiro, si no que desplazarse dos horas y media, tres horas para llegar un lugar de trabajo. Por lo tanto a mí me parece que hay una segunda derivada, que solamente la voy a anunciar por tiempo, que me parece es sustancial a la propuesta de investigación que Pancho ha trabajado con otros colegas. Yo creo que es momento de revisar esta mayor incidencia de la política pública desde una concepción de familia y no de sociedad. Yo creo que toda la política pública del tema urbano tiene un sesgo muy potente en el tema de la familia, el subsidio habitacional, la mejora de la vivienda, etcétera, por ende un enfoque individualista, y menos con una concepción de sociedad en un sentido más territorial, por lo tanto, si bien yo valoro enormemente lo que ha sido la política de mi barrio, me parece que son todavía políticas públicas con escasos recursos con poca efectividad y que no están atendiendo los reales desafíos que en esta materia existen. Evidentemente el Programa Quiero mi Barrio no va a sacar adelante el problema de Bajos de Mena que presentaba Pancho. Ahí hay una cirugía mayor que tiene que ver con otras políticas con una concepción de sociedad y no de familia, para poder tener un sentido más territorial. Un segundo aspecto que quiero rescatar que también creo que se despiden de lo que plantea Pancho. Cuando vamos a pasar de la lógica del proyecto a la lógica del plan, que el sector privado tenga una mirada desde el proyecto me parece que tenga toda lógica, pero que el Estado funcione con la lógica de proyecto me parece que atenta justamente contra los desafíos que estamos hablando.

Un tercer aspecto que quiero hablar es que se necesitan políticas de Estado y no políticas de gobierno, aquí lo que hay que hacer son políticas de Estado que tarden una o dos décadas para resolver los grandes desafíos de los barrios que se señalaban, pero eso no pasa por administraciones de turno. Se requieren políticas que se sustenten en el



tiempo y que no nos pongan creativos cuando pasa una administración a otra con nuevos directores que empiezan a privilegiar algunos aspectos sobre otros.

Un cuarto aspecto sobre la plusvalía. Mi pregunta es un poco lo que señalaba Pancho, las plusvalías apuntan a que se capturen desde una concepción de sociedad de mercado, a una sociedad ciudadana. Es decir, cómo la ciudad captura las plusvalías que derivan de lo que se mencionaba en la presentación de Daniel sobre las inversiones e infraestructuras, cómo las captura la sociedad, y no que las capturan los privados o agentes individuales y ahí hay un tema que evidentemente no es fácil y tenemos que avanzar.

Lo otro es que evidentemente no se internalizan las externalidades. En un tema de calidad de vida, hemos demostrado que Vitacura es la mejor comuna para vivir, pero toda las externalidades que provoca la calidad de vida que tienen los residentes de Vitacura, lo pagamos otros. No hay industrias en Vitacura, no hay planta de tratamiento de agua potable en Vitacura, no hay cárceles en Vitacura, no hay hospitales públicos en Vitacura, no hay paraderos de micro, los paraderos del Transantiago no existen en Vitacura, la gente llega arriba y se tiene que dar la vuelta, pero si los paraderos los tienen otras comunas periféricas. Hay una serie cosas que las comunas de alta calidad de vida no pagan, esas son las externalidades que genera esa calidad de vida que tienen.

Por último me parece que hay una lógica que hay que abordar. ¿Quién va resolver esto?,Cuál es el rol que le cabe a los municipios, cual es el rol que le cabe a los gobiernos regionales, ¿quién se hace cargo?, no puede ser todavía esto derivado de políticas sectoriales. El tema es un problema territorial, es un tema de integración y por lo tanto es imposible abordarlo con la infraestructura de políticas institucional que hoy día tenemos.

Por último para terminar me parece que aquí lo que se está hablando es un tema de solidaridad. Estamos entendiendo que la ciudad es un tema de todos, que nos compete a todos y quiero recordar a propósito de la muerte de Mandela. Mandela hace un tiempo atrás dijo una frase que a mí me quedo marcada dice: *“lo que no estimamos en solidaridad hoy día, mañana lo vamos a pagar en seguridad”* y yo creo que eso es latente al modelo urbano que estamos teniendo en las grandes ciudades y creo que investigaciones como las que lleva a cabo Francisco, con Pía, con Ignacia, con Guillermo, contribuyen enormemente a encontrar las claves y promover un cambio de enfoque en la política pública para poder generar procesos de integración social reales. Muchas Gracias.

#### **Comenta Julio Cañas, Gerente de Proyectos de vivienda, Socovesa.**

Bueno primero que nada quiero dar las gracias por esta invitación. La verdad es que puede colaborar mucho al debate la opinión de los que estamos al otro lado, normalmente en el patíbulo de los académicos y de los estudiantes, que somos juzgados frecuentemente por lo que se hacen en tema habitacional y particularmente con aquellas viviendas que son utilizadas o adquiridas con subsidio habitacional. Yo he destinado el 100% de mi vida profesional a la organización, la demanda a la postulación de familias al subsidio habitacional, y a la construcción de viviendas en la periferia de Santiago, de viviendas que pueden ser adquiridas por familias llamadas “clase media emergente” y finalmente pobres que con mucho esfuerzo juntan en parejas 400.000 de renta, pueden ser dos personas que ganan el sueldo mínimo y esos son nuestros y mis clientes desde que empecé en esto y voy a dar mi opinión desde ese trabajo. Recorridos por distintos motivos, en todos los proyectos en los que alguna vez trabaje, puedo decir con certeza que esos barrios hoy día son buenos barrios, que las personas en su mayoría siguen viviendo ahí, y que están contentos con la oportunidad de haber comprado una casa gracias al subsidio habitacional.

Aquí se ha culpado en gran parte del problema de segregación al subsidio de la demanda. El subsidio de la demanda donde realmente ha funcionado es en la línea de lo que hoy día puede compararse el DS01 y todas sus versiones anteriores, el DS44, el 102 etc. Ese subsidio que combina un esfuerzo de ahorro, con un voucher que efectivamente le permite a una persona salir a buscar una casa, elegirla y comprarla. Con un crédito hipotecario, estas familias además de ahorrar tienen que tener sus informes comerciales al día, estar en buena relación con el mundo financiero y con las casas comerciales, son personas que han desarrollado virtudes, que viven de manera ordenada, que no gastan más allá de lo que ganan. Son las personas que van a sacar a Chile del subdesarrollo.

Y quiero decir que las personas que viven en los guetos son trasladadas por el Estado, ahí no hubo elección, no hubo opción alguna. El estado los tomo y los llevó a vivir a Bajo de Mena, a vivir a La Pintana, El Volcán, etc. Hay unas historias muy dramáticas. Las villas en La Pintana donde están las pandillas, donde no se puede entrar y son proyectos inmobiliarios desarrollados por el Estado. El estado es el que construyo viviendas básicas sin parar durante veinte años y sin generar ningún equipamiento, ningún servicio, ninguna oficina que les permitiera a las personas sacar carnet de identidad, ningún retén, no instaló ninguna escuela, y esas son las poblaciones que hoy día estamos demandando.

Quiero decir que los privados que hemos trabajado en este



sector, en verdad lo hemos hecho mucho mejor y por lo tanto puede resultar muy complejo, porque echarle la culpa al mercado puede ser más fácil. Se nos juzga normalmente porque estamos lejos, porque son chicas las casas, porque no son dignas, etc. Pero en verdad si uno los visita hoy día son barrios con personas que viven bien.

Yo hace tres años me incorpore como gerente de viviendas sociales a SOCOVESA. Se me encomendó desarrollar siete proyectos en Santiago y en Rancagua, pusimos a los arquitectos más talentosos a trabajar en esto, desarrollamos modelos estéticos importantes, incorporamos tecnología de paneles solares, hicimos realmente proyectos habitacionales muy interesantes. Pusimos a conocer a nuestros equipos de mercado empleados cual era la preferencia de nuestros clientes, como les gustaba que fuera el recinto, que lugares privilegiaban, en verdad, trabajamos para entregar el mejor productos a ellos.

Entonces a mi me parece importante destacar que hay un esfuerzo por la integración social. Una familia, una pareja que ganan el sueldo mínimo no es clase media emergente, es gente pobre. Gente pobre que está comprándose una casa y que está saliendo de ese mismo gueto que hoy día nosotros estamos juzgando como un problema grave.

Yo no voy a decir, no voy a juzgar al estado lo que hizo el año ochenta, lo que hizo el año noventa. Había otras prioridades, había poblaciones callampas, había sectores que no tenían agua potable, que no tenían iluminación, que no tenían una calidad de salubridad compatible con los estándares mundiales que significa la vida desde el desarrollo. Pero si hoy día nos molestan, y me parece bien que a la sociedad chilena le moleste la existencia de esos guetos. Lo que si me pasa y lo que uno constata todos los días al trabajar en esto, es que estas personas quieren salir de ahí y que por ahora no están dispuestos a vivir al lado de gente más pobre que ellos, y esa afirmación la tomo porque esa es la decisión inmediata. Pueden tener la ilusión, la buena voluntad de que, dada ciertas condiciones, esa situación cambie, pero hoy día la decisión inmediata de compra la toman buscando vivir lo más lejos posible de todo aquel grupo socioeconómico del cual desconfía, al cual le pueda tener miedo, que le roben, que la asalten, que le hagan algo a sus hijos que se yo, por problemas de droga, por problemas de violencia en general.

Por lo tanto desde ese punto de vista para los que trabajamos en esto y queremos desarrollar proyectos habitacionales que se puedan utilizar con subsidio habitacional. El desarrollo inmobiliario de un conjunto de vivienda y de familias que tienen claramente problemas concretos, y que fundamentalmente residen en el transporte.

Yo quiero destacar una idea fuerza que está tomando importancia, es la posibilidad que entorno a los corredores urbanos y con la redes del Transantiago se puedan modificar las condiciones de densidad que permitan a los gestores

inmobiliarios poder producir vivienda sociales cerca de esos nudos, estaciones, o estaciones intermodales, o paraderos del Transantiago.

Esta idea yo la conocí por Jiménez, en una presentación en la Renault este año y yo creo que esa idea hay que trabajarla mucho más, porque todavía le falta bastante punta que sacar al lápiz. No sabemos si los cuatro pisos son suficientes para generar un producto económico asequible para poder construirlos por una constructora. Nosotros sabemos que las viviendas sociales hay que construirlas de hartas, porque o si no, no se llega al precio, no es posible hacerlo. También sabemos que hay que resolver una serie de problemas espaciales, este tema de fusionar sitios, de lograr rearmar un paño construible, de poder resolver uno por uno con todos los propietarios que le puedan vender a una inmobiliaria un terreno para abrir un paño y construir un conjunto de viviendas no es fácil. El tema de los sitios de nueve por dieciocho, es una cosa muy reducida, lograr generar un paño limpio, grande donde quepa un edificio, es una tarea titánica, y yo creo que no existe gestor inmobiliario con la paciencia y con la capacidad de gestionar eso de manera eficiente.

Por lo tanto me quedo principalmente con que en torno a los corredores urbanos, en vista de la inversión pública gigantesca que se hace en este sentido, tiene mucha fuerza también la idea de que junto con eso también, las condiciones de densificación, por sobre lo que digan los planes reguladores comunales, se pueda emplear.

Muchas gracias.

**Intervención del público:** Yo soy de un movimiento social ciudadano "Defendamos la Ciudad", y puedo decirle que, lo que dice Francisco es totalmente cierto. Los economistas aquí en Chile estudian en base a libros norteamericanos donde el principio básico parte de un supuesto del Homo Economicus, un individuo que piensa racionalmente y maximiza utilidades y en base a eso, eso lo extrapolan a sus planteamiento de política pública, y por otro lado, la variable espacio no existe.

Ahora los economistas que asumen cargos públicos con el tiempo van aprendiendo y se van dando cuenta, pero al comienzo cuando son jóvenes y recién vienen de un doctorado en Estados Unidos ahí dejan la crema. Porque ellos solo son capaces de internalizar en su análisis aquellas variables que se expresan en términos monetarios mercantiles y aquellas que no se expresen en términos monetarios mercantiles no saben considerarlas en su análisis. Por eso ahí la CEPAL o organismos internacionales desarrollaron el concepto de capital social para que lo entiendan los economistas, ahí entonces las variables culturales, hay una serie de variable que no las incorporan y eso es causal de los errores.

## Palabras de Cierre

### **Palabras de cierre de Andrés Blanco. Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda, BID**

Bueno yo creo que ha sido un buen seminario, nosotros como parte del trabajo que hacemos en el Banco Interamericano, viajamos por muchos países y yo les comentaba que el tema de desarrollo y vivienda en América Latina está empezando a moverse en una dirección distinta y tradicionalmente en los últimos treinta años se ha hecho lo mismo. Se ha hecho subsidios para vivienda nueva, se ha hecho mejoramiento de barrios informales y más bien mucha política de vivienda, poca política urbana, muy basada en infraestructura, poco basada en capacidad institucional en otros temas, como temas espaciales y lo que sentimos nosotros cuando vamos a otros países es que hay un agotamiento de esa oferta. De esos viejos productos, no solo porque son fiscalmente y políticamente insostenible, por ejemplo, un ejemplo no más. Para solucionar el déficit de vivienda en América Latina, que les decía yo que es el 35% de las familias, para solucionar ese déficit a punta de subsidios a vivienda nueva se tendría que multiplicar por 14 el presupuesto que hoy en día se le dedica a eso, eso es fiscalmente insostenible y adicionalmente tiene una cantidad de problemas no deseados, consecuencias no deseadas, problemas de localización, etc; Con los casos de México y en algunos casos de Chile.

Entonces la política está llamando a un cambio, y no me refiero a un cambio de esos donde decir todo lo pasado es malo, creemos algo nuevo, sino un cambio que complemente la política, que mire la vivienda como un tema de desarrollo urbano que es lo que es, que mire el tema de localización que se abra a otras alternativas vivienda en

rentas, viviendas de segunda mano. Que mire tema del suelo y por eso el seminario ha sido muy bueno porque ha tocado todos estos temas, y segundo que ha sido muy oportuno además me voy muy contento de ver toda la audiencia que tuvimos, yo creo que ha sido muy positivo y bueno, hablo por el BID, nosotros seguimos pues a la orden para lo que se les ofrezca, supongo que el Lincoln también tiene el mismo sentimiento. Muchas gracias y a la orden.

### **Palabras de cierre de Martim Smolka. Senior fellow y Director del Programa para América Latina y el Caribe, Lincoln Institute of Land Policy**

Antes que todo quiero agradecer porque aprendí muchísimo en éstos dos días, me imagino que la mayoría también aprovecharon bastante las excelentes presentaciones que se iniciaron aquí, con información bastante interesante, pero demostrando que estamos viendo un problema que no es sencillo y hay que reconocer -que es un poco lo que me llevo para mi casa sobre lo que aprendí- que promover la inclusión social urbana, es un desafío muy difícil de atender. Entonces hay condiciones muy fuertes, hay resistencias muy fuertes en este tipo de proceso.

Particularmente lo que me llama la atención es que en algún momento hay que asumir públicamente que para hacer eso hay que quebrar una media docena de huevos, eso no se hace sin costo. Hay un costo muy fuerte de promover la inclusión social urbana y hay que reconocer eso, pero hay que reconocer también, pienso que ahí hay un área que hacer más investigación más a fondo, cuál son los beneficios de la inclusión social urbana, hay que medir eso, hay que asumirlo culturalmente, que hay beneficios



importantísimos, si medimos por ejemplo, cuánto cuesta la inclusión social. Hicimos eso en otros lugares de América Latina que tienen problemas un poco más serios que ustedes aquí, y yo digo que Chile a pesar de todo lo que dicen aquí, Chile tiene situaciones mucho mejores que la mayoría de los países de América Latina y en todos esos campos que estamos hablando aquí.

Cuál es el costo de la violencia urbana, ¿cuánto cuesta eso? y se da cuenta que los números son abrumadores, son números que dejan pasmados a la gente, el costo de la violencia urbana con todo lo que implica en las actividades económicas de proteger a las personas que hay que proteger, a las personas que hay que aislar, hay una serie de otras. El corolario de eso es la inclusión, la reducción de los factores que inciden en la violencia urbana, que parte de eso es la excusión, la separación de la gente, puede tener beneficios muy altos si se promueve la formación de ese tipo de políticas.

En otras palabras, dado el nivel de la discusión que esta por aquí, dado la importancia de formar opiniones públicas, dado que la gente esta movilizada en mantener y crear una cultura, de crear ciudades más inclusivas. Hay que promover, difundir, primeramente estudiar, pero promover alguna de esas evidencias importantes sobre los beneficios sociales sobre la inclusión urbana.

Francisco Sabatini ya tiene algunas evidencias y que asustan a la gente, y que demuestran también cuánta falta de información y cuantos mitos. Estamos metidos sobre falacias, sobre temas que nos bloquean posibilidad de pensar algo más, en otras palabras, hay que estudiar un poco mejor esos temas para reconocer alternativas posibles para eso. Sabemos también a pesar de todo el tema de mercados, hay un tipo de reflexión sabemos sobre eso, pero el problema de promover la inclusión urbana tiene que ver con precios del suelo y cómo se reduce el precio del suelo, cómo se hace que el precio del suelo baje para que se pueda hacer ciudades más inclusivas, eso es una condición sine qua non, para ese tipo de cosas, y parece una provocación.

Hay algunos pasos que me parece, son críticos para pensar en políticas más inclusivas. Uno de ellos es el tema legal del derecho de separación, separar el derecho de propiedad del derecho de edificación, ese tema aparentemente aquí en Chile está muy indicado, es un poco la percepción que tengo de la discusión, no se separa realmente, los desarrolladores, constructores actúan como propietarios, públicamente se manifiestan como propietarios, de ser así es imposible pensar en cualquier otra política, va a tener siempre un bloqueo fuerte.

Pero es falsa esa implicación de desarrolladores, promotores, consultores con propietarios del suelo, ese tipo de atavismo es falso, eso es circunstancial, se puede pensar ahí en políticas, en algún tipo de instrucciones y como empezar a separar que los incentivos, que en Chile también llama

mucho la atención. Las políticas son todas de incentivo, no se prohíbe nada todo tiene que ser hecho con incentivo. Hay entonces que incentivar políticas donde se pueda separar derechos, los consultores de los propietarios para separarlos y empezar a hacer políticas más focalizadas, y a ustedes le gusta mucho un tema focalizado, focalicen unas cosas en los propietarios promotores y otras en los propietarios, perdón por la sobre simplificación, pero hay algunos temas que me parece críticos, si quieren avanzar en su debate aquí en Chile.

Me llamó mucho la atención un comentario que hizo Carlos Montes hoy, sobre el tema fiscal, conseguirse las franquicias fiscales que dan aquí, lanzo el tema y no vi a nadie hablando de eso y ahí hay recursos inmensos que están siendo concedidos, son liberalidades o libertinaje fiscales conseguidos ahí, y que se pueden tener. Hay un lenguaje que el mercado entiende, el lenguaje fiscal, es un lenguaje disciplinado y esa es una posibilidad que hay ahí que hay que usar, una herramienta más efectiva para cambiar un poco el campo donde se hace política.

Hay montones de temas por ahí que no nos vamos a dedicar, que no hay nada resuelto, pero quiero también dejar muy claro, para no terminar también con una nota negativa, que si miras o viajas a otras partes de América Latina vemos lo que está sucediendo en las políticas de vivienda, en las políticas de promoción social. Chile está en el primer mundo y no se dan cuenta, comparado con el resto de América Latina, avanzaron muchísimo en relación a cualquier otro país de América Latina a pesar de todos los problemas que aparentemente persiguen ahí.

El tema de la exclusión y la segregación es, vaya a Guatemala, vaya a Nicaragua, vaya a Bogotá, vaya a San Pablo, vayan a Ipanema en Río, está en la ciudad de manera que Las Condes, todas esas ciudades tienen esas áreas que son verdaderas islas de fantasía del primer mundo, conviviendo con verdaderos Bangladesh que tenemos en esas ciudades, pero eso está en todas las ciudades de América Latina. Aquí ustedes hacen programas aparentemente con todos los problemas que hay todavía que muchos de ellos lo han levantado, hay asentamientos informales, programas de vivienda que son promovidos en la periferias y están bastante bien, las viviendas son razonables. En fin, estoy intentando decir que a pesar de todo, aquí hay avances importantes y soy bastante optimista. Ustedes van a seguir siendo líder en América Latina en esos temas. Yo no encuentro en ningún otro lugar de América Latina donde el debate sobre la inclusión social urbana este siendo promovida de forma tan explícita como acá. Yo no veo en ningún lugar de América Latina que se esté haciendo eso. Entonces solo para decir que hay bases importantes, soy bastante optimista para decir que los próximos años con buenas políticas, con buenas intenciones la cosa cambia, lo que hay sí, es una dificultad cultural muy fuerte, hay

una resistencia muy fuerte todavía, hay grupos sociales e intereses muy bien organizados, que quebraron huevos para dar esa cualidad.

En fin hay mucho para hablar, no voy a seguir en eso, solo voy a decir que el trabajo que hizo el Lincoln Institute e intenta hacer en América Latina estamos totalmente disponibles y dispuestos a seguir apoyando cuando fuera necesario, invítennos, vamos a estar siempre disponibles, la institución tiene como mandato, promover el mejor debate sobre políticas de suelo sea lo que fuera, los temas que quieran y estamos disponibles y abiertos. Invítenos a volver aquí, que volveremos siempre que nos inviten, muchas gracias por el tiempo y felicito a la Pía, a Pancho y la Ignacia, agradezco muchísimo a Andrés por la compañía de primera hora en este evento también, fue del todo una actividad bastante placentera y bastante gratificante para cualquiera que tenga curiosidad y que tenga necesidad de aprender algo como todos nosotros tenemos.

Muchas gracias.



[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)

